

A nemzetközi bűncselekmény koncepciója

I. BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

A felvilágosodás időszakától kezdődően az állami büntetőjogok központi jelentőségű feladata a társadalmi rend azon alapvető értékeinek és érdekeinek védelme, melyek az emberek háborítatlan közösségi együttélése számára nélkülözhetetlenek.^[1] A büntetőjog ezen védelmi funkciója, mely elsődlegesen az időbeni változások kontextusában létező mindenkor jogrend szerint jogellenesnek tekintett cselekmények kriminalizációjára vonatkozó állami kötelezettségben nyilvánul meg, ugyanakkor mind minőségi, mind pedig mennyiségi szempontból markáns különbségeket mutat nemzeti és nemzetközi összefüggésben.

Ehhez képest a nemzetközi bűncselekmény koncepciójának felvázolása bár elsősorban a nemzetközi bűncselekmény fogalmának, fogalmi elemeinek meghatározására törekszik, nem pusztán ezt a törekvést fedi le. Ettől a struktúra, a nemzetközi bűncselekmény megjelenésének közege sajátosságánál fogva tágabb dimenzióba helyezi a gondolkodást, s csak ezen tágabb aspektus válhat arra alkalmassá, hogy a nemzetközi bűncselekmény (büntetőjog-)dogmatikai elemeit is megfelelően vizsgálhassuk. Így a nemzetközi büntetőpolitika részeként megjelenő kriminalizáció megvalósulásának tartalmi és formai sajátosságait, a nemzetközi jogellenesség punitív ismérveit, valamint a büntető hatalom megalapozásának és gyakorolhatóságának alapvető összefüggéseit is a nemzetközi bűncselekmény fogalmi elemeinek feltárására irányuló vizsgáldás „társtémáivá” kell tennünk.

II. A KRIMINALIZÁCIÓ SAJÁTSZERŰSÉGE A NEMZETKÖZI BÜNTETŐJOGBAN

A nemzetközileg is jogellenesnek tekintett cselekmények bűncselekménnyé nyilvánításának alanyi, tárgyi és módszertani gyökerei a nemzetközi humanitárius jog részeként fejlődtek, s a kriminalizáció elsősorban a szuverenitás részeként felfogott háborúindításhoz való jog (*ius ad bellum*), valamint a háborúban alkalmazandó jogszabályok (*ius in bello*) fejlesztésének összefüggésében alakult. Az 1815-ben rendezett

[1] Gellér, 2008, 19.

Bécsi Kongresszust követően a nemzetközi szerződési jog vállal(t) vezető szerepet a vonatkozó normák pozitíválásában, s ebben a folyamatban intézményesült azon nemzetközi dokumentumok jelentősége is, amelyek a nemzetközileg jogellenesnek tételezett cselekményt nem tekintik egyben bűncselekménynek is. Ezek ugyanis sok esetben a kriminalizáció szükségességére hívták fel a figyelmet, s sok esetben egy későbbi bűncselekménnyé nyilvánítás alapjaivá váltak.

A nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszer büntetőpolitikájának a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerek kriminálpolitikájához viszonyított sajátosságai elsősorban a nemzetközi büntetőjog kikényszerítése modelljeinek összefüggésében érhetők tetten és értelmezhetők. Az ún. indirekt nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszer^[2] büntetőpolitikája leginkább a nemzeti büntetőjogok hagyományos és új kriminálpolitikai célkitűzéseit tükrözi, közelíti és globalizálja, azonban – meghatározott körben és feltételekkel – az államok fölötti univerzális, vagy regionális érdekeket sértő cselekmények üldözése sem reked érdeklődési körén kívül. Az ún. direkt nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszer^[3] ugyanakkor a szuverenitás eszmén alapuló állami-társadalmi

[2] A nemzetközi büntetőjog érvényesülésének történetileg kialakult első, napjainkban is uralkodó modellje az 1989-ben Bécsben rendezett XIV. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszuson elfogadott terminológiai javaslat értelmében az ún. közvetett kikényszerítés rendszere, ahol az együttműködés aktusa kiemelt, jól körülhatárolt, intézményesített szerephez jut. Az e szisztémában felfogott nemzetközi büntetőjog célja az államok közötti – horizontális típusú – együttműködéssel előmozdítani, illetve biztosítani, de semmiképpen sem érdemben realizálni az állam büntető igényének érvényesítését. Az uralkodó gyakorlat szerint a nemzetközi jogi elemek szerepvállalása a hagyományos értelemben vett nemzetközi büntetőjog, mint szuverén államok közötti jog térréumában közvetett (annyiban létezik, illetve az egyént annyiban kötelezi, amennyiben az a belső jogba beépítésre került) és nem kizárólagos: az eredeti belső (büntető) jog elemei legalább olyan súlyúak és meghatározók, mint a nemzetközi jogiak. Utóbbiak nem változtatják meg a büntető igazságszolgáltatás belső jellegét, a nemzeti büntetőjog társadalmi feladatának kizárólagos keretét jelentő belső büntetőjog klasszikus alapelvei (így a *nullum crimen/poena sine lege*, a nemzeti büntetőbíróságok ítélezésének kizárólagossága) sértetlenek maradnak. Az indirekt rendszer mindezek ellenére nem „mentes” bizonyos nemzetek feletti elemektől, azonban ezek leginkább a közvetlenül a nemzetközi jogen alapuló felelősség jogforrástani megnyilvánulásai, mintsem intézményi természetűek.

[3] Az 1989-ben Bécsben rendezett XIV. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus által használni javasolt terminus értelmében az ún. közvetlen kikényszerítés rendszerének célja, hogy érdemben realizálja az univerzális büntető szempontok érvényesülését, miáltal nem az egyes (nemzeti) büntetőjogok társadalmi feladatát igyekszik elősegíteni, hanem saját intézményein és instrumentumain keresztül önmagának vindikálja a büntető igazságszolgáltatás, az államok összessége büntetőigényének fogatosítását. Szabályanyaga nem az állami büntető hatalmak tevékenységének internacionalizálására irányul, hanem egy azoktól független, azokon fölül álló szupranacionális büntetőhatalom kialakítását fókuszálja. Így a *ius puniendi* nemzetközi büntetőbíróságokra száll, amelyek működése az egyes államok és társadalmak olyan érdekeit hivatott szolgálni, amelyek bár megjelenhetnek a belső jogban is, de érvényesülésük kellőképpen nem biztosítható. A büntető nemzetközi jog körében nem egyszerűen a (nemzeti) büntetőjog társadalmi feladatának sajátos átvételéről van szó. A nemzetközi jog nem az egyes államok által kezelni tudott, illetve nemzeti büntetőjogilag jelentős társadalmi viszonyok védelmét és nem is az államok közötti normális kapcsolatokat sértő bűncselekmények üldözését veszi át, hanem az egyetemes emberi társadalom különösképpen kiemelkedő, valamennyi államban értékesnek tekintett érdekeit vonja érdeklődése körébe, s így az ún. nemzetközi jogi bűncselekmény kategóriáját helyezi a középpontba. A büntető igazságszolgáltatás nemzeti büntetőjogban fellelhető hagyományos jellemzői (bűncselekmény, szankció, a felelősségre vonás alanya és feltételrendszere, a releváns jogforrások stb.) sajátos formában, módon és közegeben formálódnak át, s több esetben vissza is hatnak a nemzeti büntetőjogra. Mindezen jelenség a nemzetközi jog közvetlen szerepvállalásához köthető, illetve az egyén közvetlenül a nemzetközi jogen alapuló felelősségéhez kapcsolható.

gazdasági érdekek sérelmén túlmenően az állami kereteket szétfeszítő dimenzióval bíró szupranacionális érdekek védelmében határozza meg a kriminálpolitika célkitűzéseit, melyeket azonban az államok fölötti büntetőhatalommal bíró szerveken (nemzetközi büntetőbíróságokon), illetve a büntetőügyekben kompetens egyéb nemzetközi szervezeteken túl döntő részben a nemzeti büntetőjogok teljesítenek be. A nemzetközi büntetőjog és a nemzeti büntetőjog kriminálpolitikája így sokszor összemosódik, egyik a másik alapjaként funkcionál.

A nemzetközi büntető igazságszolgáltatás büntetőpolitikájára akkor tekinthetünk tehát reálisan, ha arra vagyunk figyelemmel, hogy maga a nemzetközi büntető igazságszolgáltatás rendszere nemzetközi és nemzeti büntető igazságszolgáltatási intézmények együtteséből áll, amelyek a nemzetközi büntetőjog normáinak és céljainak kollektív kikényszerítésére hivatottak. Ideálisan ez a szisztéma olyan büntető igazságszolgáltatási hálózatként működne, amely a nemzetközi bűnügyi együttműködés mind államközi, mind pedig nemzetek feletti dimenziójának harmonizált intézményrendszerét fókuszálná, a nemzetközi bűncselekmények nemzeti és államok feletti szankcionálásának egységes politikáját vallaná, létezne a nemzetközileg is üldözendő bűncselekmények általánosan elfogadott fogalmi és felelősségtani rendszere, valamint a nemzetközi büntetőeljárás nemzeti és szupranacionális területén lényegileg hasonló jogállami elveket és normákat érvényesítene.

Nem mondható tehát, hogy a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás minden aspektusa tekintetében jól körülhatárolt és sajátos nemzetközi büntetőpolitika létezne, azonban az emberiség elleni bűncselekmények, és az ezekre koncentráló nemzetközi büntetőbíráskodás vonatkozásában a nemzetközi büntető igazságszolgáltatás kriminálpolitikájának néhány sajátos jellemzője mégis fellelhető.

Ehhez képest kiemelendő, hogy a nemzetközi büntető igazságszolgáltatás rendszerében a büntetés elsődleges célja a nemzetközi béke- és biztonság fenntartása, míg a nemzeti büntető igazságszolgáltatás keretében az állami-társadalmi rend megőrzésének igénye mellett a terhelt reszocializációjára törekvés is erőteljesen előtérbe kerül. Ezzel szoros összefüggésben a nemzetközi büntető igazságszolgáltatás rendszerében elsősorban a megtorló büntetőpolitikára helyeződik a hangsúly, míg a nemzeti büntetőjogok az általános és különös megelőzést részesítik előnyben. Amíg a speciális prevenciót a nemzetközi bűnügyi jogsegély-jog bizonyos kooperációs formái az indirekt nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszerben több-kevesebb sikerrel biztosítják, a generális prevenció a nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszerben jelen pillanatban minden téren nehezen tud érvényesülni. A nemzetközi büntetőjognak nem létezik ugyanis a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszerekhez hasonló konzisztens és hatékony kényszermechanizmusa, illetve struktúrája, s így a büntető igazságszolgáltatás effektivitása, és ezen keresztül a kiszabott büntetések elrettentő hatása nehezen mérhető.

Miután a fentiekben rögzítettek szerint nem alakult ki egységes nemzetközi büntetőpolitika, és így nem került elfogadásra a Nemzetközi Büntető Kódex sem,^[4] a nemzetközi védelemben részesítendő jogtárgyakat sértő, vagy veszélyeztető cselekmények intenzív kriminalizációjára és kodifikációjára irányuló univer-

[4] 1947-ben az ENSZ Közgyűlése a Nemzetközi Jogi Bizottság (*International Law Commission - ILC*) elődjét, a Nemzetközi Jogi Kodifikációs Bizottságot (*Committee on the Codification of International Law*) azzal bízta meg, hogy a Nürnbergi Törvényszék Statutumában rögzített bűncselekmények tényállási elemeit részleteiben is kimunkálja, s ennek eredményeként az „Emberiség Békéje és Biztonsága elleni Bűncselekmények” (*Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind*) kódex-tervezetét dolgozza ki. (*G. A. Res. 174, U.N. GAOR, 2nd Sess., U.N. Doc. A/519 (1947)*). A mindeközben kidolgozás alatt álló „Emberiség Békéje és Biztonsága elleni Bűncselekmények” kódex-tervezetét évekig tartó munkát követően a Közgyűlés 95. (I) határozatának felhatalmazása alapján már az ILC fogadta el, s terjesztette végül a Közgyűlés elé 1954-ben. (*Third Report Relating to a Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind, U.N. GAOR, 6th Sess., U.N. Doc. A/CN. 4/85 (1954)*)

A tervezet a Nürnbergi Törvényszék Statutumának hármias bűncselekményi kategorizálását nem követte, hanem a 2. cikkelyben 13 bűncselekményt nevesített. A Közgyűlés azonban a jelzett évben a kódex-tervezet megvitatását elhalasztotta, lévén az elsőként rögzítésre került agresszió büntetettének tényállási elemei – melyek kidolgozását a Közgyűlés még 1950-ben egy speciálisan ebből a célból létrehozott szakértő bizottság feladatkörébe utalta – az előterjesztés éveire nem kerültek meghatározásra.

Az ILC 1970-es évek végén új erőre kapott, az „Emberiség Békéje és Biztonsága elleni Bűncselekmények”-re vonatkozó kodifikációs tevékenysége csupán 1991-ben produkált új tervezetet. (*Report of the International Law Commission, GAOR, U.N. 46th Sess. Supp. No.10., U.N. Doc. A/46/10 (1991)*)

E dokumentum sem alapult a nürnbergi Törvényszék Statutumának hármias bűncselekményi klaszifikációján, sőt messze túlhaladta a Közgyűlés felhatalmazásának kereteit, amikor a 26 nevesített bűncselekmény között olyan deliktumok is felsorolásra kerültek, amelyek jellegzetes (közvetlen) jogi tárgya nem az emberiség békéje és biztonsága. Ilyennek „rendszeridegen” bűncselekményként került a tervezetbe az illegális kábítószerkereskedelem, a szándékos és súlyos környezetszennyezés (25., 26. cikkelyek). A tervezet szövegezése továbbá a szakértők megállapítása szerint túlságosan homályosra, illetve több ponton kétértelműre sikeredett, s így a jogbiztonság követelményének nem tett maradéktalanul eleget. Ezért 1996-ban az ILC újabb kódex-tervezetet készített, amely a 26 bűncselekményi kategóriát 5-re redukálta, s a nemzetközi büntetőtörvényszékek statutumaiban foglalt bűncselekményi felosztást vette alapul. A Közgyűlés e tervezetet sem fogadta el, azonban a dokumentum több ponton is alapjául szolgált az Állandó Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósági körébe sorolt bűncselekmények értelmezésének és alkalmazásának elősegítésére kidolgozott és a Római Egyezményben részes államok Közgyűlése által „Bűncselekmények Tényállási Elemei” (*Elements of Crimes*) néven elfogadott, többször módosított instrumentumnak.

A nemzetközi bűncselekmények átfogó kodifikációját a jogtudományban először a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (*Association Internationale de Droit Pénal - AIDP*) akkori elnöke, Vespasian Pella professzor 1935-ben elkészített Nemzetközi Büntető Kódex-tervezete igyekezett elvégezni, ám a náciizmus előretörése gátat vetett a dokumentum továbbfejlesztésének. A II. világháborút követően azonban az AIDP felelevenítette a nemzetközi büntető törvénykönyv megalkotásának gondolatát, s jelentős részt vállalt az ENSZ fentebb említett kodifikációs munkálataiban. 1976-ban az AIDP megbízta főtítkárát M. Cherif Bassiouni professzort, hogy a Pella-féle szellemi örökség továbbgondolásával készítse el a Nemzetközi Büntető Kódex újabb tervezetét. Ennek eredményeként egy olyan munka látott napvilágot, amely az 1935-ös tervezetnek nem csupán egyszerű korszerűsítéseként értékelhető, hanem egy attól szisztematikusabb és komplexebb szemléletű feldolgozásként törekedett a felvállalt feladatot elvégezni. (*Bassiouni, M.Ch. (1980): International Criminal Law: A Draft International Criminal Code (Sijthoff Noordhoff, Germantown); Bassiouni, M. Ch. (1987): International Criminal Law. A Draft International Criminal Code and a Draft Statute for an International Criminal Tribunal (Martinus Nijhoff Publishers)*)

1979 júliusában a tervezetet az ENSZ elé terjesztették, s a Caracasban és Milánóban megrendezett VI. és VII. Bűnmegelőzési Kongresszus napirendjére került. A tervezet a nemzetközi bűncselekmények kriminalizációját a nemzetközi büntetőbíráskodás igényével kapcsolta össze, amennyiben a benne foglalt deliktumokat a nemzeti jogba történő beépítésük és a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszer-

zális törekvések ad hoc, illetve ötletszerű jogalkotási eredményeket produkáltak. Ennek oka több tényező szükségszerű együtt hatásában érhető tetten. Ezek közül egyrészt különösen az a faktor emelendő ki, miszerint a bűncselekménnyé nyilvánítás folyamata meghatározott delictum-kategóriákra koncentrált, s az azokba

rek indirekt érvényesítési mechanizmusa mellett másik opcióként közvetlenül az Állandó Nemzetközi Büntetőbíróság által is elbírálnak rendelte.

A Bassiouni-féle kódex-tervezet mintegy száz nemzetközi egyezmény feldolgozásán alapult; kiemelendő sajátossága, hogy nem csupán a nemzetközi jog elleni bűncselekményeket, hanem – hasonlóan az 1991-es Kódex-tervezethez – a transznacionális delictumok tényállási elemeit is taglalja, s a két kategóriát nem különíti el szervesen egymástól. Ezzel rámutat arra a tényre, hogy bár a transznacionális bűncselekmények kategóriája önállóan fejlődik, ám az e körbe sorolható cselekmények büntetendősége mégis összefüggésbe hozható a nemzetközi jogi deliktumok pónalizációjával, lévén bizonyos esetekben az előbbi kategória az utóbbi fogalmi körében válik tényállásszerűvé. A transznacionális bűncselekmények intenzív kriminalizációja egyébként a nemzetközi jogiakhoz képest jóval később, mindössze a XIX. századtól indult meg, és fő szabályként a nemzetközi szerződési jog keretében alakulván, különösen a XX. század második felében járt meghatározó eredményekkel. A releváns források számának az egyes transznacionális bűnözési formák tekintetében vett arányossága, valamint az instrumentumok fogalmi koherenciája ugyanakkor semmivel sem mutat kedvezőbb képet, mint amit a nemzetközi jogi bűncselekmények tekintetében tapasztalhatunk. Különösen megnehezíti a jogalkalmazó munkáját az a körülmény, hogy a tagállami regionális büntető igazságszolgáltatási rendszerekben az univerzális nemzetközi egyezmények tárgykörében további konvenciók kerültek kidolgozásra, melyek sok esetben átfedéseket mutatva különböző nemzetközi szervezetek keretein belül formálódtak ki. A bűncselekménnyé nyilvánítás terminológiájának, strukturális és metodológiai szempontjainak összehangolását ezért nem csupán az ENSZ, hanem a regionális szervezetek is napirendjükre tűzték. Európában 1971-ben először az Európa Tanács vetette fel egy ún. „Európai Modell Büntető Törvénykönyv” (*European Model Penal Code*) megalkotásának gondolatát. Az idea hosszabb fontolgatását követően a szervezet 1996-ban Ulrich Sieber professzort kérte fel az erre vonatkozó memorandum kidolgozására. (Sieber, 1997, 369-381.)

Ennek értelmében az amerikai mintán alapuló instrumentum célja elsősorban a nemzeti büntetőpolitikák harmonizációja lenne a nemzetközi, elsősorban transznacionális természetű kriminalitás elleni küzdelemben. Az Európai Btk. – mely a bűncselekménnyé nyilvánítás tárgyköréit egyetlen, vagy több különálló dokumentumban fedné le – modelljellegének megfelelően elsődlegesen ajánlás értékű, s nem pedig kötelezőnek szánt szabályanyagot tartalmazna, amely segítségével a nemzeti jogalkotók minimum sztenderdeken alapuló egységes törvények keretében, a nemzetközi egyezmények kidolgozásának hosszadalmas és kényes procedúráját elkerülve tudnának feladatuknak hatékonyan eleget tenni. Az Európa Tanács modell-törvényhozásra vonatkozó elképzelésből egyelőre ugyan nem vált realitás, azonban a büntetőpolitika, illetve a kriminalizáció kritériumrendszere európai összehangolásának igényét az Európai Unió eredményesebben karolta fel. Bár a jogharmonizációs törekvés az Európa Tanács megközelítéshez hasonlóan elsődlegesen a horizontális együttműködés keretében bontakozott ki, azonban az Európai Parlament felkérésére Mireille Delmas-Marty professzorasszony vezetésével 1997-ben elkészült, majd 2000-ben átdolgozott Corpus Juris Europae nevet viselő dokumentum-tervezet a nemzetközi bűncselekmények kodifikációját, harmonizációját és a vonatkozó normák kikényszerítésének közegét a vertikális kooperáció terrénjába helyezte. (Delmas-Marty, 1997) A szóban forgó instrumentum ugyanakkor mindezt szűk tárgyi hatállyal teszi: kizárólag az Európai Unió nemzetek feletti pénzügyi, gazdasági érdekeit sértő, illetve veszélyeztető cselekményeket rendeli büntetni. Mindezzel együtt jelentősége vitathatatlan, lévén az európai bűncselekmény fogalmi körének kialakításával új bűncselekmény-típust és szupranacionális jogtárgykört határoz meg, a felelősségrevonás hagyományos elvei mellé új princípiumokat emel, s az Európa Tanács „Európai Modell Büntető Törvénykönyv”-éhez képest komplexebb szemléletű: nem csak anyagi jogi, hanem eljárásjogi és végrehajtási jogi előírásokat is tartalmaz. Az európai bűncselekmény kategóriája az Európai Unió megfelelő számú tagállami ratifikációt nem élvezett 2004-es Alkotmány-tervezetében is megjelent, amely a pillérekre épülő struktúra megszüntetésének célkitűzése keretében az ún. európai törvények megalkotásával az Unió nemzetek feletti érdekeit megtestesítő jogi tárgyak védelmére hivatott, valamint a transznacionális bűncselekmények jelentős részére azonos terminológiai és strukturális jellemzőket kívánt kiterjeszteni.

sorolt bűncselekmények a saját maguk önállósult rendszerében fejlődtek anélkül, hogy a mai napig sikerült volna a nemzetközi bűncselekmény általános fogalmát, fogalmi rendszerét, illetve a releváns források strukturális, metodológiai összhangját megalkotni, s ennek segítségével a bűncselekmények tényállási elemeit egymásra tekintettel, nem pedig „egymás mellett” alakítani. Nem kristályosodott ki továbbá a nemzetközi bűncselekmények kriminalizációs politikájának univerzálisan tekintetbe veendő kritériumrendszere sem, mihez az is hozzájárult, hogy a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás nem csak nemzetközi jogi eszközök, illetve források révén fejlődött, hanem annak eredeti nemzeti jogi kriminalizáció is alapjául szolgált.

Mindehhez képest a jogirodalom is változatos álláspontokat tartalmaz a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás szempontjainak tekintetében. Irk Albert mutatott rá, hogy a nemzetközi kriminálpolitika egységes kritériumainak kialakítását célzó minden törekvésnek arra az alapállásra kell helyezkednie, miszerint „a nemzetközi kötelezettségek megsértéséből... csak úgy lehet a nemzetközi bűncselekmény különféle tényálladékait kialakítani, ha a fennálló nemzetközi szabályokat a világ valamennyi népe egyformán tiszteli, ha azokat igazságosnak tartja és így az azokkal biztosított rendet valóban jogrendnek ismerheti el...”^[5] Az I. világháborúban vesztes államok ellenérzéseit tükrözve a szerző az államok szuverenitásának és egyenlőségének jelentőségét hangsúlyozta, s úgy vélekedett, hogy „...amikor a jog tesz különbséget győző és legyőzött államok között, s amikor ez utóbbiakra bizonyos államok autarkája terpeszkedik rá, s teszi őket életképtelenné, nem várható el az utóbbi államok népeitől, hogy a rájuk egyoldalúan kényszerített szabályokat sérthetetlennek tekintsék, hogy azok megsértését nemzetközi bűncselekményként elítéljék”.^[6]

A nemzeti-nemzetközi büntetőpolitikai álláspontok heterogén természete és tartalma ellenére ugyanakkor mégis tetten érhető néhány kritérium, amely a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás folyamatában alapvető jelentőséggel bír. Ilyennek minősül az a körülmény, amikor a tilalmazott cselekmény jelentős nemzetközi érdeket sért, így különösen a nemzetközi békét- és biztonságot veszélyezteti, valamint ha a cselekmény kirívóan embertelen és a nemzetközi közösség, illetve az emberiség közös értékeit, érdekeit sérti. Alapkritériumként szolgál az is, ha a cselekmény nemzetközi kihatású, megvalósítása több államot érint akár az elkövető, akár a sértett eltérő állampolgársága, vagy a felhasznált eszközök természete révén, illetőleg amennyiben a cselekmény nemzetközileg védett személyt támad. Bassiouni egy quasi-generálklauzula figyelembe vételét is megfontolásra javasolja, amikor úgy vélekedik, hogy akkor is helye kell legyen nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánításnak, ha a cselekmény nemzetközileg védendő egyéb olyan érdeket sért, amely súlyánál fogva nem illeszkedik ugyan az előbbieken említett kategóriába, ám azt a tilalmazott cselekmény természetére tekintettel nemzetközi kriminalizációval lehet a leghatékonyabban megvédeni.^[7]

[5] Irk, 1933, 7–8.

[6] Irk, 1933, 7–8.

[7] Bassiouni, 2003, 114–115.

II. A NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNNYÉ NYILVÁNÍTÁS FORRÁSTANI SPECIFIKUMAI

A korábban említettek szerint nemzetközi kriminalizációra elsősorban nemzetközi egyezmények keretében kerül sor. A joggyakorlat és a jogirodalom többé-kevésbé egységes abban, hogy egy cselekményt nemzetközi jogilag tilalmazó konvencióban foglalt jogellenes magatartás akkor éri el a nemzetközi bűncselekményi szintet, ha az alapul szolgáló egyezményi forrás meghatározott, ún. punitív ismérvek valamelyikével rendelkezik. Ilyen tényezőnek minősül különösen, ha a konvenció a tilalmazott magatartást kifejezetten nemzetközi bűncselekménynek nevezi, vagy hallgatólagosan, a cselekmény megelőzésére, megbüntetésére, a joghatóság megalapozására való kötelezéssel nyilvánítja a cselekményt jogellenessé.^[8] Nemzetközi bűncselekményként értékelendő a jogellenes magatartás továbbá, amennyiben

[8] Az 1815 és 2000 között kötött 281 nemzetközi büntetőjogi tárgyú multilaterális egyezmény közül mindössze 32 tartalmaz rendelkezéseket a joghatósági elveket illetően, s ezek közül is csak néhány támogatja kifejezetten vagy hallgatólagosan az univerzális büntető joghatóság megalapozását.

Az apartheid bűncselekmények leküzdéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-ban New Yorkban elfogadott Egyezmény IV. cikkének (b) pontja, valamint a kalózkodás tárgyában a fentebb már említett, 1982-ben kidolgozott Montego Bay Egyezmény 150. cikke kifejezetten is az univerzális büntető joghatóság megalapozását támogatja. Miután 1815-ben a bécsi kongresszus résztvevői a rabszolga-kereskedelmet a kalózkodás fogalmi körébe utalták, az azt követően született releváns konvenciók a nyílt tengeren folytatott rabszolga-kereskedelemmel kapcsolatban is kifejezetten rögzítik az univerzális büntető joghatóság gyakorolhatóságát. A rabszolgaság egyéb formái, így különösen a nő- és gyermek-kereskedelem tárgyában kidolgozott egyezmények azonban nem tartalmaznak az univerzális büntető joghatóság tárgyában speciális rendelkezést, hanem semleges álláspontra helyezkednek. Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának tárgyában, New Yorkban, 1949-ben kelt Egyezmény 11. cikke úgy fogalmaz, hogy a Konvenció egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely meghatározná a felek álláspontját a büntető joghatóság határait illetően. Ezzel a gondolattal csatlakozik azon egyezmények körébe, amelyek az univerzális büntető joghatóság megalapozását hallgatólagosan elismerik, ha a nemzeti jog tartalmaz kifejezetten is ilyen tartalmú rendelkezéseket. Ezt a megközelítést vallja többek között a Légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló, 1963-ban Tokióban született egyezmény 3. cikkének (3) pontja; - a Polgári repülés biztonsága tárgyában 1971-ben, Montreálban kidolgozott egyezmény 5. cikkének (3) pontja; - a Légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről, 1972-ben Hágában kelt egyezmény 4. cikkének (3) pontja; - a Nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-ban, New Yorkban elfogadott egyezmény 3. cikkének (3) pontja; - az 1979-ben New Yorkban kelt Tűzszerdesés elleni konvenció 6. cikkének (3) pontja; - az 1961-ben New Yorkban elfogadott Egységes kábítószer egyezmény 36. cikkének (4) pontja; - az ENSZ 1984-ben kidolgozott Kínzás elleni egyezményének 5. cikk (3) pontja és a 2000-ben elfogadott Transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ egyezmény 15. cikkének (6) pontja.

Sajátos helyzetet teremt az 1948-ban kidolgozott Genocídium Egyezmény VI. cikkében foglalt rendelkezés, mely szerint a népiirtással vagy az Egyezmény III. cikkében felsorolt egyéb cselekmények bármelyikének elkövetésével vádolt személyek felett vagy azon állam bírósága ítélik, melynek területén a cselekményt elkövették, vagy egy létrehozandó Nemzetközi Büntető Bíróság jogosult eljárni azon szerződő felek viszonylatában, amelyek annak joghatóságát magukra nézve elismerték. Ha tekintetbe vesszük továbbá, hogy a Konvenció megszületése óta létrehozott nemzetközi büntetőbírói fórumok mindegyikének fő szabályként a területi elv alapozza meg joghatóságát, úgy tűnik, hogy a népiirtás tárgyában nem érvényesíthető az univerzális büntető joghatóság – sőt egyéb extraterritoriális joghatóság sem. Minderre alapozottan vitatták például Pinochet ügyvédei azt, hogy Spanyolország a területi elven kívül egyéb joghatósági elvre, így akár az univerzalizás princípiumára támaszkodva is el-

az adott nemzetközi egyezmény tartalmazza az *aut dedere aut judicare* elvet,^[9] illetve a nemzetközi bűnügyi együttműködés tárgyában egyéb jogot vagy kötelezettséget tartalmaz.^[10] Nemzetközi büntetőbíróság, vagy büntetőjogi ügyekben is kompetenciával bíró egyéb nemzetközi törvényszék felállítására, vagy joghatóságára való hivatkozást tartalmazó egyezményben tilalmazott magatartások természetesen szintén a nemzetközi bűncselekmények terrénumába esnek (ezen összefüggésre a későbbiekben bővebben kitérek).

járhat a volt diktátorral szemben. (Taylor, 2000, 621–622.) A jogirodalom azonban jó ideje alapvetően egységesen azt hangsúlyozza, hogy a népiirtás büntettségéhez – eo ipso már csak a cselekmény természeténél és súlyánál fogva is – a nemzetközi szokásjog alapján univerzális büntető joghatóság kapcsolódhat. Erőíti ezt az álláspontot az is, hogy a Genocídium Egyezmény szövegezésével ellentétben számos nemzeti jog, így például a spanyol büntetőjog kifejezetten tartalmaz olyan rendelkezést, amely a népiirtás tárgyában univerzális büntető joghatóságot alapoz meg. Az ICTY Fellebbviteli Tanácsának a Tadic-ügyben és a ICTR Ntuyahaga-ügyben rögzített véleménye is elismeri, hogy a genocídium tekintetében univerzális joghatóság érvényesíthető. Mindezek ellenére azonban tény, hogy az államok gyakorlata már korántsem utal túlságosan egyértelműen egy ilyen tartalmú szokásjog létre.

Az univerzalizás elvének mind szélesebb körű érvényesítésére irányuló igénynek jelentős lökést adott az ICC Statútuma, mely a Bíróság joghatósági körébe tartozó bűncselekmények üldözését a komplementaritás elve alapján fő szabályként a szuverén államok köteleességévé tette. Ez arra vezetett, hogy számos állam újragondolta az univerzális büntető joghatóságra vonatkozó korábbi szabályanyagát, s több esetben forradalmian új elemeket épített be a rendelkezések közé. Így az 1999-ben született belga törvény a releváns bűncselekmények körének bővítésére irányuló általános törekvés erősítésén túlmenően úttörő jelentőségű rendelkezést is rögzített. Ennek alapján ugyanis az eddigi gyakorlattal ellentétben már azt sem tartja lényeges körülménynek, hogy az elkövető jelen van-e az univerzalizás elve alapján eljárni kívánó állam területén. (Reydams, 2000, 213.) E rendelkezésre alapozva Belgium pusztán a sértettek panasza alapján a távol lévő terheltekkel szemben több esetben is eljárást indított, s az univerzalizás elve alapján a terhelt jelenlétét a kiadatás intézményének segítségével kívánta biztosítani (lásd pl. a Yerodia, vagy az Ariel Saron-ügyet).

[9] Amíg az elvben testet öltő idea minden bizonnyal már a 14. században, Baldus gondolataiban gyökeret vert, a kifejezés maga egy újfent Hugo Grotiusra visszavezethető gondolat modern kori adaptációja: *aut dedere aut punire*. (Grotius, 1960, II. kötet, XXI. fej., IV. 1., IV. 3.; 476–477.)

Lingvisztikai szempontból ezt pontatlanul szokták fordítani: kiadni vagy megbüntetni. Nem ismerte ugyanis sem a klasszikus, sem pedig a középkori latin nyelv az extradere igét, s így pontosan a dedere szó inkább átadásnak lenne fordítható. Nem kétséges azonban, hogy tartalmi megközelítésben Grotius az általa használt igével a kiadatás intézményét kívánta jelölni. (Ennek alátámasztására lásd: Bodin, 1962, 359.; idézi: Bassiouni, –Wise, 1995, 27–28.)

Mint hogy a nemzetközi bűncselekményeket megállapító egyezményi, vagy szokásjogi szabályok nagy részben (pl. népiirtás, agresszió) *ius cogens* normák, az általánosan kötelező *aut dedere aut judicare* elvének is annak kell minősülnie. Hogy mikor minősülhet ilyenként, persze nem csupán a kiadatás tárgyál szolgáló bűncselekménytől, hanem attól is függ, milyen formában fogalmazódik meg a vonatkozó szokásjogot pozitíváló egyezményekben, s ehhez képest a *ius cogens*-jelleg a források egymáshoz való viszonyában értelmezhető. (Ennek alapján egyes szerzők szerint a Genfi Egyezmények formulája alkalmazandó a hágai formulához, a hágai az Európa Tanács 1977-es terrorizmus visszaszorításának tárgyában született konvenciójához képest [Wise].)

[10] Különösen azt a felhatalmazást, miszerint az inkriminációt felvállaló nemzetközi szerződést kiadatási egyezménynek is lehet tekinteni, vagy ezen túlmenően egyéb jogsegély-formára, így az eljárási jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. (Ilyen felhatalmazást rögzítenek például az 1979-ben New Yorkban kelt Tűzszerdes elleni konvenció 10–11. cikkei; - a Légi járművek jogellenes hatolomba kerítésének leküzdése tárgyában 1972-ben Hágában elfogadott egyezmény 8. és 10. cikkei; - a Polgári repülés biztonsága tárgyában 1971-ben, Montreálban kidolgozott egyezmény 8. és 11. cikkei; - a Robbantásos terrorizmus visszaszorításáról New Yorkban, 1997-ben kelt egyezmény 9–10. cikkei; - az ENSZ 1984-ben kidolgozott Kínzás elleni egyezményének 8–9. cikkei; - az 1961-ben New Yorkban elfogadott Egységes kábítószer egyezmény 36. cikke.)

Kiemelendő ugyanakkor, hogy bizonyos bűncselekmények, így az agresszió esetében a büntetőjogi jellemzőket nem maguk a tilalmat megfogalmazó egyezmények, hanem a nemzetközi jog egyéb alkalmazandó forrásai tartalmazzák (az agresszió esetén ilyen kútfőnek minősül az ún. Állandó Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) 1998-ban elfogadott Statútuma, melynek 5. cikkelye a szóban forgó cselekményt a testület joghatósági körébe sorolja).

Míg a nemzeti büntetőjogban fő szabályként az írott jog tartalmazhat kötelező erejű rendelkezéseket a bűncselekménnyé nyilvánítás kontextusában (*nullum crimen/nulla poena sine lege scripta*), addig a nemzetközi büntetőjogban a kriminalizáció tekintetében a szokásjog is irányadó forrás lehet. A szokásban testet öltő norma, ámbár alapvetően íratlan szabály, az államok ezt nemzetközi szerződésbe is foglalhatják (erre került sor például a háborús bűncselekmények kriminalizációjának fejlődése során). Ehhez és egyébként a nemzetközi szokásjogi norma létének megállapításához, illetve alkalmazásához elengedhetetlen kiindulási alapot az államok tényleges gyakorlata jelent. A szokásjog e materiális elemének időtartamát, következetességét, ismétlődését és általános jellegét feltétlenül tisztázni kell. A nemzetközi büntetőjogi tárgyú állami gyakorlat megismerése alapvető eszközének minősül a vonatkozó történelmi feljegyzések tanulmányozása, a nemzeti bíróságok meghatározott bűncselekmények tárgyában folytatott ítélezési gyakorlatának figyelemmel kísérése és viszonylagos egységességének kutatása, a kormányhivatalok nyilatkozatai, a büntetőjogi kérdésekben készült hivatalos memorandumok, a diplomáciai jegyzékváltások, valamint az egyes kormányoknak az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságánál előterjesztett tervezetei.

Miután egy meghatározott gyakorlat létrejöttét megállapították, annak vizsgálata szükséges, hogy az adott állami magatartást egyben áthatja-e a meggyőződés is, hogy az jogilag kötelező (*opinio juris sive necessitatis*). Ezt a szempontot hangsúlyozta az Állandó Nemzetközi Bíróság (*Permanent Court of International Justice*) a büntető joghatóság gyakorlása összefüggésében a Lotus-ügyben is.^[11]

[11] 1927-ben az ügy kapcsán megismert tényállás szerint egy francia hajó kapitánya gondatlanságból nyílt tengeren nekiütöközt és elsüllyesztett egy török hajót, a Boz-Kourt-ot, minek következtében számos török állampolgár életét vesztette. Miután a francia hajó az életben maradt hajótörötteket török kikötőbe vitte, a török hatóságok őrizetbe vették a francia hajó kapitányát és első tisztjét gondatlanságból elkövetett emberölés alapos gyanújával. Franciaország azt vitatta, hogy Törökországnak joghatósága lett volna egy francia zászló alatt közlekedő, quasi-francia területnek számító hajó francia állampolgárai ellen büntetőeljárást indítani.

A Bíróság úgy vélekedett, hogy ugyan a felvilágosodás korától kezdve a területi elv minősül a hatály-szabályozások kiindulópontjának és elsődleges alapjának, de a nemzetközi szokásjog a büntetőjog területén nem követeli meg a territorialitás elvének kizárólagosságát is egyben. E megállapítást specifikusan a tengerjog vonatkozásában erős kritika érte, s később az 1958-ban Genfben elfogadott Tengerjogi Egyezmény a nyílt tengeren elkövetett bűncselekmények vonatkozásában a területi elv kizárólagossága mellett tette le a voksot. Ugyanakkor az ügy azért tekinthető mégis mérföldkőnek a nemzetközi büntetőjog fejlődésében, mert az Állandó Nemzetközi Bíróság fentebb említett álláspontja azt az általános, a tengerjogi kontextuson túlmutató elvi tételel rejtjele magában, hogy a szuverén államok nem kötelesek a joghatóságukat a saját területükön belül tartani, hanem a saját állampolgáraik külföldön elkövetett bűncselekményein túl joghatóságot keletkeztethetnek a külföldiek által külföldön elkövetett delictumokkal kapcsolatban is. Lényeges azonban, hogy a Lotus-elvet akkor értelmezzük helyesen, ha nem hagyjuk figyelmen kívül a Bíróság azon megállapítását sem, hogy az állam szuverenitásából folyó diszkrecionális

A nemzetközi szokásjogot egyes szerzők a *ius cogens* fogalmával azonosítják (D'Amato), s ebből azt a következtetést vonják le, hogy minden nemzetközi szokásjog szerint üldözendő bűncselekmény imperatív természetű norma is egyben. A helyes értelmezés álláspontom szerint azonban a feltétlen érvényesülést igénylő normát a nemzetközi szokásjogtól független kategóriaként kezeli (Bassiouni).^[12] A fogalmak adott esetben összekapcsolódhatnak ugyan, ám nem mondhatjuk, hogy kizárólag a nemzetközi szokásjog normái érhetnék el a *ius cogens* szintjét. Utóbbi terminus nemzetközi büntetőjogi összefüggésben ugyanis önmagában egy nemzetközi bűncselekmény jogi státuszára utal, s annak normahierarchiai aspektusát fókuszálja.

A jogirodalom viszonylag egységes álláspontja szerint egy nemzetközi bűncselekmény *ius cogens* volta mellett akkor érvelhetünk, amennyiben a cselekmény az emberi nem békéjét és biztonságát veszélyezteti és megrendíti az emberiség lelkiismeretét (*"shock the conscience of humanity"*), tehát sérti az emberiség követelményének lényegi tartalmát. A gyakorlatban azonban e két jogi tárgyval rendelkező bűncselekmények elkövetése nem feltétlenül tükrözi azok szimbiózisát. Ehhez képest az agresszió büntetése nem minden, a békét és biztonságot fenyegető elkövetési magatartása jelent veszélyt egyben az emberiségre is. Az emberiség elleni bűncselekmények és a népirtás – bár minden esetben sérti a humanitás követelményét – bizonyos megnyilvánulásai nem veszélyeztetik a nemzetközi békét és biztonságot. A nemzetközi bűncselekmény elemei imperatív természetű normaként jelenhetnek meg akkor is, ha minél jelentősebb az adott nemzetközi bűncselekményt kriminalizáló nemzetközi instrumentumok száma, minél több nemzeti állam joga nyilvánítja az adott magatartást nemzetközi bűncselekménnyé, illetőleg minél szélesebb körben kerül az adott bűncselekményt pozitíváló nemzetközi egyezmény ratifikálásra. A nemzetközi bűncselekmény *ius cogens* jellegét alapozhatja meg az a tény, miszerint minél nagyobb számban indul az adott nemzetközi bűncselekmény tárgyában nemzetközi szintű vagy nemzeti kereteken belül folyó büntetőeljárás, valamint nem utolsósorban az a helyzet, ha az adott bűncselekmény tárgyában az államok hosszabb időn keresztül, következetesen azért indítanak eljárást, mert meggyőződésük szerint ez számukra kötelező (a nemzetközi szokásjog előírásának tartják).

joga az extraterritoriális joghatóság megalapozása tekintetében mindazonáltal korlátozható, amennyiben a területen kívüli joghatóság fennálltát vitató állam sikeresen bizonyítja, hogy a joghatóság ilyen kiterjesztése a nemzetközi jog valamely tilalmába ütközik, illetve a nemzetközi jog valamely (kogens) normájának sérelmével jár. A nemzeti büntető törvénykönyvek hatályra vonatkozó paragrafusai – amelyek eltérő terjedelemben bár, de régtől fogva szinte kivétel nélkül tartalmaznak extraterritoriális joghatóságot megalapozó rendelkezéseket –, ugyan bizonyítékai a rendszeresen és huzamos időn át követett releváns állami gyakorlatnak és annak az opinio iurisnak, hogy e gyakorlat nem tilos, ám a joghatóság államterületen túli kiterjeszthetősége önmagában arra már nem bizonyíték, hogy ne léteznének korlátai a szuverén diszkréciónak. Az a tény pedig, hogy a külföldön külföldi által elkövetett deliktumok üldözhetőségét az államok mérlegelést érdemlő körülménynek tekintik (pl. a magyar Btk. 4 § (3)-e szerint a legfőbb ügyész hozzájárulása szükséges az eljárás megindításához), többek között azt sugallja, hogy egyáltalán nem is zárják ki korlátok létét, vagy másképpen fogalmazva nem biztosak benne, hogy ne léteznének korlátai a joghatóság területen kívüli kiterjesztésének.

[12] Bassiouni, 1999, 15.

Egy nemzetközi bűncselekmény *ius cogens* státuszának imperatív természete azt a következményt vonja maga után, hogy az államoknak erga omnes (az egész nemzetközi közösséggel szemben fennálló) kötelezettsége keletkezik ezek univerzális^[13] és hatékony üldözésére. A *ius cogens* nemzetközi bűncselekmények összefüggésében az *erga omnes* állami kötelezettségnek pedig különböző tartalmi ismérvei érhetők tetten, úgy mint az *aut dedere aut iudicare* elv érvényesítendősége, a vonatkozó nemzetközi bűncselekmények miatti büntethetőség, illetve kiszabott büntetés elévülhetetlenné nyilvánítása, az univerzális büntető joghatóság megalapozása és gyakorlása, valamint a diplomáciai és a nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség biztosításának tilalma.

III. A NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNY FOGALMA ÉS KATEGORIZÁLÁSA

A nemzetközi kriminalizáció fentiekben említett ötletszerűsége, illetve a koherens szabályozás hiánya alapvető akadályát képezi azon törekvés eredményességének, mely a nemzetközi bűncselekmény általános fogalmi meghatározására irányul. Különösen igaz ez a megállapítás akkor, ha a nemzetközi bűncselekmény fogalmát a nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszer közvetett és közvetlen kikényszerítési modelljeire egyaránt érvényesen kívánjuk definiálni. Ehhez képest a nemzetközi bűncselekmény generális fogalma helyett – eltérően a nem-

[13] Hangsúlyozandó, hogy az „univerzalitás”, mint fogalom nem azonosítható kizárólag az univerzalitás elvével, illetve az ezen alapuló univerzális büntető joghatósággal. (Bassiouni, 2004, 62.)

Bizonyos cselekmények univerzális rosszallása ugyanis nem jelenti feltétlenül azt, hogy tárgykukban az államok univerzális büntető joghatóságot is megalapoznak, illetve gyakorolnak. Az univerzalitás gondolata a nemzetközi büntetőjogban ugyanis a következőket foglalja magában: - a területi büntető joghatóság mind belföldiekre, mind pedig külföldiekre kiterjedő érvényét; - a nemzeti büntető joghatóság területen kívüli megalapozását és gyakorolhatóságát; - bizonyos természetű, meghatározott súlyú, az államok közösségének, az emberi társadalom egészének közös, alapvető érdekeit, értékeit támadó jelentős súlyú cselekmények közös rosszallását, illetve nemzetközi kriminalizációját; - a nemzetközileg is bűncselekménynek tekintett cselekmények tárgyában nemzeti és/vagy nemzetközi források alapján közvetlen kapcsolódási pont hiányában is megalapozható és gyakorolható univerzális büntető joghatóságot; - s végül a nem feltétlenül az univerzális büntető joghatóság alapján eljáró nemzetközi büntetőbírói fórumok működését.

Ehhez képest Cesare Beccaria a „bűnökről és a büntetésekről” c. 1764-ben megjelent munkájában elismerte, hogy létezik a nemzetek egyfajta értékközössége, amelyet a nemzetközi közösség minden tagjának tiszteletben kell tartania. Határozottan visszautasította azonban azok álláspontját, akik „... azt hiszik, hogy egy gonosztettet, melyet például Konstantinápolyban követtek el, meg lehetne büntetni Párizsban, azon absztrakt elv alapján, hogy aki megsérti az emberiséget, az megérdemli, hogy az egész emberiség ellensége legyen és egyetemes kárhoztatásban részesüljön; mintha a bírák az emberi érzékenység ítései lennének, és nem az őket összekötő szerződésükéi...”. (Beccaria, 1989, 71.) Beccaria láthatóan tehát kifejezetten elvetette az univerzális büntető joghatóság megalapozhatóságát, s úgy vélekedett, hogy „...a büntetés színhelye a bűn színhelye...”. Ezzel a területi büntető joghatóság elsődlegessége és mindenhatósága mellett érvelt, s a területi elv mindenikre kiterjedő univerzalizmusát hirdette. Amikor azonban a külföldön bűncselekményt elkövető külföldi belföldi jelenlétét „félelmet keltőnek” találta, s az ilyen büntettes száműzését tartotta kívánatosnak, közvetve bár, de előkészítette azon gondolat intézményesítését, hogy az állam területi felségjogából fakadóan a területére tévedt külföldi bűnelkövetőt nemcsak eltávolíthatja, de mint *forum deprehensionis*, akár önmaga is megbüntetheti.

zeti büntetőjogokban alkalmazott formális, avagy materiális koncepciót megfogalmazó megoldásoktól – a fogalmi kör különböző aspektusai definiálhatók, s így a nemzetközi bűncselekmény önmagában inkább mint gyűjtőkategória, semmint önálló jogi terminus értelmezhető.

A nemzetközi bűncselekmény ilyen interpretációs keretbe szorult meghatározása eltérő eredményre vezet a jogalkotás és a jogalkalmazás szemszögéből. A terminusra az előbbi egy absztrakt, utóbbi pedig, ezen túlmenően, egy immanens kategóriaként is tekint. Erre figyelemmel a definiálás jogalkotói szintje a nemzetközi bűncselekménynek szűkebb, míg a jogalkalmazói dimenzió tágabb területet biztosít.

A nemzetközi bűncselekmény akkor és az által válik önállósult, absztrakt fogalommal, amikor a közönséges bűncselekményekhez képest a tényállási elemeiben közvetlenül is nemzetközi elem található és/vagy a vonatkozó jogforrás(ok) nemzetközi jogiak. Edward M. Wise szerint a nemzetközi bűncselekmény („*international offense*”) absztrakt jelensége a legtágabb értelemben azt a jogellenes emberi magatartást fókuszálja, amely tekintetében az államokat nemzetközi jogi kötelezettség terheli a bűncselekménnyé nyilvánításra és a felelősségrevonás megvalósítására, illetve előmozdítására.^[14] Roger S. Clark minden olyan bűncselekményt nemzetközinek tart, amellyel szembeni fellépés nemzetközi érdek („*offense of international concern*”).^[15] E megállapítás annak a jogalkalmazói interpretációnak is alapjául szolgál, miszerint a nemzetközi érdek közvetlenül nem feltétlenül a bűncselekmény tényállási elemeiben tükröződik, a jogalkotó sokszor nem elsősorban ilyen érdekek figyelembe vételével kriminalizál egy magatartást, azonban a jogellenes cselekmény realizálása az adott eset körülményei között mégis valamilyen nemzetközi vonatkozással bírhat. Így amennyiben egy magyar állampolgár külföldön külföldi sérelmére rablást követ el, az egyébként közönséges bűncselekmény tényállási elemeinek külvilági manifesztációja nemzetközi elemet vegyít a büntető jogviszonyba, s e tekintetben a bűncselekményre közvetve nemzetköziliként tekinthetünk. Az ilyen módon megvalósuló deliktumok tehát az elkövető állampolgárságára, illetve az elkövetés helyére tekintettel az államok büntető joghatóságainak konfliktusát eredményezik és a nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményrendszerének alkalmazásához vezethetnek. Az alapvetően nemzeti állami érdekeket sértő bűncselekmények elkövetőivel szembeni eredményes és határozott küzdelem nemzetközi érdek is, hiszen csak a büntető-jog univerzalizmusa, a büntetés elkerülhetetlensége és „határtalansága” biztosíthatja a büntető igazságszolgáltatás nemzeti rendszereinek megfelelő hatékonyságát, s ezen keresztül a nemzetközi közösség egyes államainak büntetőjoga iránti tiszteletet. Wiener A. Imre koncepciója szerint az esetfüggően nemzetközinek minősülő közönséges bűncselekmény ún. nemzetközi vonatkozású bűncselekmény, mely az eredeti belső jog részét képező inabsztrakt kategória, s elbírálásakor az eljáró állam nemzeti jogszabályait kell alkalmazni.^[16]

[14] Wise, 1989, 932–933.

[15] Clark, 1988, 49.

[16] Wiener, 1986, 262.

A nemzetközi bűncselekmény absztrakt jelenségének heterogén jellege az alkalmazandó nemzetközi jogforrások mibenlétére és a védett társadalmi érdekekre tekintettel kialakította a nemzetközi jellegű bűncselekmény terminusát. Karpec nézete szerint az e kategóriába tartozó deliktumok nemzetközi egyezmények által kriminalizált olyan cselekmények, melyek sértik vagy veszélyeztetik az államok közötti békés gazdasági, társadalmi, kulturális kapcsolatokat, s a meghatározott módon ratifikált nemzetközi konvencióban rögzített normák szerint, vagy pedig a nemzeti törvényhozás normái értelmében, ám a releváns egyezményekkel összhangban kell őket büntetni.^[17] A szerző álláspontja értelmében e fogalmi körbe sorolandók a békés együttműködést és a normális nemzetközi kapcsolatok megvalósulását akadályozó bűncselekmények, így különösen a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények, az államok és társadalmak gazdasági, valamint szociális-kulturális fejlődését veszélyeztető bűncselekmények, a környezet elleni bűncselekmények, valamint a morális értékek elleni kiemelt bűncselekmények, így az emberkereskedelem, a tiltott pornográf felvétellel való visszaélés.

A nemzetközi jellegű bűncselekmény tényállásában a szerző szerint tehát közvetlenül is található nemzetközi elem, az alkalmazandó források kizárólag származékos természetű, az egyén felelősségét közvetve megalapozó nemzetközi egyezmények, vagy eredeti nemzeti jogszabályok lehetnek. Lényeges, hogy a nemzetközi jellegű bűncselekmény által védett érdekek elsősorban az állammá szervezett társadalom érdekei, s nem pedig a társadalmakat képező emberiségé, miáltal az emberiség elleni bűncselekmények kívül rekednek a nemzetközi jellegű deliktum fogalmi körén.^[18] Érdemes látni ugyanakkor, hogy a nemzetközi jellegű bűncselekmények büntetendősége sok ponton összefüggésbe hozható az emberiség elleni bűncselekmények pónalizációjával, mivel bizonyos esetekben az előbbi kategória az utóbbi fogalmi körében válik tényállásszerűvé.

A tudományos irodalomban és a joggyakorlatban is egyetértés mutatkozik abban, hogy a nemzetközi bűncselekmény kategóriájának igazi tartalmát azok a bűncselekmények képezik, amelyek vonatkozásában az egyén büntetőjogi felelőssége a belső jog közvetítése nélkül, közvetlenül a nemzetközi jogon alapul. Az 1989-ben Bécsben rendezett XIV. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus ezeket a deliktumokat ún. szűkebb értelemben vett nemzetközi bűncselekményként határozta meg. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által kidolgozott „Emberiség Békéje és Biztonsága elleni Bűncselekmények” kódex-tervezete e kategóriára a nemzetközi jog szerinti bűncselekmény (*„crime under international law”*) terminust alkalmazta, s ezzel összhangban a jogirodalomban sem ismeretlen ez a koncepció. Otto Triffterer nézete szerint nemzetközi jogi bűncselekménynek minősülnek mindazon jogellenes magatartások, amelyeket a nemzetközi szokásjog

[17] Karpec, 1983, I. kötet 32.

[18] Hangsúlyozandó, hogy a nemzetközi jellegű bűncselekménnyel szinonimként használatos a transznacionális (nemzetközi kihatású) bűncselekmény fogalma. A hazai jogirodalomban ennek a terminusnak az alkalmazását támogatja Wiener A. Imre, azonban az e körbe vonható cselekményeket, mint „szerződéses bűncselekmények”-et elsősorban büntetőpolitikai jelentőségűnek tartja, s önálló nemzetközi bűncselekményi kategóriába sorolásuknak nem látja különösebb dogmatikai indokát.

vagy szerződési jog nyilvánít büntetendőnek, függetlenül attól, hogy ezek a nemzeti bíróságok, vagy nemzetközi büntetőbíróságok, adott esetben mindkettőnek egymást kiegészítő, vagy egymással konkuráló joghatósága alá esnek. A Wiener A. Imre szerkesztésében 2002-ben megjelent hazai általános részi tankönyv is lényegében ezt a terminológiai megközelítést támogatja, amikor úgy fogalmaz, hogy „...a nemzetközi bűncselekmény olyan nemzetközi jogi kötelezettség megsértése, amely annyira alapvető a nemzetközi közösség érdekei szempontjából, hogy megsértését a nemzetek közössége, mint egész, bűncselekménynek ismeri el”.^[19]

Minderre figyelemmel a nemzetközi jogi bűncselekmény a nemzetközi jellegű bűncselekményhez képest tartalmilag mindenekelőtt társadalomra való veszélyességének fokában mutat különbséget, lévén e kategória azokat a rendkívül súlyos, az elkövetés helyétől függetlenül az emberi társadalom egészének érdekeit sértő, vagy veszélyeztető bűncselekményeket fókuszálja, amelyek tárgyában a felelősségre vonás klasszikus nemzeti büntetőjogi szabályai jelentősen átalakul(hat)nak. Wiener A. Imre egy írásában olyan messzire megy, hogy csak a szupranacionális jellemzőkkel bíró kriminalizációt tekinti nemzetközi (jogi) bűncselekménynek, s így az ilyen minősítéshez elengedhetetlennek tartja azt, hogy egy adott magatartást nemzetközi szerv határozata nyilvánítson bűncselekménnyé, illetve azt is szükségesnek látja, hogy az ilyen cselekményt megvalósító személyekkel szemben valamilyen államok feletti testület járjon el.^[20] A szerző a nemzetközi (jogi) bűncselekmény megvalósulása feltételének tekinti azt is, hogy a tilalmazott cselekményt közvetlenül vagy közvetve az állam, illetve annak képviselői kövessék el. Többen ezzel ellentétes álláspontra helyezkednek, s így Polt Péter sem vélekedik úgy, hogy ez a körülmény alapvető kritériuma lenne e nemzetközi bűncselekményi kategóriának.^[21]

Mindemellett a nemzetközi jogi bűncselekmény az, aminek a keretei között, bár szintén nem került kidolgozásra a nemzetközi bűncselekmény általános fogalma *per definitionem*, azonban az egyes általános részi fogalmi elemei a többi nemzetközi bűncselekményi kategóriához képest minőségileg napjainkra a leginkább kidolgozottá váltak, s bizonyos mértékig egységesülő nemzetközi szemléletet mutatnak. Ez a folyamat az emberiség elleni bűncselekmények tárgykörében a nemzetközi büntető törvényszékek működésével kapcsolatban csúcsonódott ki. Kiemelendő, hogy a korai joganyagok, így különösen a Genfi Konvenciók, a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék^[22] statútuma nem tartalmaztak a bűncselekmény általános részi fogalmi körére nézve rendelkezéseket, mi több, a bűncselekmény-meghatározások célja arra sem irányult, hogy elsősorban dogmatikailag megfelelően kimunkált különös részi tényállásokat rögzítsenek, hanem hogy a törvényszékek joghatóságát megalapozzák. A bűncselekmény általános részi sza-

[19] Wiener, 2002, 295.

[20] Wiener, 1986, 263.

[21] Polt, 1987, 177.

[22] Agreement for the Prosecution and Punishment of Major War Criminals of the European Axis, Aug. 8, 1945, 59 Stat. 1544, 82 U. N. T. S. 279, E. A. S. No. 472.

bályanyagának kidolgozását, s különösen a felelősségtani kérdések kimunkálását még az 1993-ban és 1994-ben létrehozott ad hoc törvényszékek (ICTY, ICTR)^[23] is „csupán” a bírák feladatává tették. A nemzetközi büntetőjogi gyakorlat azonban számos esetben azt mutatta, hogy a különböző jogrendszerek jogi hagyományainak dogmatikai szemléletével áthatott nemzetközi büntetőbírák gondolkozása, illetve a saját nemzeti büntetőjogaik dogmatikájára alapozó állami bíróságok ítélkezési gyakorlata ilyenformán nem lehet képes egységes jogértelmezés kialakítására, előre látható, kiszámítható büntetőjogi felelősségrevonás alkalmazására. A nemzetközi (jogi) bűncselekmény elemeinek ez a lényegében *common law* szemléletre jellemző megközelítése könnyen a nemzeti büntetőjogokhoz hasonlóan a nemzetközi büntetőjogban is irányadó *nullum crimen/nulla poena sine lege* elvek által támasztott követelmények sérelméhez vezethet. Hangsúlyozandó ugyanakkor, a nemzetközi (jogi) bűncselekmények tárgykörében létrehozott számos pozitívált normaanyag, nemzetközi egyezmény beható vizsgálata is arra világított rá, hogy a bírói döntések által megalkotott jogon kívüli törvényi normákban kriminalizálni szánt tényállások szövegezése szintén kevésbé világos és egyértelmű, s így a nemzetközi büntetőjogi norma a pontos meghatározottság kívánalmának nem tesz maradéktalanul eleget. A büntetőjogi tilalom elemei, illetve hatóköre egzakt megállapításának hiánya önkényes bírói döntésnek adhat teret, valamint jelentősen gyengítheti a nemzetközi büntetőjog céljának beteljesítését, amihez az is hozzájárul, hogy a források – az ICTY, ICTR és az ICC Statútumainak kivételével – rendszerint hallgatnak a kiszabható büntetésekről. Mindez leginkább azzal a körülménnyel magyarázható, hogy a nemzetközi bűncselekmények üldözésére sokáig a nemzeti jogrendszerek közvetítésével került sor, s a bűnelkövetők felelősségre vonása nemzeti bíróságok előtt történt meg. Miután a nemzetközi jogi normák tartalmát transzformáló belső jogi törvények a pontatlanságokat, a homályos, meghatározatlan fogalmakat igyekeztek, igyekeznek a *nullum crimen sine lege certa* követelményeihez igazítani, első látásra úgy tűnik, hogy a büntető rendelkezéseket rögzítő nemzetközi jogi normáknak elegendő inkább deklaratív jellegűnek lenni, s „megbocsátható bűnük” lehet, ha inkább általánosan, semmint specifikusan írják körül a rendelkezések tartalmi lényegét. Sokszor elkerülhetetlen is ez a deficit: a szövegezést végző szakértők inkább diplomataék, mint jogi specialisták.

E tényezők azonban objektíve nem tudják igazolni azt a helyzetet, hogy a nemzetközi büntetőjogban a legalitás elvének sztenderdjei alacsonyabbak, mint az eredeti belső jogban. A közvetlenül a nemzetközi jogon alapuló egyéni büntető-

[23] A volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére Nemzetközi Törvényszéket rendelt felállítani (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) S. C. Res. 827, U. N. SCOR, 48th Sess., U. N. Doc. S/RES/827 (1993); az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és más hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére hivatott Nemzetközi Büntető Törvényszéket (International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR) S. C. Res. 955, U. N. SCOR, 49th Sess., U. N. Doc. S/RES/955 (1994).

jogi felelősség összefüggésében pedig egyenesen elkerülhetetlen lenne a bűncselekménytani normák pontos meghatározásának nemzeti jogi szttenderdekhez közelítése. A direkt büntető igazságszolgáltatási rendszerben a felelősséget ugyanis az irányadó nemzetközi jogi normák a nemzeti jog közvetítése nélkül alapozzák meg, s e vonatkozásban a nemzetközi szokásjog íratlan normái is jelentős szerepet játszanak. Utóbbiak tartalmának pontos feltárása, értelmezése és nemzetközi egyezménybe foglalása eleget tesz a *nullum crimen sine lege scripta* követelményének, s ehhez a művelt nemzetek által elismert jogelvek meghatározó segítséget nyújtanak. Lényeges, hogy az alkalmazandó jog tartalmának határozatlansága egyúttal a nemzetközi büntetőjog szabályozási körének bizonytalanságát növeli, s megkérdőjelezi a normák megismerhetőségét is.

Mindezen problémákon az ICC Statútuma igyekszik enyhíteni. Bár a nemzetközi bűncselekmény általános fogalmát nem határozza meg, azonban a minden eddiginél átfogóbban kodifikált általános részi rendelkezések köréből leszűrhetők az egyes főbb fogalmi elemek. Ezek alapvetően az angolszász bűncselekmény fogalom modelljére vezethetők vissza, mely folytán az ún. *material element* ('*actus reus*'), és az ún. *mental element* ('*mens rea*') síkján értelmezhetők. E megközelítés nem a kontinentális nemzeti büntetőjogokban ismert tényállásszerűség, jogellenesség és bűnösség triászának dogmatikai közegében gondolkozik, így a 'material element' terminus alatt leginkább a 'bűncselekmény tárgyi oldalának elemei' kifejezést, míg a 'mental element' kifejezésen 'a bűncselekmény alanyi oldalának elemei' értendők. Első látásra úgy tűnhet, hogy a Statútum a nemzetközi bűncselekmény általános részi fogalmát lényegileg a kontinentális büntetőjogok szerinti ún. általános törvényi tényállás fogalmi körével azonosítja. Ez azonban több szempontból is megkérdőjelezhető, különösen akkor, ha azt látjuk, hogy a '*mens rea*' csupán a '*material element*'-re vonatkozik, és az nem foghatja át a cselekmény jogellenességét. A jogellenesség tudata a felelősséget kizáró okok keretében kerülhet vizsgálatra, s ez szükségszerűen akkor történhet meg, ha maga a bűncselekmény megvalósult. Egyébiránt e fő fogalmak keretein belül gondolkodva a statútum szerint a nemzetközi bűncselekménynek az alábbi különös elemei léteznek: a cselekmény, az ún. következmények, az ún. körülmények, a tudatosság (a magatartás következményeinek előre látása) és a szándékosság. Az értelmezési gyakorlatban az máig vitatott, hogy a statútum rendszerében a 'cselekmény' kiterjed-e a mulasztásra is, és ha igen, a statútum 30. cikkelyében foglalt felhatalmazás alapján a Bíróság kiterjesztheti-e a felelősség körét a szándékos mulasztáson túli egyéb tudattartalmú mulasztással elkövetett bűncselekményekre is. A statútum kifejezetten nem követeli meg az okozati összefüggés fennállását a cselekmény és a következmény között, de találhatunk számos olyan tényállást, amely explicite utal az okozatosság követelményére is. Nem világos ugyanakkor az alkalmazandó okozati teória mibenléte. A „körülmények”, a kontextuális elemek, vagy hazai jogi terminussal élve az elkövetés szituációjához tartozó elemek szerepe ugyanakkor teljesen egyértelmű: ezek teszik a statútumban felsorolt (nemzetközi) bűncselekményeket nemzetközi jogi bűncselekménnyé. Az egyes emberiség elleni bűncselekmény-típusok lényegileg ugyanis az alapul vett nemzetközi vonatkozású, vagy nemzetközi jellegű bűncselekmények tömeges, vagy rendszeres elkövetését fóku-

szálják. Az objektív bűncselekmény-fogalmi elemeket átfogó szubjektív elemek sajátossága pedig az, hogy a státútum általános részében definiált tudatosság és szándékosság mércéje nem abszolút természetű, mindig esetfüggően kell vizsgálni, hogy a fő szabályhoz képest az egyes tényállások összefüggésében szigorúbb, vagy enyhébb, szubjektív (lényegében bűnösségtani) szempontok alkalmazandóak-e.

Mindezek után, ha megkísérelünk egy összképet alkotni a nemzetközi bűncselekmény fogalmi meghatározására irányuló törekvésekről és megoldásokról, azt látjuk elsőként, hogy a háttérben meghúzódó kriminalizációs kritériumok sokszínűségére tekintettel általában véve kijelenthető, a nemzetközi bűncselekmények több esetben átfedéseket mutatnak, s megnehezítik egy világos rendszertan kialakítását. Így a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményi tényállások alapvetően nemzetközi jellegű deliktumok, azonban a terrorista bűncselekmények célzata és megvalósításának módja több esetben az emberiség elleni bűncselekmények terrénumába emelheti azokat (ez a gondolat vetődött fel különösen az USA ellen 2001. szeptember 11-én végrehajtott támadások kapcsán, melyek a nemzetek közössége egészének alapvető értékeit, érdekeit sértették, s a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztették).

A tényállások közötti átfedések, rendszertani bizonytalanságok egyik feloldási módja lehetne, ha a belső jogokhoz hasonlóan a nemzetközi büntetőjogban is kialakulna a bűncselekmények egyfajta súly szerinti felosztása, illetve hierarchiája. Ehhez képest Bassiouni a nemzetközi bűncselekmények trichotomikus felosztása mellett érvel,^[24] s – részben összhangban az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának az állam büntetőjogi felelősségéről szóló tervezetével – a nemzetközi büntett, nemzetközi vétség és a nemzetközi jogsértés kategóriáinak életre hívását látja szükségesnek. A szerző megítélése szerint e bűncselekményi alakzatok közötti különbségtétel ugyan alkalmas lehet a rendszertani bizonytalanságok feloldására, ám ez a megoldás nem elsősorban dogmatikai distinkciónak, hanem leginkább olyan (büntető)politikai értékválasztás reflexiójának tekinthető, mely magában hordozza az egyes kategóriák közötti fluktuáció lehetőségét. Ezen átfedések a nemzetközi bűncselekmény Bassiouni-féle súly szerinti felosztását a védendő értékek részbeni azonossága, rokonsága, illetve e társadalmi értékeket, érdekeket potenciálisan, vagy ténylegesen sértő magatartások eltérő intenzitása okán sokszor egyszerű tautológiai klasszifikációvá formálják, nem biztosítják minden esetben megfelelően a tényállások megfelelő elhatárolhatóságát, s a legalitás elvének sérelmére vezethetnek. Mindehhez képest nemzetközi büntettnek („*international crime*”) minősül az a jogellenes magatartás, amely az emberiség békéjét és biztonságát sérti, vagy veszélyezteti, vagy egyéb alapvető értékeket támad, és az államnak, vagy valamely szervének elkövetői minősége megállapítható. E fogalmi körbe Bassiouni 11 bűncselekményi kategóriát sorol, így többek között az agressziót, a népirtást, a háborús bűncselekményeket, az emberiség elleni büntetteket, az emberen végezhető kutatás szabályainak megszegését.

[24] Bassiouni, 1987, 121–124.

Nemzetközi vétséget („*international delict*”) az a jogellenes magatartás realizál, amely nemzetközileg védett érdeket támad, s megvalósítása több államot érint akár az elkövető(k), akár a sértett(ek) eltérő állampolgárságára tekintettel. Lényeges, hogy a Bassiouni-féle nemzetközi vétség tartalmi köre nem harmonizál a Nemzetközi Jogi Bizottság fentebb említett tervezetében foglalt ugyanezen „címkéjű” terminussal, lévén azon túl, hogy Bassiouni a nemzetközi vétség elkövetőjének fő szabályként a természetes személyt, s nem pedig az államot jelölte meg, az alapul fekvő jogellenes magatartásokat egyértelműen bűncselekményként, nem pedig egyszerű jogsértésként definiálja.

A nemzetközi vétség értelmi körébe Bassiouni 13 bűncselekményt lát „elhelyezhetőnek”, s az egyes nemzetközi vétségek között is hierarchikus viszonyt határoz meg akkor, amikor a személyi szabadság, a társadalmi és a gazdasági érdekek védelmét szolgáló kriminalizáció produktumaként meghatározott bűncselekmények között ebben a sorrendben vél rangsort kialakítani. Ehhez képest többek között a kalózkodás, a nemzetközileg védett személy elleni erőszak, a túszszedés, a terrorizmus finanszírozása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, a kulturális javakkal való visszaélés és a környezet bizonyos nemzetközileg védett elemei ellen irányuló jogellenes magatartások minősülnek nemzetközi vétségnek.

A nemzetközi jogsértés („*international infraction*”) olyan nemzetközi bűncselekményi kategória, amely Bassiouni szerint azon jogellenes magatartásokat öleli fel, amelyek kívülrekednek a nemzetközi büntett és a nemzetközi vétség kategóriáin. Ide tartozónak véli a tiltott pornográf felvételekkel folytatott nemzetközi kereskedelmet, a pénz-, illetve egyéb fizetőeszköz-hamisítást, a tengeralatti kábelek megrongálását, valamint a külföldi hivatalos személy megvesztegetését.

A gyakorlatban jelen pillanatban csupán a nemzetközi jogi normák *ius cogens* jellege biztosít bizonyos nemzetközi bűncselekményeknek felsőbbrendű státuszt, ugyanakkor az imperatív természettel nem rendelkező norma által inkriminált cselekmények elviekben azonos helyzetűek, tekintet nélkül arra, hogy milyen nemzetközi érdeket védenek, illetve milyen súlyú jogsérelmet fókusznak. Azonosíthatók azonban olyan körülmények, amelyek megfelelő figyelembe vétele ugyanakkor hatékonyan biztosíthatja a nemzetközi bűncselekmények rendszerének és hierarchiájának kialakítását. Ilyen kritériumként szolgál a védendő társadalmi érdek, az érdeksérelem mibenléte, a jogsérelem súlya, a megvalósított jogsértésben megnyilvánuló elkövetői veszélyesség, az elrettentés várható foka, a bűncselekménnyé nyilvánítás alapvető kritériumai, a büntetőeljárás során alkalmazott oportunitás elvében tükröződő büntetőpolitikai szemlélet.

IV. ÖSSZEGZÉS

A nemzetközi bűncselekmény koncepciójának minél hatékonyabb és intenzívebb egységesítésére irányuló törekvések eredményességét alapvetően a nemzetközi büntetőjog fogalmi és fenomenológiai meghatározásának erőteljes pluralizmusa, illetve az alkalmazott terminusok sokszor jelentős átfedéseket mutató természete határozza meg. Jelen pillanatban minden érdemi fejleménytől függetlenül még mindig erőteljesen megkérdőjelezhető egy egységes nemzetközi büntetőjogi dogmatika kialakíthatósága, illetve általában az, hogy a terminológiai különbségtételre törekvő, illetve azok eredményeit összebékíteni igyekvő definíciók a nemzetközi büntetőjog átláthatóságának és koherens rendszerének megfelelő alapjai legyenek.

Albin Eser és Otto Lagodny ezzel kapcsolatos álláspontja keretében olyan messzire jut, hogy magát a „nemzetközi büntetőjog” kifejezést nem is tartja megfelelőnek a jogterület valódi tartalmi körének jelölésére, lévén nézetük szerint e kategória a nemzetközi büntető igazságszolgáltatási rendszernek csak egy szelete. Arra is rámutatnak, hogy sokszor a „nemzetközi” jelző használatával előállott konnotatív helyzet a téma dogmatikai alapkérdéseiben kevésbé jártas érdeklődőt a diszciplína valós tartalmát illetően is megtévesztheti (pl. ha kizárólag egy, a nemzetközi jog keretében elhelyezkedő büntetőjog létre, vagy a nemzetközi jogi források szerepének kizárólagosságára asszociál). Ehhez képest a „nemzetközi büntetőjog” fogalmának különböző meghatározásai nem produkálhatnak a tárgykörébe tartozó alapkérdésekben, így különösen a nemzetközi bűncselekmény koncepcióját illetően kielégítő eredményeket. Javaslatuk értelmében a „nemzetközi büntetőjog” terminus helyett az ún. „transznacionális büntetőjog” kifejezés volna használandó. Ez a legáltalánosabb értelemben olyan büntetőjogot jelent, amely nem kizárólag egy nemzeti entitás keretébe illeszkedik.^[25] A „transznacionális büntetőjog” fogalmának pedig nézetük szerint nem annyira pontos jogi meghatározást igénylő terminusnak kellene lennie, hanem olyan gyűjtőfogalomnak, amely munkacímként jelöli a vizsgálódás lehetséges területeit, így a nemzetközi bűncselekmény fogalmi elemeinek összehangolhatóságát.

A javasolt „transznacionális büntetőjog” kifejezést ugyanakkor csak néhány szerző, így Scholten használja a nemzetközi büntetőjog általános kategóriájának helyettesítőjeként;^[26] általában véve a terminus ugyanazt a sorsot osztja, mint maga a nemzetközi büntetőjog: heterogén értelmi közegben formálódik. Így fordul elő az, hogy pl. a nemzetközi jellegű bűncselekménnyel szinonimként használatos a ’transznacionális (nemzetközi kihatású) bűncselekmény’ fogalma. A hazai jogirodalomban ennek a terminusnak az alkalmazását támogatja Wiener A. Imre, azonban az e körbe vonható cselekményeket, mint „szerződéses bűncselekményeket” elsősorban büntetőpolitikai jelentőségűnek tartja, s önálló nemzetközi bűncselekményi kategóriába sorolásuknak nem látja különösebb dogmatikai indokát.

[25] Eser-Lagodny, 1992

[26] Scholten, 1995, 12–14.

Megállapítható tehát, hogy a nemzetközi bűncselekmény koncepciója, s ezen belül a nemzetközi bűncselekmény általános részi fogalmi elemei kidolgozásának és egységesítésének elkerülhetetlenül gátat szab magának a nemzetközi büntetőjog jogi-politikai közegének a világ különböző nagy jogrendszereiben és büntetőpolitikai elképzeléseiben megnyilvánuló, lényegében feloldhatatlan pluralizmusa. Ez ugyanakkor nem feltétlenül egészségtelen jogi helyzet: a büntetőjog mindenkoron az államok szuverenitásának kifejeződése is egyben, s egy államok feletti globális autoritás univerzális legitimációja hiányában kiüresedetté válna minden világviszonylatban használatra szánt fogalmi közeg, így a nemzetközi bűncselekmény koncepciója is.

Figyelembe kell venni ugyanis azt a körülményt is, hogy a nemzetközi büntetőjog eszközrendszere alkalmazásának nem csupán a minél hatékonyabb megtorlást kell szolgálnia, hanem az egységes koncepcionális rendszer kialakításának igénye mellett az ezek segítségével megvalósuló felelősségre vonás minél effektívebb társadalmi legitimációját is biztosítani kell. Ennek során pedig törekedni kell az objektív igazság feltárására, az egyén, valamint a sértettek, illetve adott esetben a társadalom egészének rehabilitációjára, valamint a konfliktusban részes különböző személyek, illetve csoportok közötti megbékélés elősegítésére. Ezek a körülmények pedig sokszor pontosan nem a büntetőjogi felelősségre vonás mesterségesen egységesedő eszközei, a nemzetközi bűncselekmény dogmatikai elemeinek homogenizálása útján valósulhatnak meg.

IRODALOM

- Bassiouni, M. Cherif (1980): *International Criminal Law: A Draft International Criminal Code*, Sijthoff & Noordhoff, Germantown
- Bassiouni, M. Cherif (1987): *International Criminal Law. A Draft International Criminal Code and a Draft Statute for an International Criminal Tribunal*, Martinus Nijhoff Publishers)
- Bassiouni, M. Cherif (1999): The Need for International Accountability, In: Bassiouni, M. Ch. (ed.): *International Criminal Law Vol III. Transnational Publishers*, 2nd ed.
- Bassiouni, M. Cherif (2003): *Introduction to International Criminal Law*, Transnational Publisher
- Bassiouni, M. Cherif (2004): The History of Universal Jurisdiction and Its Place in International Law, In: Macedo, S. (ed.): *Universal Jurisdiction – National Courts and the Prosecution of Serious Crimes under International Law*, University of Pennsylvania Press
- Bassiouni, M. Cherif – Wise, E. M. (1995): *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, Kluwer
- Beccaria, C. (1989): *A bűnokről és a büntetésekről* (Dei delitti e delle pene) (ford.: Madarász Imre), OPKM
- Bodin, Jean (1962): *The Six Books of a Commonwealth*, Ed. McRae, K. D., Cambridge
- Clark, Roger S. (1988): Offenses of International Concern: Multilateral State Treaty Practice in the Forty Years since Nuremberg, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 57. 49–119.
- Delmas-Marty, Mireille (1997): *Corpus Juris – introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Economica
- Eser, Albin – Lagodny, Otto (1992): Preface. In: Eser, A. – Lagodny, O. eds.: *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg im, Breisgau
- Gellér Balázs (2008): *A magyar büntetőjog tankönyve I. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest*
- Grotius, H. (1960): *A háború és béke jogáról*, II. kötet, Akadémia Kiadó, Budapest
- Irk Albert (1933): *A nemzetközi bűncselekmény és a nemzetközi büntetőbírárság eszméje* (Különlenyomat az „Angyal Pál Emlékkönyv”-ből, Bp.)
- Karpec, I. I. (1983): *A nemzetközi jellegű bűncselekmények*, I. kötet, Rendőrtiszi Főiskola, Budapest
- Polt Péter (1987): A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése, *Jogtudományi Közlöny*, 4. szám (április) 172–178.
- Reyndams, Luc (2000): Universal Criminal Jurisdiction: The Belgian State of Affairs. *Criminal Law Forum*, Vol. 11. No. 2. 183–216.
- Scholten, Hans-Joseph (1995): *Das Erfordernis der Tatortstrafbarkeit in § 7 StGB*. Freiburg i. Br. (Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br.)
- Sieber, Ulrich (1997): Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, *Juristen Zeitung*, 369–381.
- Taylor, Leslie Turano (2000): Jurisdiction in the Pinochet Case: The View from Spain. *European Public Law*, Vol. 6. Issue 4.
- Wiener A. Imre (1986): Nemzetközi büntetőjog – nemzetközi bűncselekmények, *Jogtudományi Közlöny*, június
- Wiener, A. Imre (szerk.) (2002): *Büntetőjog – Általános Rész*, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Wise, E. M. (1989): International Crimes and Domestic Criminal Law, *DePaul Law Review* Vol. 38. 923–966



●
Kirsch, Adam Friedrich: Abundantissimum cornu copiae lingua Latinae et Germanicae selectum. Nürnberg, 1728.

A hazai és a nemzetközi büntetőpolitika jelenkori helyzete és kihívásai

A NEMZETKÖZI BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS KRIMINÁLPOLITIKÁJÁNAK JÖVŐKÉPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN^[1]

A bűnügyi tudományok történetében, Liszt a kriminálpolitikát a büntetőjog vezérlőcsillagának nevezte. E meghatározás, a kriminálpolitika általános fogalma kialakításánál és az unióhoz fűződő kriminálpolitika fogalmának megadásánál is alapvető tételként kezelendő.^[2]

Figyelembe véve a kriminálpolitika általános megközelítését, mármint hogy az az állami politika része: valójában egy kellően meghatározott elvi irányultságú, a társadalom érdekei által elvárt rend kialakítására irányuló intézkedés-sorozat, intézkedés-csomag, illetőleg célkitűzések meghatározását kell, hogy jelentse. Ehhez képest, mivel az unió nem önálló állam, ha az unió, vagy az uniós együttműködés kriminálpolitikai összefüggéseit, vagy a kriminálpolitikai célt tekintjük, azt kell mondanunk, az unió – mint állami szervezet nélküli jogi entitás – speciális célrendszerrel bír. Itt a kriminálpolitikai elképzelések, gyakran futurista színezetet mutatnak, illetve vesznek fel. Ha az unió eddigi történetét görcső alá vesszük, nem is elég világos ez az ún. kriminálpolitikai tevékenység, és ezáltal „az uniós kriminálpolitika”-fogalom meghatározása sem lehet kellően pontos.

Mindennek az az indoka, hogy gyakran olyan célokat tűznek ki kriminálpolitikai köntösben, amelyet az adott speciális jogi entitás elvárásain túl nem az unió, hanem a tagállamok szintjén valósítanak meg. Emellett az ún. futurisztikus jellegét az is adja, hogy ugyan a társadalmi folyamatok által meghatározott aktualicizmus jellemzi a jogi aktusok megalkotását, ám a célok sok lépcsőt kihagyva, erőteljesen a középtávot meghatározó alaptételekkel bírnak, annak ellenére, hogy általában az 5 évre szóló cselekvési tervek, programok vagy intézkedés-sorozatok jellemzők, illetve jellemzik az unió együttműködési tevékenységét.

Ezen túlmenően az unióhoz fűződő kriminálpolitika lényegét az is áthatja, hogy gyakorlatilag csupán az uniós kriminálpolitika végpontjai láthatók, a kriminálpolitika kialakítására irányuló eljárásokban a tartalmi vitákat az érdemi álláspont ütköztetéseket nem látjuk. Ezáltal gyakran olyan felfedezetlen, uniós jog által majd levédeni kívánt területeket is magukba foglalnak ezek a célkitű-

[1] Az írás a Széchenyi Egyetemen, a 2009. november 25. napján megtartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

[2] Busch, 2006, 32.

zések, mintha az ún. homályos jövő pillanatában egy fekete lyuk felé száguldó űrhajóban ülő, azt vezető jogalkalmazó szemszögéből látható elmosódott kép tárulna elénk.

Az előadás címében a nemzetközi bűnügyi együttműködés kriminálpolitikájának jövőképéről van szó. Mégis, ha ezt a címet és fogalmat helyesen és adekvátan próbáljuk használni, akkor gyakorlatilag az előadásnak az Európai Unió kriminálpolitikájával kell foglalkoznia. Viszont az Európai Unióban a bűnügyi területen lévő tevékenységnek, mint az Európai Unió egyik speciális, nagy, átfogó politikájának, a harmadik pillérben mozgó együttműködés kereteiben kell megvalósulnia. Tehát az Európai Unió kriminálpolitikája az ún. bűnügyi együttműködési területen, a bűnügyi együttműködés szférájában valósul meg, ezért fogalmilag nem helyes a bűnügyi együttműködés kriminálpolitikájáról beszélni. Inkább a cím, illetőleg a gondolat az Európai Unió kriminálpolitikájának a nemzetközi bűnügyi együttműködésbeni jövőképre kellene hogy módosuljon.

Miért is érdekes ez és miért is pont ettől eltérő cím került megfogalmazásra?

A címnek és a fogalmi meghatározásnak rendkívül komoly jelentősége lehet a különféle célokhoz rendelt eszközök és működési területek vonatkozásában, ezért – hogy ezt az adott kérdést, ezt a jövőképet fel tudjuk vázolni – több témakörrel kellene külön foglalkozni. Azokkal, melyek az általános értelmű kriminálpolitika részét képezik.

Először egy fogalmi alapvetéssel kellene kezdeni a vizsgálódásokat, természetesen uniós szemüvegen keresztül. Ezt követően az uniós kriminálpolitika különféle aspektusait kell górcső alá venni. A következő vizsgálódási pont természetesen, történetiségén keresztül az ún. uniós jogalkotásnak a bűnügyi együttműködés területén lévő különféle aktusaira irányul, így ezeket kell számbavenni és elemezni, mind az uniós, mind a nemzeti szinteken. Mivel a kriminálpolitikának rendkívül fontos részét jelenti a bíróságokkal kapcsolatos önirányítás, a luxembourgi bíróság ítéleteit is bizonyos területeken – kiemelt példákon keresztül – vizsgálnunk kell a kriminálpolitika szolgálatában. Mindezekből aztán az uniós kriminálpolitika kilátásaival, a kilátási területekkel, a meghatározandó elvek jövőképevel lehet foglalkozni és meghatározni a módosított címben felvázolt képet.

1. FOGALMI ALAPVETÉS UNIÓS SZEMÜVEGGEL

Alapvető megállapításként rögzíthetjük, hogy a kriminálpolitika általában az egységes állami politika része. Az Európai Unóban is a különféle, uniót érintő tevékenységeket a politika, a közös politikák címszavakkal és leírásokkal jellemzik. Ehhez képest az egységes állami politika részben a jogalkotást foglalja magába, másrészt a büntető igazságszolgáltatásnak – ha Magyarországra vetítjük a Legfelsőbb Bíróság és a Táblabíróságok ítéletei általi – szakmai (ügyek megítélése útján) önirányítását, valamint ezen túlmenően a büntetés végrehajtás területén lévő állami célkitűzések megvalósítását is.

A kriminálpolitika azonban gyakorlatilag nem tudna előre tervezni, ha a bűnmeg-

előzés területén nem lenne mozgástere. A társadalom civil szervezetei a különféle bűncselekményekkel, illetőleg a társadalmi folyamatokkal foglalkozó hatóságok elé tűzött bűnmegelőzési célok elérését vonhatnák még ebbe a fogalmi körbe. Így meghatározható, hogy a kriminálpolitika általában az egységes állami politika részeként a fentieknek megfelelően legalább e négy területet érinti.

Ha ezt a generális kriminálpolitikai fogalmi alapvetést elfogadjuk, akkor az uniós kriminálpolitika álarca mögé tekintve, az unióban lévő ilyen típusú célkitűzések legjellemzőbb fogalmi elemeit is külön elemezhetjük. Azaz valójában az Európai Unióban folyó bűnügyi együttműködés területén jelentkező kriminálpolitikai elemek milyensége lesz a következő tényező, amely vizsgálódásunk tárgyát képezheti.

Mik azok az azonosságok, mik azok a különbségek, amelyek egy általános állami kriminálpolitika és egy úgynevezett speciális uniós együttműködéshez kapcsolódó kriminálpolitika, uniós jogi entitáshoz fűződő kriminálpolitika fogalmi meghatározásában kiemelhetők?

Első megközelítésként rögzíthetjük, hogy az unió maga, mint különleges jogi entitás, nem számít államszervezetnek, persze a föderális államhoz igazodó, rendkívül sok azonosságot mutató jellemzővel bír. Ennek megfelelően ugyan nem történik meg a kriminálpolitika meghatározása az uralkodó kormány által, mint egy normál állami szervezetben. Mégis, a bűnügyi együttműködéshez kapcsolódó, ettől független egyéb politikák területén az Unióban is születnek különféle elképzelések abban a vonatkozásban, hogy milyen irányú legyen a büntető területre, vagy a bűnügyi tudományok területére eső jogalkotás. A jogi aktusok létrehozatala, majd a bíróság működése, ezen túlmenően a büntetés-végrehajtás, valamint a bűnmegelőzés tekintetében is vannak olyan jellegű elképzelések és intézkedések, amelyek ugyanolyan módon születnek, mint ha az Európa Unió egy önálló, nemzeti állami kereteiben működő államszervezet lenne.^[3] Tudjuk, hogy az Unió nem államszervezet, mégis a felépítése, működésbeli specialitása emeli ki az általános fogalmi körből „az uniós kriminálpolitika” fogalmát.

A második megközelítés az lehet, hogy az uniós kriminálpolitika gyakorlatilag egy szupranacionális jellegű köntösben lévő tagállamok által „összeadott” és a tagállami érdekeket is érintő, szem előtt tartó, de az unió össz-érdekeit figyelembe vevő politika.^[4] Ezért gyakorlatilag az unió és a tagállamok nemzeti érdeke egyensúlyáról kell beszélnünk. Ugyanis ez az érdekviszony az uniós elképzelésekben lévő kriminálpolitika fogalmát és a működés színterét, a működés intenzitását és a milyenségét is jelentősen befolyásolja. Természetesen a kriminálpolitika megvalósítása körében pont ezért rendkívül jelentős, hogy a kriminálpolitikai elképzelések létrehozatala az uniós és a nemzeti érdekek kölcsönös kiegyensúlyozása mellett megvalósulva a végrehajtásban mind a két szinten jelentkező területeket foglal

[3] Lásd még: M. Nyitrai, 2009, 167.

[4] Ua. mint 1., kiemelendő az integrációs közeg politika építő szerepe

magában. Tehát bizonyos kriminálpolitikai összetevőket uniós szinten, másokat nemzeti szinteken hajtanak végre. Emellett vannak olyan területek, amelyeknek a végrehajtása mind uniós, mind nemzeti szinten egyszerre valósul meg, azaz úgynevezett közös, uniós és tagállami végrehajtás történik.

Rendkívül fontos a kriminálpolitika fogalmi elemeinek összeállításánál az uniós szemszögből az is, milyen forrásból származik a kriminálpolitika elveinek meghatározása. Ha a jogforrásokhoz kapcsolódó – úgymond elméleti – rendszerből indulunk ki, és a kriminálpolitika belső forrásait, tehát a kriminálpolitikát létrehozó szerveket tekintjük, akkor általában a nemzetállamoknál a kriminálpolitika meghatározása a kormányt, tehát a végrehajtó hatalomhoz kötődő belső forrást jelenti. Ennek a kontrollja nyilván az adott állam parlamentjében jelenik meg az adott kriminálpolitikai célok végrehajtása tekintetében, ezzel szemben az unióban a kriminálpolitikai elképzelések stratégiai meghatározása az Európai Tanácsban, az Állam- és Kormányfők Tanácsában történik.

Emlékezzünk csak akár a laekeni, akár a tamperei, akár egyéb Európai Tanácsülésekre, ahol az úgynevezett „büntetős témákkal” különféle kriminálpolitikai célkitűzéseket határozott meg az Európai Unió. A konkrét jogszabályi, jogforrási jelleg végrehajtás, illetőleg kriminálpolitikai célkitűzés meghatározása az Európai Unió Tanácsának a feladata. Az Európai Unió Tanácsa strukturált tanácsot jelent, amely az adott esetben az igazságügyi, rendészeti miniszterek tanácsa, ahol a kriminálpolitika konkrétumai megszületnek. Ebben a tanácsban a 2009. október 23-i ülésen a joghatósági összeütközéssel foglalkoztak, a *ne bis in idem* elvével. Azonban, a Tanács döntéseinek végrehajtása és egy konkrét elvrendszer lefektetése akár meghatározott időre, akár hosszabb távon, vagy középtávon, csak megfelelő szakapparátussal lehetséges. Így az Európai Tanács az Európai Unió Bizottságára bízta a végrehajtást, legalábbis az eddigi gyakorlat szerint az európai uniós együttműködésnek a kriminálpolitikai célkitűzései tekintetében.

Ha a jogszabályok külső jogforrási jellegével, külső megjelenésével, külső forrás megjelenésével foglalkozunk, akkor az uniós aktusokat is meg kell határozni. Azaz, míg a jogalkotás területén az adott államban lévő különféle jogforrásokat lehet meghatározni, mint külső forrást, addig az Európai Uniónál ugyanez az ún. uniós aktusok területe. Ugyanis ezek az uniós aktusok azok, amelyek involválják az adott esetben az európai uniós együttműködést akár anyagi, akár eljárási jogi, akár egyéb jellegű kapcsolatok tekintetében. Tehát ezek az uniós aktusok hozzák létre az új interakciókat a tagállamok és az unió, a tagállamok egymás közötti viszonyában, illetőleg a bűnügyi fellépés lehetőségét a különféle hatóságok és az elkövetők viszonylatában.

Azért, hogy az unióban a kriminálpolitikai céloknak alárendelten működjön a szervezett bűnözés elleni fellépés, valamint a bűnözéshez vezető folyamatok ellenőrzése, a bűnmegelőzés, jogszabályokat kell alkotni. Emellett szükségesek az új együttműködési formákat, új együttműködési színtereket létrehozó uniós aktusok, hogy az adott büntetések, a kiszabott büntetések egyszeri végrehajtása is az egységes rendszerbe illeszkedjék. Gondoljunk itt csak a különféle módon és időben létrehozott uniós „hálózatok” működésére. Míg korábban a tagállam és tagállamok, vagy a tagállamok egy csoportja általi együttműködésről beszéltünk,

a létrejövő hálózatok a különféle szférákban szinte teljesen átvették az irányítást, a szakmai működést. Azért, ha az unió területén vizsgáljuk a „kriminálpolitika-gyártók” tevékenységét, figyelembe kell venni, hogy itt olyan szakemberek működéséről van szó — akár a Tanácsban, akár a Bizottságban gondolkodunk —, akik bizonyos tekintetben föld és ég között lebegnek, hisz szupranacionális célokat tűznek ki és igazi eurokraták. Látszik rajtuk, hogy szakmailag tisztában vannak azzal a tudomány- és a foglalkozási szabályrendszerrel, ami rájuk vonatkozik és az adott területen érvényes. Mégis, az „új” kialakításánál általában a problémát az okozza — és ezért lehet pejoratív módon „kriminálpolitika gyártóknak” is érteni őket —, hogy olyan szinteken és olyan parnasszusi magasságokban születik meg az elképzelések sorozata, amelyek gyakorlatban (lévén a valóságtól elrugaszkodottak) nem hajthatók végre. Ez nem más, mint a szupranacionalitás negatív oldala.

Ezért a „kriminálpolitika”-gyártók tevékenységét egy olyan képpel lehet lerajzolni, amelyben egy felhőkarcoló tetején többen egy bőrkanapén foglalnak helyet, fejükön természetesen védősisakban, karabinerrel az adott kanapéhoz kötve, ég és föld között lebegve, különféle papírokat írogatnak, és ezt dobálják le a végrehajtóknak, akik az adott felhőkarcolókhoz emelgetik darukkal az egyes elemeket, amelyből majd az építendő ház összeáll. Azaz miről is van szó: igen, arról, hogy minden mindig mozgásban van!

Nos, ezen plasztikus kép után azért a konkrétumokkal is kell foglalkoznom, a konkrétumok tekintetében pedig egy idézetet kell az uniós kriminálpolitika megfogalmazásánál, az uniós kriminálpolitika aspektusai meghatározásánál előre vetítenem.

2. AZ UNIÓS KRIMINÁLPOLITIKA ASPEKTUSAI

A kriminálpolitika, mint az állami politika része, irányítja a büntető törvényhozást (új bűncselekmények törvényi tényállásainak meghatározása, törvényi büntetési tétel-keretek enyhítése, vagy súlyosítása, a büntetés enyhítése, felfüggesztése stb. új szabályainak megalkotása, vagy a korábbiak módosítása).^[5] Ebből az általános, tankönyvívű megállapításból azt lehetne rögzíteni, hogy a kriminálpolitikán, ha az állami politika részeként a büntető törvényhozást jelenti, akkor — mint már előre vetítettem — az Európai Unió területén a büntető területre eső jogi aktusok létrehozóját értjük. Azonban azt is tudnunk kell, hogy nem tisztán büntetőjogi jellegű szabályokról van itt szó, nem tisztán a büntető terület az, ami a gazdasági együttműködés ezen szférájában először is előjött. Sőt, a későbbiek folyamán, az Unió létrejöttével a változás egy eklektikus rendszerré, egy eklektikus halmazá vált különféle tárgyak témák összerakásával. Magyarul: a büntető igazságügyi együttműködés az Európai Unió területén a jogi normák, a jogi aktusok rendezetlen labirintusa, ahol a szabályok megalkotása az ún. aktualicizmus talaján valósul meg. Elsősorban az egész rendszer megindítását, a gazdaság, a közös piac, a közösségi költségvetés és jogalkotás (uniós aktus létrehozás) szférájában ugyanis

[5] Uo. mint 3.

a büntetőjogi védelmi rendszere kialakítása indokolta. Majd az emberi jogok, illetőleg a bűnügyi együttműködés felvirágzásában előjött a szabadság, biztonság és a jog térségének eszméje, ahol már nemcsak bűnügyi jellegű szabályok, hanem az ezt odakapcsoló, érintő és ezt befolyásoló személyek szabad mozgása, határrendészet, bevándorlás, menekültügy, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés a bűnügyekben, rendőrségi együttműködés, vámügyi együttműködés és külkapcsolatok, továbbá „a polgárok európája” fogalmi köre, témája is beletartozott. Ez is mutatja, hogy a politikák kialakításánál komplex kritériumrendszer szükséges.

Ez egy Amszterdam előtti kép, de van Amszterdam utáni kép is a jogalkotás (uniós aktus) szférájában, ugyanis 1999. május 1-jét követően a bűnügyi együttműködés területén, ami szűkebb mint a fent említett, „a szabadság, biztonság és jog térsége”, maga a rendőrségi és igazságügyi együttműködés maradt meg a büntető ügyekben. A személyek szabad mozgása, határrendészet, bevándorlás, menekültügy gyakorlatilag az első pillérbe került át. A többi, az előbbiekben említett, de itt ki nem emelt terület is megtalálta a helyét, viszont a hármass pillér a nevének és tartalmának az átalakításával immár csak a bűnügyi együttműködés területét jelenti az együttműködésben. Persze Lisszabon után a változás jelentős. Ez kihatott az uniós kriminálpolitika alakulására is! Így, ezért is érdemes az európai uniós kriminálpolitika fogalmi összetevőit az általános kriminálpolitika fogalmi összetevőjéhez képest megadni.

1.) Tehát a kriminálpolitika általános összetevői közül elsőként *büntető területre eső, illetőleg a bűnügyi területre eső jogalkotási színtereket* kell említenünk, ez az unióban az elsődleges jog által a nemzetközi szerződések útján is megvalósulhat, a másodlagos jogban a kerethatározatok együttes fellépések, határozatok, illetőleg a nem kötelező jellegű fehér könyvek, zöld könyvek, felhívások és különféle elnevezésű egyéb jogi aktusok szintén jellemzik e területet.

Általában, hogy ha erről beszélünk, anélkül, hogy több száz jogi aktust leírnánk, az Európai Bíróság mindenkire kötelező ítéleteit is ezen a szintéren meg kell jelölnünk, úgy, mintha norma jellegű aktusai lennének.

2.) Az uniós kriminálpolitika második szintere a *Luxembourgai Bíróság*, amely úgymond a jogalkalmazás *kriminálpolitikát segítő dimenziója* (értelmező jogforrás!). A Luxembourgai Bíróság ilyen típusú tevékenysége mintegy normajelleggel, kötelezően határozza meg azokat a területeket, ahol a bíróság állásfoglalása, vagy érvényességi, vagy értelmezési kérdésben hozott döntése, vagy véleménye a kriminálpolitikai cél megvalósítását szolgálja.

3.) A harmadik általános összetevő a kriminálpolitika színterén a *büntetés végrehajtás összehangolása* a tagállamok között. Tehát ez is kriminálpolitikai színtér, különösen, ha belegondolunk abba, hogy a büntetés végrehajtás átadására, átvételére, a büntetések kölcsönös végrehajtására is komoly hangsúlyt fektetnek az unióban. Ez a büntetőpolitika része, illetőleg mint a kriminálpolitika aspektusa megjelenik az unióban is.

4.) A negyedik aspektusként *a kriminálpolitikának a bűnmegelőzési területeit kell az unióban is kiemelni.*

A bűnmegelőzés feladatait az Európai Unióban az uniós oktatásban (amely ugyan a tagállamokban valósul meg), az ún. uniós propagandában (amely gyakorlatilag az egész világon bekövetkezik), az írott és elektronikus médiában is megtalálhatjuk. Emellett az egyes uniós és tagállami társadalmi szervezetek tevékenysége is ellát bűnmegelőzési feladatot. Természetesen uniós szinten lévő társadalmi szervezetek mozgásáról van főleg szó, ám a tagállami szervek központi, uniós célú kriminálpolitikája végrehajtásáról is. Az Európai Unió egyes szervei, amelyek a bűnügyi együttműködés területére esnek, szintén bűnmegelőzési feladatokat látnak el és valósítják meg a célkitűzéseket és a célkitűzések végrehajtását is. Ilyen szerv az OLAF, vagyis az Európai Csaláselleni Hivatal, az EUROJUST az Európai Ügyészi együttműködésnek a szervezete, valamint az EUROPOL is, amely az Európai Rendőrségi Hivatalt foglalja magában. Ezen szervezetek, úgy mond az uniós normál szervezeti rendszerben rendkívüli hektikusan ugyan, de a kriminálpolitika bűnmegelőzési uniós aspektusát is biztosítják. Emellett a bűnmegelőzési célok ebben a tekintetben Európán kívüli együttműködést is mutatnak, tehát nem csak belül, hanem kívülről befele eső hatásokkal szemben is védekeznek, gondoljunk itt az Európai Unió és az Egyesült Államok, Norvégia, Izland, stb. közötti bűnügyi jogsegély megállapodásra, ami mind kriminálpolitikai célkitűzéseken nyugszik.

Ha a normál szakirodalmat tekintjük, csupán az uniós kriminálpolitika egyszerűsített felosztásával találkozhatunk. Ezt közli egyébként a bűnügyi együttműködés bemutatásával az Igazságügyi és Rendészeti minisztérium honlapja^[6] is, azaz *egyrészt hatóságok közötti együttműködést, másrészt tagállamok büntetőjogának közelítését*. Mint a kriminálpolitika két felosztott területe azzal, hogy míg az elsőnél egyezmények, kerethatározatok, addig a másodiknál kerethatározatok számítanak megfelelő szintű jogalkotási szabályoknak. Ezzel mintegy a kriminálpolitika jogalkotási sprektumán nem lépett, ám többletet is felvett a konkrét ügyekben való kooperációval. Hozzá kell tenni tehát, hogy ez a megközelítés mindenképp pontosítandó, ennél sokkal több területet kell vizsgálni. Ezt meg is fogom tenni a következőkben, kiemelve két területet: egyrészt a jogalkotási dimenziót a kriminálpolitika alap szolgáltatásban, mint kriminálpolitikai összetevőjét, másrészt pedig a bíróságok öngazgatásával, a bírósági ítéletekkel kapcsolatos tevékenységet is.

Nem vitás, hogy az uniós kriminálpolitika az uniós együttműködésben érvényesül, ahol nemcsak a hatóságok együttműködéséről beszélhetünk, hanem a tagállami hatóságok kooperációjáról is szó van, amely egyrészt egy új típusú jogalkotási egyeztetést, másrészt az unió szerveivel való közös munkálatokat és konkrét

[6] www.IRM.hu

ügyekben való eljárásokat is magába foglal. Az a kérdés, hogy ezek alapján milyen uniós kriminálpolitikai eszközökkel találkozunk, ugyanis ez is egy speciális aspektusa az uniós kriminálpolitikának.

Az első és legfontosabb szint az unióban a jogi aktusok létrehozása, amelyről a fentiekről is beszéltem, de ide tartozik a nemzeti szintű jogalkotás is ezen a területen. Emellett említenem kell a különféle közös fellépéseket és eljárásokat, egyes bűncselekmény esetén, egyes bűncselekmények gyanúja esetén, egyes bűncselekmények üldözésének meghatározása esetén, továbbá ezen a területen a tagállamok közötti, illetőleg az uniós szervek közötti kooperációt is. Továbbá eszközként kell említenem a bűnmegelőzésben, a bűnfelderítésben lévő együttműködést az unió szervei, és a tagállamok, továbbá egyéb szervezetek között.

Természetesen itt kell felsorolnunk azokat a „hálózatokat,” amelyekről már a bevezetőben szó volt, ahol az új együttműködési formákban a tagállamok képviselői által alkotott, a tagállamokban működő, egyes szervezeti egységek közös munkálkodásáról van szó.

3. JOGALKOTÁS A BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS TERÉN, UNIÓS ÉS NEMZETI SZINTEN

Általánosságban foglalkoztam már az uniós kriminálpolitika jogalkotási dimenziójával. Azzal, hogy különféle kérdésekben nemzetközi szerződéseket hoztak létre, de a másodlagos jog terén rendelet, kerethatározat, együttes fellépés, határozat, stb. egyéb aktusok is születtek. Ezek közül, ha az együttműködés egyes jogalkotási területeit, azaz egyes uniós szempontból releváns bűncselekmények összefüggésében vizsgáljuk, akkor bizony ki kell emelni az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére létrehozott jogalkotást, amely egyrészt egy nemzetközi egyezmény volt 1995. július 26-ával, amely egyezményt végül is a tagállamok a saját jogrendszerüknek részben megfelelően, részben más úton magukévá tették és beépítették a saját hazai jogukba. Tehát részben nemzeti jogalkotás, részben európai bírósági bírói gyakorlati involváció, részben pedig kriminálpolitikai célok megvalósítása tekintetében jártak el. Magyarországon is a Btk. 314. §-a tartalmazza ezt a bűncselekményi megfogalmazást, amelyre gyakorlatilag a tagállamokat a fenti egyezmény kötelezte. De ha egy hosszabb távú ontologikus vizsgálódást végzünk, akkor bizony az Európai Unióról szóló szerződés 29. cikkéből lehet kiemelni azokat a bűncselekményeket, ahol az együttműködés jogalkotási területeit az ott meghatározott bűncselekmények által megtaláljuk, így a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az emberkereskedelem, a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a fegyverkereskedelem, a korrupció, a csalás különféle fajtái mind ide tartoznak. Emellett ha tárgyyszerűen, a bűncselekmények alapján és a büntetőjog általános területei alapján vizsgálódunk, akkor a bünszervezet fogalmáról, az euró hamisításról, a pénzhamisításról, a környezetvédelmi bűncselekményekről is beszélnünk kell, ugyanúgy európai uniós szinten is született jogi aktus. Persze ennek voltak, lesznek nemzeti jogalkotási dimenziós oldalai is. Az együttműködési szálakat a büntetőeljárás területén is megtalálhatjuk, ezek közül ki kell emelnünk az Európai elfogatóparancsról szóló 2002. június 13-i ta-

nácsi kerethatározatot. Emellett az egyik nagyon fontos szabálya 2000. május 29-i Európai Unió tagállamainak bűnügyi együttműködéséről szóló Egyezmény. Ide kell beapplikálni a vagyonnal kapcsolatos biztosítási intézkedéseknek a rendszerét, eljárási jogi jellegű és azt segítő, az OLAF, EUROJUST létrehozásáról szóló szupranacionális szervezetek megalakításával kapcsolatos, uniós jogi aktusokat is.

Tehát gyakorlatilag ez a jogalkotás nem más, uniós és nemzeti szintű tevékenység, mint a tagállamok közös munkája és ennek az első intézményes célkitűzése (kriminálpolitikai dokumentum). Ennek kerete 1998. évben valósult meg, amikor az Európai Tanácsa az Európai Unió Bizottságot egy döntés alapján, cselekvési terv megalkotásával bízta meg.

Ehhez képest már elég „ingoványosnak” tűnő talajra lépett át a tamperei 1999-es Európai Tanács ülésén az Európai Unió vezetése, hisz a Tanács az Európai Unió Bizottságára rótta, hogy hozzon létre és azt valósítsa meg egy 5 éves intézkedési programot, annak érdekében, hogy a bűnügyi együttműködés területén a kriminálpolitika az Európai Unió érdekei, a jól működő gazdaság, a polgárok Európája mindenféle szempontból megvalósulhasson. Itt merül fel a kölcsönös elismerés elvének meghatározása és elfogadása, amelyet már ugyanekkor ugyanolyan mértékű elvként kívántak rögzíteni, mint az áruk szabad mozgását.

Ehhez képest következő alapvető kriminálpolitikai lépésként említve, 2004. évben fogadták el a Hágai programot a Hágai Elnökségi ülésen, ahol a cselekvési tervben az alapvető jogok védelmével, a terrorizmus elleni küzdelemmel, a bűnüldözéshez szükséges információk biztosításával, a magánszféra adatainak védelmével, a szervezett bűnözés elleni stratégia kidolgozásával, a büntető igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáféréssel is foglalkoztak.

A központ jellegű jogalkotási dimenzió körébe tartozó aspektusok mellett megtalálhatók az uniós együttműködésben a nemzetközi bűnügyi jogalkotásban, a nemzeti szinten a jogi aktusok, azaz van egy nemzeti jogalkotási dimenziója az európai uniós kriminálpolitikának. Itt különféle módszereket kell említeni: a tagállamok jogközelítését, a jogharmonizációt, a jogegységesítés fogalmát, az aszimilációt, különféle minimumstandardok kialakítását és uniós szupranacionális bűnügyi, büntetőjogi kérdések megvalósítását, emellett a Luxembourgi Bíróság gyakorlatának a hazai jogi beültetését is. Ezek azon módszerek, amellyel a kriminálpolitikai célok a nemzeti jogalkotás szintjén bekövetkeztek. Mindez egy folyamatosan bővülő joganyag minden tagállamban és emellett a jogalkotási dimenzió mellett az uniós szinten meghozott kerethatározatok indirekt alkalmazását is magába foglalja, ami pedig azt jelenti, hogy a téma nemcsak jogalkotási oldalról, hanem jogalkalmazási oldalról is a kriminálpolitikai támogatást nyert.

Az unión belül azonban, ha a különféle aspektusokat nézzük és nem csak általában foglalkozunk az egyes bűncselekményekkel, hanem az egész büntetőeljárásra vonatkozó szabályrendszert is vizsgálni akarjuk, akkor rögzíteni kell azokat a hatályos szabályokat, amelyek a másodlagos jogalkotás által jöttek létre és biztosítják az unión belül a kriminálpolitikai célok megvalósítását.

Ezek az aktusok a sértett helyzetéről szóló kerethatározat, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, a vagyonnal kapcsolatos biztosítási intézkedé-

sek, a vagyon befagyasztással kapcsolatos kerethatározatok, az áldozatok kártalanításáról szóló kerethatározat, a büntetett előéletre vonatkozó adatok kölcsönös információcseréje, a pénzbüntetések kölcsönös elismerésére és ezek végrehajtásáról szóló kerethatározat, amelyet még ugyan csak 9 tagállam implementált.^[7] Ezzel szemben nyilván a kriminálpolitikai célok megvalósítása érdekében meg kell említenünk az úgynevezett tervezet szabályokat a másodlagos jogalkotás dimenzió tekintetében, ezek a következők, amelyek ugyan még nem jogi aktusok, de orientáló jellegűek, és mindenesetre információkörnyezetet biztosítanak, mert hogy kerethatározat tervezetként az adott nemzeti törvényhozása már most, van ráhatásuk.

Az európai bizonyításfelvételi kerethatározat, a büntetőeljárásban résztvevők bizonyos jogairól szóló kerethatározat tervezet, a szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló kerethatározat tervezet, a bűnüldöző hatóságok közötti információcseréje egyszerűsítéséről szóló határozat, a bűnügyi nyilvántartási adatok cseréjére vonatkozó határozattervezet, az elektronikus kommunikációs szolgáltatókról nyilvános kommunikációs hálózatokról tárolt adatok bűnmegelőzési, illetőleg felderítési célzattal történő megszerzéséről, cseréjéről szóló kerethatározat tervezet.^[8] Tehát ezek azok a szabályok, amelyek formálisan is a kriminálpolitikai célok megvalósítása közé tartoznak, és előre vetítik a kriminálpolitikai kilátások tervezett irányát, az ad-hoc fellépés mellett.

4. A LUXEMBOURGI BÍRÓSÁG ÍTÉLETEI A KRIMINÁLPOLITIKA SZOLGÁLATÁBAN

A kriminálpolitika egyik aspektusát az ítélkezés adja, így az Európai Unióban a Luxembourgai Bíróság kriminálpolitikát szolgáló tevékenysége a következő vizsgálódási területet. Az uniós jogalkotás jellege, az ítélethozatal, az értelmezések, az érvényesség meghatározása tekintetében, de mégis az EK- Szerződés 220. §. Szerint, a Bíróság ebben a tekintetben egy általános jellegű szervezetként jelenik meg, tehát a jogalkalmazási szinterről kell beszélnünk. A Bíróságnak ez a tevékenysége általában előzetes döntéshozatali eljárásokkal, ebben született ítéletekkel valósul meg, ugyanis a Bíróság értelmezési problémákat dolgoz ki a büntetőeljárás területén, nemzetközi egyezmények, határozatok, kerethatározatok eljárási cselekmények, a nemzetközi és uniós szabályozás összeegyeztethetősége vonatkozásában, a büntető anyagi jogi, vagy szabálysértés jogi szférában is.

Emellett egyéb büntető bíróságok tevékenységét érintő területeken is van jogfejlesztése a bíróságnak, a kriminálpolitika érdekében, így az idegenrendészet, az alapjogok érvényesülése vonatkozásában is. E tekintetben nem felejtendő el a kriminálpolitikai aspektusokat is tartalmazó, ún. 1/1994. véleménye a Bíróság-

[7] A szabályok gyűjtött változata és szövege megtalálható szisztematizált elemzéssel Czine-Szabó-Villányi, 2006.

[8] www.europa.eu.int/encj.

nak, mikor is az emberi jogok és alapvető szabadságokról szóló egyezményhez való uniós csatlakozás tekintetében adott ki a bíróság nemleges véleményt. Tehát a Bíróságon is dolgoznak az uniós kriminálpolitikai célok megvalósításán, ez úgy tűnik, mintha a Bíróság egy jéghegyet csónakkal próbálna jó távolra elhúzni, azaz ez gyakorlatilag jogértelmező ítéletek sziszifuszi munkája.

Ha a Bíróság ítéleteit vizsgáljuk, csupán két témát emelnék ki és ezt is csak felsorolásszerűen. Az egyik egy általános jellegű megállapítás, ez pedig kiskorú tanú meghallgatásával összefüggő C-105/03. ügy, amely Maria Pupino elnevezéssel került be a jogtörténetbe. Ennek a lényege gyakorlatilag az, hogy az ítélet a sértettek érdekét szolgáló kriminálpolitikai célokat valósít meg. Míg a dogma gyakorlatilag az eljárás alá vont, a vádlott védelmét szolgáló állami garanciáknak a rendszerét építi ki, és ezt szolgálja, addig a kriminálpolitika a kriminális törvényhozás gyakorlatilag az állami, a sértetti, a közösségvédelmi oldalt oltalmazza. Az ügybeli döntés erről szólva a kriminálpolitikai célnak ad prioritást.

Miről van szó ebben az ügyben?

Ebben az ügyben arról volt szó, hogy az olasz büntető eljárási törvény nem tartalmaz olyan szabályt, miszerint a kiskorú sértetteknek a meghallgatását a saját érdekeik védelme érdekében, ismételten el lehetett volna mulasztani az ún. fő tárgyaláson. Azaz, mindenképp meg kellett volna a 6-7 éves sértetteket a bíró előtt tanúként hallgatni. Ez az intézmény nem volt az olasz jogban, tehát ugyan a nyomozás során tüzetes meghallgatásra került sor, illetőleg további eljárási cselekményekre is, mégis szükség lett volna a törvény szerint a gyermekek ismételt meghallgatására. Ennek a kiváltására és a sértettek érdekeinek a biztosítására, gyakorlatilag *expressis verbis* nem tartalmazóan, a 2001/220. IB kerethatározat a sértettek jogállásáról meghatározza, hogy a kiskorú tanú meghallgatását, illetőleg a sértettek érdekét maximálisan figyelembe kell venni. Az adott esetben, ha ismételt meghallgatásra kerül sor, akár hosszú idő elteltével, akár egyébként, biztos, hogy a kiskorú sértettek értelmi egyéb fejlődését nem szolgáló következmények jöhetnek volna. Így a Bíróság arra az álláspontja helyezkedett az olasz bíróság kérdései alapján, hogy az olasz jogban ugyan ez a jogintézmény nincs konstituálva, viszont a kerethatározat indirekt értelmezése által, tehát egy harmadik pillérben lévő jogi aktus értelmezése által mintegy speciális hatályt adva ennek, úgy kell értelmezni a nemzeti jogot (amiben nincs is gyakorlatilag ilyen szabály, tehát üres), mintha a kerethatározat kitöltötte volna a nemzeti jogot. Ez alaptézise a Luxembourg-i Bíróság büntető ítélezésének.

A másik kérdés, amire a felsorolásban kitérek, a kettős „elítélés” tilalma. A „kettős büntetés” elvével kapcsolatos bűneseteknek, vagy jogeseteknek a sorozata, itt a C-187/01., C-385/01., Gözütok, Brügge C-469/03. Miraglia 2005. március 10-i ítélete, C-467/04. Gasparini, C-150/04. Van Straaten 2006. szeptember 28-i ítéletek, amelyek egyrészt a tényállás azonossága, az eljárás jogerős befejezése, az egyes tagállamokban lévő eltérő elévülése szabályokkal foglalkozik. Még a tényálláshoz C-436/01. ítélet, a 2007. július 18-i C-367/01. Kraaijenbrink és a C-288/05. Kretzinger ügyekben hozott ítélet továbbá a legújabbakban a 2008. december 11-i

C-297/07. Bourquain, valamint a 2008. december 22-i C-491/07. Turansky ügyeket kell említeni. Tehát ha a ne bis in idem szempontjából végigvisszük a Bíróság ítélezését, akkor egy a kriminálpolitikai cél az, hogy „egy azonos elkövetővel szemben ugyanazon tényállás alapján több tagállam területén ne folyhasson büntetőeljárás, ha egyikben jogerősen felelősségre vonták”-elv valósul meg. Azaz a bírói jogalkotás is szolgál kriminálpolitikai célokat, mint e két téma is bizonyítja.

5. AZ UNIÓS KRIMINÁLPOLITIKA KILÁTÁSAI

A kilátásokat az eddigi elemzésekből le lehet szűrni. Tudjuk tehát, hogy apróbb, felmerülő problémák nyomán tervezett, programszerű kooperációt érintő ügyek is vannak, ahol a tagállami egyeztetéssel az unió szervekhez való együttműködés az uniós végrehajtás és nemzeti szinten lévő végrehajtás is folyik. Az uniós kriminálpolitika végrehajtásának és az együttműködésnek vannak új formái, ezek között az Európai Igazságügyi Hálózatot az ENCJ munkabizottságokat, az EUROJUST új hatásköreit, az Európai Tanács önvédelmi rendszerébe való paralel közös fellépés szervezését és közös oktatóprogramok befelé és kifelé való közös meghatározását, tudományos konferenciák létrehozását, *twinning* programok a megvalósítását, ún. büntető jogi szabályozási export felvetését, a nem demokratikus államokba is meg kell említeni. Itt a paletta folyamatosan bővül.

Emellett ha témaszerűen bonyolódunk a kilátásokba, akkor az anyagi jog területén elsősorban a terrorizmus, a számítógépes bűnözés, a nemzetközi csalás, a felfüggesztett szabadságvesztés kölcsönös elismerése van napirenden, emellett eljárási jogból a bizonyítás határok nélkülsége, azaz a bizonyítékok szabad áramlása, a nyomozás szabad áramlása, a jogsegély további precizizálása alapjogok, az eljárási jogok minden eljárási résztvevő számára való biztosítása és az egyenértékű büntető végrehajtás, lehet jelentős.

Mindezek tekintetében azért egy axiómát a legvégén hadd jegyezzek meg. Ha a kilátásokat ilyen röviden összefoglalva meghatározhatjuk, összegzésként, az uniós kriminálpolitika lehet hogy több, de lehet hogy valamivel kevesebb, mint maga az általános nemzeti állami kriminálpolitika, így a kriminálpolitika létrejövetele egy speciális eljárásban valósul meg, speciális jogi aktusok által, egészen különleges végrehajtással. Ennek a különféle aspektusaiból azt láthatjuk, hogy a szabályok aktualizizmusa nem mindig esik egybe az uniós általános 5 éves kriminálpolitikai célmegvalósításokkal.

S mi az, ami biztosan hiányzik például a Közösségi Bíróság, a Luxembourg Bíróság eszköztárából, ami a kriminálpolitikában fontos az egyes nemzeti államokban. Például az, hogy a bíróság nem vizsgálhatja, alakíthatja, hogy nemzeti büntetéseknek kellő szigora van-e az adott tagállamokban. Ezt az adott tagállamokban lévő Legfelsőbb Bíróság vizsgálja, úgymond a büntető jogi területen lévő szuverenitás miatt itt nincs erre vonatkozó uniós rálátás, holott az állami büntető politika fontos területe, ezért ennek megfelelően ez sem tartozik az európai uniós kriminálpolitika területére.

Látható, hogy az uniós kriminálpolitika a normál kriminálpolitika ügyeit magán hordozza, de az unió speciális szervezete, eljárásai, jogalkotása a tagállamok és az uniós szervek kapcsolata, sőt az unió sajátos joga miatt és a különleges bírósági, kötelező értelmező rezsim által egy önálló az együttműködést érintő kriminálpolitikai célrendszerrel állunk szemben.

IRODALOM

- Busch Béla (szerk.) (2006): *Büntetőjog*, Belovics Ervin et. al., Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Czine Ágnes-Szabó Sándor-Villányi József (2006): *Az előzetes döntéshozatali eljárás a büntető ügyszakban*, HVG-Orac, Budapest
- Farkas Ákos (1996): A kriminálpolitika és a jogdogmatika szerepe a büntető igazságszolgáltatásban, *Jogtudományi Közlöny* 93–109.
- Irk Ferenc (1993): Kriminálpolitika – nemzetközi kitekintés, *Ügyészségi Értesítő*, 3. szám, 13–24.
- Karsai Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Ligeti Katalin (2004): *Büntetőjogi és bűnügyi együttműködés az Európai* Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- M. Nyitrai Péter (2002): *Nemzetközi bűnügyi jogsegély Európában*, Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- M. Nyitrai Péter (2009): *Bevezetés a nemzetközi büntetőjogba*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.



[Aquinoi Szent Tamás]: *Prima secundae Summa Theologiae*. Venetiis, Apud Haerem Hieronymi Scoti, 1580.

A sértett beleegyezésének relativizálódó határai a testi integritás feletti rendelkezési jog tükrében

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága Brown és társainak az Egyesült Királyság elleni ügyében^[1] hozott ítélete már jó néhány éve megszületett, e döntés azóta is megosztja az elméleti és a gyakorlati jogászokat. A hivatkozott esetben a bíróságnak arról a kérdésről kellett döntenie, hogy a sértett beleegyezése mentesíti-e az elkövetőket a magánjellegű szexuális céllal elkövetett szado-mazochista cselekmények miatti büntetőjogi felelősség alól.

Az alapügyben Brown és társai egy homoszexuális férfiakkal álló csoporthoz tartoztak, akik 1978-tól kezdődően mintegy tíz éven keresztül szándékosan vettek részt kölcsönös szado-mazochista tettek elkövetésében. A bírósági iratok által „genitális tortúrának” nevezet magatartások egytől egyig a részt vevő felek szabad beleegyezésével történtek, és soha nem eredményeztek maradandó fogyatékossgot, illetve tartós egészségromlást. Az elkövetés soha nem a nyilvánosság előtt zajlott, mert mindig valamelyik csoporttag lakásán találkoztak a résztvevők. A történeteket videokazettára rögzítették, amelyeket aztán – másolást követően – a csoporttagok között szétosztottak.

A terheltek a bírósági eljárásban mindvégig azzal védekeztek, hogy valamenyny cselekmény a sértettek beleegyezésével történt és – véleményük szerint – a sértetti beleegyezés kizárja a büntetőjogi felelősségüket. Az ügyben ítélező nemzeti bíróságok ezzel szemben kifejtették, hogy a sértettek érvényesen nem egyezhettek bele szado-mazochista cselekmények folytán bekövetkező testi sérülés elszenvedésébe, így az elkövetett cselekmények érvényes beleegyezés híján testi sértés, illetve szemérem elleni erőszak elkövetését alapozzák meg.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezségokmánnyal összhangban lévőnek minősítette a nemzeti bíróságok hivatkozott döntéseit. A Bíróság leszögezte, hogy a sértetti beleegyezés, mint büntethetőségi akadály az egyéni önrendelkezési jog része, így az Egyezségokmány 8. cikk (2) bekezdése alá tartozik, és mint ilyen a tagállamok által korlátozható alapjognak minősül.

A sértett beleegyezése sok esetben valóban büntethetőséget kizáró okot teremt, amely a bűncselekmény jogellenességét annulálja. Az a tény, hogy a sértett önmaga rendelkezik saját maga teste felett, amikor a sérelmére elkövetendő bűn-

[1] Emberi Jogok Európai Bíróság, Brown and Others v. the U.K.

cselekmény véghezvitelébe beleegyeznek, a sértetti beleegyezést egyben önrendelkezési kérdéssé teszi.

A sértett beleegyezésének jogellenességet kizáró oka a fentiekén túl nemcsak a más általi sértő cselekmények esetén alkalmazandó, hanem e tekintetben a saját testi épség és egészség megsértése is szóba jöhet. A sértett önnön testét érintő formálisan jogellenes magatartások kriminalizációja azonban önrendelkezési szempontból talán a más által okozott testi sértésnél is bonyolultabb magyarázatot igényel. E körbe rengeteg önsértő cselekmény tartozik a testékszerek viseléséről kezdve, akár a kábítószer fogyasztásig is, amely a fogyasztó egészségének és ezzel testi integritásának sérelmével jár.

Mindebből kézenfekvően következik a kérdés: vajon az állam korlátozhatja-e az egyén teste, testi integritása feletti (ön)rendelkezési jogát az egyén akarata ellenére azzal, hogy a sértetti beleegyezést figyelmen kívül hagyva teret enged a beleegyezésen alapuló formálisan jogellenes cselekmény elkövetője megbüntetésének. Milyen terjedelmű a sértett beleegyezési lehetősége a testi integritást sértő cselekmények esetén? Mitől válnak a jogalkotó szemében egyes testi sértési cselekmények kriminálissá, mások pedig megengedetté?

Feltételezésem szerint az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 8. cikk (2) bekezdésében foglalt „közerkölcs”, mint jogkorlátozó indok tág, és nehezen megragadható fogalom, ám alkalmas eszköznek bizonyulhat a jogalkotó kezében, hogy saját büntetőpolitikáját alátámassza, amikor arról dönt, hogy a sértett beleegyezését jogilag megengedhetővé nyilvánítja vagy sem, legyen szó akár a más általi, akár az önmaga okozta testi sértések büntetőjogi megítéléséről.^[2]

A közerkölcs védelme, mint kriminalizációs indok nem más, mint erkölcsi alapú kriminalizáció. A közerkölcsi kriminalizáció azonban nem mindig követi az előreláthatóság, kiszámíthatóság alkotmányos alapokon nyugvó pozitivista ideáját. Így szükségképpen adódik a következő kérdés: lehet-e büntetőjogi eszközökkel megvédeni az erkölcsöket?

E kérdések megválaszolásához először az önrendelkezési jog és a büntetőjog közötti összefüggést kell megvilágítanom.

2. A TESTI INTEGRITÁS FELETTI RENDELKEZÉS BÜNTETŐJOGI VONATKOZÁSAI

Filozófiai értelemben az önrendelkezési jogot a személy autonómiájával, a cselekvés szabadságával azonosítjuk.^[3] Kant felfogása például az önrendelkezést az egyén cselekvési szabadságában látja, amely magában foglalja a valamitől való tartózkodás szabadságát, illetve a valaminek megtételére vonatkozó szabadságot. E koncepció tehát azt jelenti, hogy az egyén magának alkosson szabályokat, maga

[2] Az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikk (2) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat, hogy a magán-, és családi élethez való jog gyakorlásába beavatkozzanak, amennyiben a beavatkozás törvényen alapul, és – többek között – a közerkölcs védelme érdekében szükséges.

[3] Etimológiailag az autonómia fogalma a görög „autos” (egyéni, ön) és „nomos” (törvény, szabály) kifejezések összetételéből adódik.

döntse el, mit szeretne, és mit nem.^[4] John Rawls szerződéses elméletének tükrében az autonóm cselekvés a racionális egyének által szabadon és egyenlőképp elfogadott elvek alapján történő cselekvést jelenti.^[5] Jean Paul Sartre egzisztencialista filozófiája a választás folytonos kényszerén alapszik. Ebben a megközelítésben az emberi lény élete során folyamatosan döntéseket hoz saját egzisztenciájával kapcsolatosan, amely folyamat tulajdonképpen maga az önmegvalósítás. Az önmegvalósítás pedig része az autonómiának, az önrendelkezésnek.^[6]

Vannak, akik John Stuart Mill erőszakmentes döntéshozatali elméletén továbbhaladva az autonómiát a szabadság legbelsőbb értelmeként fogják fel, amely nem más, mint a belső és külső kényszerítő erőktől mentesség.^[7] Mások az autonómiát képességgként értelmezik, amely az egyén saját életcéljainak kényszertől és befolyástól mentes megvalósítására való kapacitását jelenti.^[8]

Praktikus szempontból jól alkalmazható Gerald Dworkin „hierarchikus autonómia modellje, amely a cselekvési szabadság tekintetében elsődleges és másodlagos motiváció között különböztet.^[9] E felfogásban az egyén elsődleges motivációja az objektív világra vonatkozó aktuális kívánságával azonos, azaz tényleges vágyának tárgyát jelenti. A másodlagos motiváció pedig az elsődleges motivációra reflektál. A másodlagos motiváció tehát köznapi értelemben a jól felfogott érdekekkel azonosítható, és optimális esetben harmonizál az elsődleges motivációval. Ha az egyén elsődleges és másodlagos motivációja között konfliktus alakul ki, úgy – Dworkin-i értelemben – nem beszélhetünk az egyén autonómiájáról, hiszen az autonómia azt feltételezi, hogy az egyén kívánsalmi megegyezzenek a tényleges akaratával, és ennek megfelelően cselekedjen.^[10]

Épp e hierarchikus modell teszi lehetővé, hogy Dworkin felfogásában a saját akaratából kényszer alatt álló személyt is autonómnak nevezhessük, amennyiben az egyén elsődleges akarata az, hogy kontroll avagy kényszer alatt legyen.^[11] Dworkin szerint ezen esetben az „*eljárási függetlenség*” teszi autonómmá a személyt, amelyen azt érti, hogy önkéntes, és befolyásmentes eljárás útján jusson az egyén arra a meggyőződésre, hogy kényszer hatása alatt szeretne létezni.

Az autonómia jogi fogalma az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányában foglalt magánélethez való jogból is levezethető, amely magánélethez való jog

[4] Vö. Engelhardt., 2001, 286–287.

[5] Vö. Rendtorff–Kemp, 2000, 26.

[6] Rendtorff–Kemp, 2000, 26–27.

[7] Engelhardt, 2001, 289.

[8] Rendtorff–Kemp, 2000, 25.

[9] Dworkin, 1976, 23–28.

[10] Dworkin Odüsszeusz példáját ragadja meg e koncepció magyarázata kapcsán. Odüsszeusz a szirénnel történő találkozásra úgy készül fel, hogy embereinek megparancsolja, öntsenek viaszt saját fülükbe, és kötözzék őt erősen az árbóchoz, hogy a szirének el ne ragadhassák. A szirének hangjának hívására azonban Odüsszeusz arra buzdítja embereit, hogy oldozzák el, és engedjék őt a szirénekhez. E helyzetben Odüsszeusz elsődleges akarata, hogy oldozzák el őt, míg másodlagos akarata továbbra is az, hogy megkötözve maradjon. (Vö.: Dworkin, 1976, 23–28.)

[11] *Here gives Dworkin the example of two patients „one of whom is deceived by his doctor against his will and the other who has requested that his doctor lie him if cancer is ever diagnosed”.* (Vö. Dworkin, 1988, 19.)

feloleli a személy fizikai és pszichológiai integritásához való jogait, és az egyén önmegvalósításának szabadságát védi.^[12] A Bíróság gyakorlata szerint az egyéni önrendelkezési jog értelmezése a tagállami jogalkotó és jogalkalmazó szervek kompetenciájába esik, ám e tagállami jogértelmezés nem hagyhatja figyelmen kívül a Bíróság joggyakorlatában kialakult elveket.^[13]

A magyar alkotmányjogi autonómia fogalom az élethez való joggal elválaszthatatlan egységet képező emberi méltóságból eredeztethető, amely az ún. *‘általános személyiségi jog’* egyik megfogalmazása,^[14] és amely minden mást megelőző legnagyobb érték, olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele.^[15]

„Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá”.^[16] Ebben a megfogalmazásban a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely minden emberre nézve egyenlő. Emberi méltósága és élete pedig mindenkinek érinthetetlen, *„függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.”*^[17]

Az egyén önrendelkezési jogán tehát általában cselekvési autonómiáját értjük. E cselekvési szabadság pedig vitán felül kiterjed arra is, hogy az egyén saját teste felett rendelkezzen, mivel önnön teste mindenkinek tulajdonképpen saját magával – mint személlyel – is azonos.^[18] Emiatt mindenki jogot formálhat arra, hogy a saját testi integritása mások beavatkozásától mentességét a jogalkotó megvédje. Csak rendkívül szűkre szabott esetkörben szabad e testi integritást megsérteni az egyén beleegyezése nélkül. Így a testi integritásba történő beavatkozást a jog éppen azon morális meggyőződésből szankcionálja, hogy saját teste felett mindenkit megillet a rendelkezés joga.^[19]

A fent említett Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikke megalapozhatja a testi épség és egészség büntetőjogi védelmét is, illetve levezethető belőle az állam testi integritás védelmi, nemzetközi kriminalizációs kötelezettsége is.^[20]

[12] „[B]ár egyetlen korábbi esetben sem nyert megállapítást, hogy a 8. cikk az önrendelkezési jogot is kifejezetten tartalmazná, a Bíróság úgy véli, hogy a személyes autonómia eszméje a 8. cikk garanciáit biztosító rendkívül fontos alapelv”. (Vö. EJEb, Pretty v. The U.K. ítélet (2002))

[13] Vö., mutatis mutandis, EJEb Kruslin v. France ítélet, (1990), 29. §, és Huvig v. France ítélet, (1990), 28. §

[14] 8/1990 (IV.23.) AB határozat

[15] 23/1990 (X.31.) AB határozat

[16] 64/1991 (XII.17) AB határozat

[17] 64/1991 (XII.17) AB határozat

[18] Dworkin, 1988, 113.

[19] Mason-McCall Smith, 1999

[20] *„[a]z Egyezmény vizsgálatának kiindulópontja az 1. cikk, amely megkívánja, hogy a Magas Szerződő Felek az Egyezményben garantált jogokat a saját joghatóságuk alá tartozó területen biztosítsák.”* (v.ö.: Jacobs-White, 2002, 38.); Ehelyütt fontos megjegyezni, hogy az Egyezmény 1. cikkéhez hasonlóan az ENSZ égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Preambuluma szintén a tagállamok elsőrendű kötelezettségévé teszi az emberi jogok védelmét. Az emberi jogok

Az emberi jogok előmozdítására törekvő Egyezségokmány elfogadása ugyanis a tagállamokra az egyének védelmének általános kötelezettségét rója. Léteznek azonban olyan egyezményi jogok, amelyek csak meghatározott tévőleges állami magatartással biztosíthatók. Az ilyen alapjogok tekintetében a Bíróság nemcsak arra kötelezi a tagállamot, hogy megsemmisítse az Egyezménnyel össze nem férő hazai jogi normát, illetve megszüntesse az ilyen jogellenes gyakorlatot, hanem tevékeny magatartást ír elő, például, hogy az érintett tagállam léptessen hatályba a kérdéses problémát hatékonyan megoldó jogszabályt.^[21] A megfelelő jogszabályi védelem pedig magában foglalhatja az adott alapjogot sértő magatartások kriminalizációját is.

Az L.C.B v. Egyesült Királyság esetben^[22] kifejtettek szerint a tevési kötelezettséggel járó jogok védelme a jogsértő állami cselekményektől történő tartózkodás mellett arra is kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő lépéseket tegyenek a joghatóságuk alá tartozó személyek védelme érdekében. Anyagi jogi szempontból az állam e követelménynek a kriminalizáció útján tehet eleget. Így a hazai jogrendszerben hathatós rendelkezések kell, hogy tilalmazzák a jogsértő magatartást.^[23]

A Bíróság esetjogát megvizsgálva tényként rögzíthető, hogy a 8. cikkekre alapított kérelmek szinte kivétel nélkül a pozitív-, tevési kötelezettség megállapítását eredményezték. Így például az X. és Y. v. Hollandia ügyben a Bíróság kifejtette, hogy *„bár a 8. cikk tárgya lényegében az, hogy az egyént az állami szervek önkényes beavatkozásától védje, ez nem minden esetben kényszeríti az államot arra, hogy ilyen beavatkozástól tartózkodjék: az ilyen negatív tartalmú magatartás mellett ugyanis olyan pozitív kötelezettségek is felmerülhetnek, amelyek a magán-, és családi élet hathatós elismerésében benne lakoznak. [...] E kötelezettségek olyan intézkedések elfogadását is magukban foglalhatják, amelyek célja a magánélethez való jog biztosítása, akár ez egyének egymás közötti kapcsolataiba történő beavatkozással is.”*^[24]

Az élet és emberi méltóság anyajogából levezethető rendelkezési jog tekintetében a magyar Alkotmánybíróság szintén megerősítette: *„az Alkotmány 54. § (1) bekezdése és a 8. § (1) bekezdése 'az állam elsőrendű kötelességévé' teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tisztelőben tartására és védelmére' nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államnak az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz nem csupán az*

védelmében történt „világméretű” összefogás az államok tevési kötelezettségének origója, és az Egyezmény erre reagálva szögezi le 1. cikkében, hogy a Magas Szerződő Felek az I. Részben foglalt jogokat a joghatóságuk alá tartozó személyek számára kötelesek biztosítani.

[21] Vö. Delmas-Marty (szerk.), 1992, 92.

[22] Vö. EJEB, L.C.B. v. the U.K. ítélet, 1998. június 9.

[23] Vö. Európa Tanács, *Short guide to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, (1998), 10.; A tevési kötelezettség továbbá magában foglalja azt is, hogy a megfelelő nyomozást egy további eljárási kötelezettség teljesítése kövesse: vádat kell emelni és le kell folytatni a bírósági eljárást.

[24] EJEB, X és Y v. the Netherlands ítélet, 1985. március 26., 23. §

egyedi igényekhez kapcsolódóan védenie kell, mégpedig úgy, hogy azokat a többi alapjoggal összefüggésben értékeli. Az állam ezért az alapjogból folyó alanyi jog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét”.^[25]

Mindebből következik, hogy az állam tevési kötelezettsége az emberi élethez, illetve a méltósághoz való jog, és a testi integritáshoz való jog tekintetében a kriminalizációs kötelezettséget is magában foglalja. E kriminalizációs kötelezettség kiterjed tehát az önmagunk testi épsége feletti rendelkezési jogra is, tekintettel arra, hogy az az emberi méltósághoz való jognak, mint anyajognak az egyik konkrét megnyilvánulási formája. Ezt erősíti meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 8. cikkel kapcsolatosan kimondott, fent idézett döntése.

Ha pedig ez így van, akkor a magyar jogalkotónak büntetendő cselekménnyé kell nyilvánítania a testi integritás feletti rendelkezési jogot sértő cselekményeket, okozza a sérelmet akár az állam nevében eljáró valamely személy, akár magán-személyek egymás között. Másrésztől viszont a testi épség feletti rendelkezési jog védelmének negatív vonatkozása, hogy az állam tartózkodjon az állampolgárok testi épségének, testi integritás feletti rendelkezési jogának megsértésétől.

A nemzetközi kriminalizációs kötelezettség tételét persze csak akkor alkalmazhatjuk egyértelműen, ha a testi integritás sérelmét a sértetten kívüli más személy idézi elő. A fenti 8. cikkből ugyanis nem vezethető le közvetlenül az önmaga okozta testi sértésekre vonatkozó kriminalizációs parancs, hiszen az önmaga okozta sértő magatartások kriminalizációja az önrendelkezést kizárná, és ezzel sértené a magánélethez való jogot is.

A magánélethez való jog csak rendkívül szűk körben korlátozható.^[26] Ilyen jogkorlátozó indokok lehet a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme.^[27] A Bíróság *Klass és társainak Németországgal szemben* indított ügyében egyértelműen kifejezte, hogy a 8. cikk (2) bekezdése az Egyezmény által garantált jog alóli kivétel, amely jogkorlátozást megszorítóan kell értelmezni.^[28] E kriminalizáció további szükséges eleme pedig a jogvédelmi funkción kívül, hogy a büntetendővé nyilvánított magatartás egyben materiális értelemben véve is jogellenes, azaz a társadalomra veszélyes legyen.

[25] 48/1998 (XI.23.) AB határozat

[26] Az angolszász jogelméletben és gyakorlatban az egészségügyi önrendelkezési jog kapcsán rendszeresen idézett Cardozo bírónak a *Schloendorff v. Society of New York Hospital* esetben adott véleménye is ezt tükrözi. Eszerint “[m]inden emberi lényt, feltéve hogy felnőttkorú és teljes belátási képességgel rendelkezik, megilleti az a jog, hogy saját maga határozza meg, mi történjen a saját testével; következésképpen az a sebész, aki a beteget belegegyezése nélkül végez műtétet testi sértési cselekménynek követ el.” (*Schloendorff v. Society of New York Hospital* eset (1914))

[27] Vö. Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 8. cikk (2) bekezdés

[28] ECHR, *Klass and others v. Germany Judgment*, 6 September 1978, § 42.

E társadalomra veszélyességet zárhatja ki a sértett beleegyezése,^[29] azonban az irányadó elméletet és gyakorlatot is figyelembe véve megállapítható, hogy a testi épség megsértéséhez való hozzájárulás csak akkor zárja ki az azt okozó büntetőjogi felelősségét, ha a sértett társadalmilag elismerhető cél érdekében adta beleegyezését.

Nem tekinti jogszerűnek az ítélkezési gyakorlat a másnak, annak beleegyezésével, de fogadásból történő bántalmazását, társadalmilag elismert viszont a sporttevékenység során okozott testi sértés. Ugyancsak társadalmilag elfogadott célként jelentkezik az az orvosi beavatkozás, amely a beteg testi épségének és egészségének védelme érdekében történik.^[30] Angolszász területen az 1882-es R. v. Coney esetben Stephen bíró arra a meggyőződésre jutott, hogy a sértett beleegyezése nem elfogadható védekezés, ha a tanúsított magatartás közösségellenes, azaz káros a közösségre.^[31] Így a sértett beleegyezése csak akkor válik jogellenességet kizáró büntethetőségi akadállyá, ha a beleegyezés jogszerűnek minősíthető. E megállapítás akár tautologikusnak is tűnhet, hiszen azt állítjuk, hogy a sértett beleegyezése akkor jogszerűsíti a cselekményt, ha e sértetti beleegyezést a jogalkotó jogszerűnek ítéli meg.

Tekintettel a büntetőjog közjogi jellegére, a szankcionált magatartások tanúsítása, és ezzel a védett jogi tárgy sértése vagy veszélyeztetése az állam és az elkövető között keletkeztet jogviszonyt. A közjogi jelleg azonban azt is magában hordozza, hogy az állam a közösség számára fontos értékek védelmét szolgálja elsősorban.^[32]

A kriminalizáció egyik rendezőelve emiatt, hogy a jogalkotó szelektáljon a köz- és magánszféra hatókörébe eső cselekmények között, tehát a „publikus-prívát” bináris kód mentén kell elsősorban meghatározni, hogy mely magatartásokat tilalmazunk.^[33] Főszabályként a szűk értelemben vett privátszféra tehát a kriminalizációs tartományon kívül esik. Ebből az következne, hogy a testi integritás feletti rendelkezést – és az azt sértő magatartásokba történő beleegyezést – nem lehetne a büntetőjogi hatókörbe vonni, hiszen az a legszűkebb privát-

[29] A sértett beleegyezését Nagy Ferenc és Tokaji Géza az elsődleges büntethetőséget kizáró okok közé, mégpedig a jogellenességet kizáró okok sorába illeszti. (Nagy-Tokaji, 1998, 192.)

[30] Vö. Békés, 2002, 154–156.

[31] Koh, 1967, 183.

[32] „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesítése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához [...] szükséges, hogy megfelelően az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

[30/1992. (V. 26.) AB határozat]

[33] A magyar jogalkotásban erre például szolgálhat, hogy egészen a rendszerváltásig az erőszakos közöszlész büntetést csak a házassági, illetve egyéb életközösségen kívül büntették azon az alapon, hogy család, mint a társadalom alkotóeleme a házaspár akaratán alapuló olyan közösség, amelybe történő belépéssel a nemi önrendelkezés hallgatólagos feladása is beleértendő.

szférába történő önkényes állami beavatkozás volna. Ez azonban nem így van. A jogalkotó ugyanis néha indokot talál az állampolgárok védelme érdekében arra, hogy a cselekvési szabadságot a legszűkebb értelemben vett magánélet területén is korlátozza.

Joel Feinberg „szabadság-korlátozó” elmélete – avagy az állami kényszerszert legitimizáló elmélet – azt hangsúlyozza, hogy az államnak minden esetben valamiféle megfelelő, és a jogalanyok számára is elfogadható indokot kell találnia arra, hogy bizonyos cselekményeket kriminalizáljon, hiszen a kriminalizációval az addig megengedett magatartások tilalmazása útján a jogalanyok cselekvési szabadságát megszorítja.

A „szabadság-korlátozó” indokok közül a legkézenfekvőbb a *liberális* alapon nyugvó „*sérelmi-elv*” (*harm principle*), amely szerint az államnak mindig jó indok lehet a kriminalizációra, hogy a büntetendő magatartás valamely, az elkövetőn kívüli személynek sérelmet okozna. A szélsőséges liberális nézet kizárólag a sérelmi elvet fogadja el legitim beavatkozási alapul. Az sem elhanyagolható szempont, hogy az állam adott esetben azért kriminalizál, mert ezzel az elkövetőn kívüli harmadik személyeknek kíván előnyt teremteni (*benefit-to-others principle*).

A „*megtámadási elmélet*” (*offence principle*) alapján az állami beavatkozás akkor legitim, ha az elkövető cselekménye valamely, az elkövetőn kívüli személy ellen irányuló súlyos támadás megelőzésére irányul. Ez a felismerés a 8. cikk (2) bekezdésében foglalt bűncselekmény megelőzési indokkal történő kriminalizációval azonosítható. Persze adódhat olyan helyzet, hogy az elkövetőnek származik előnye abból, ha cselekményét tilalmazzák (*benefit-conferring legal paternalism*). A perfekcionista elmélet szerint a kriminalizáció arra szolgál, hogy akár a társadalom, akár az elkövető személyiségének jobbá tétele, perfektuálása megtörténjen. A liberális elmélettel ellentétben a *jogi paternalizmus* az elkövető megbüntetését azon az alapon fogadja el, hogy cselekménye épp saját magának okozna sérelmet. A jogi moralista felfogás szerint az államnak kellő indokot szolgáltat egyes cselekmények büntetendővé nyilvánítására, ha az adott cselekmény súlyosan erkölcselen, habár nem sérti mások jogait, és nem is valósít meg támadást mások ellen. A moralista jogi paternalizmus az elkövetőt saját morális sérülésétől kívánja megvédeni a kriminalizáció útján.^[36]

Amint látható, az alkotmányos alapokon nyugvó kriminalizáció nem valamiféle szükségképpen rossz, amely csupán cselekvési szabadságunkat korlátozza, hiszen a kriminalizáció egyéni szabadságunk záloga is, amely a jogállam megvalósulását segíti.^[37] Tény azonban, hogy a kriminalizáció nemcsak az elkövető

[34] Feinberg, 1986

[35] Emberi Jogok Európai Bírósága, McCann v. the U.K. eset

[36] A Feinberg-i morális sérelem az elkövető személyiségében bekövetkezendő sérülést jelenti. A kriminalizáció tehát azért szükséges, mert szabad cselekvése során az elkövető rossz emberré válna, morálisan sérülne.

[37] Rosco Pound például a múlt század eleji amerikai civilizáció egyik jogi posztulátumának tekintette, hogy civilizált társadalomban minden embernek biztosnak kell lennie abban, hogy mások nem fogják megtámadni. (Vö: Szigeti-Takács, 1998, 61–62.)

cselekvési szabadságának gátja, hanem a sértett önrendelkezési jogát is szűkíti, hiszen ha a sértett és az elkövető konszenzuális cselekményét a jogalkotó kriminálistnak minősíti, úgy a sértett nem rendelkezhetett saját belátása szerint.

Némiképp más a helyzet azonban, amennyiben a sértett önmagának okoz testi sérülést, hiszen a kriminalizáció ez esetben nem alapulhat azon a meggyőződésen, hogy az államnak a sértett testi integritását harmadik személyek beavatkozásától feltétlenül védenie kell. Ebben az esetben a jogalkotó arra kényszerül, hogy valamely más indokkal támassza alá az egyén cselekvési szabadságának korlátozását. E kriminalizációs indokok viszont már morális megfontoláson alapulnak, amely az erkölcsi alapú kriminalizáció pozitívizmussal szemben álló jogbizonytalansági problémáját vetik fel.

3. A SÉRTETTI BELEEGYEZÉS ELFOGADHATÓSÁGA

A büntetőjog elmélete és gyakorlata a sértetti beleegyezés jogszerűségéhez bizonyos formai követelmények meglétét feltételezi. Elsősorban ilyennek tekintendő, hogy a sértett tudja, pontosan milyen sérelem okozásába egyezik bele, azaz kellő információ álljon rendelkezésére. A tájékoztatáson alapuló beleegyezés (informed consent) angolszász példáját képezi a Bolam-teszt, amelynek alapját egy 1950-es évekbeli eset képezi. Bolam urat egy London melletti kórházban kezelték mániákus depresszióval. A kezelés idején szokásos gyógymódként orvosai az ún. ECT (Electro Convulsive Therapy) kezelést ajánlották. Az elektronikus behatás mellékhatásait elkerülendő abban az időben elfogadott szakmai standardként írták elő izomlazító szerek adagolását. Ennek ellenére Bolam urat nem tájékoztatták az izomlazító szerek alkalmazásának lehetőségéről, aki egyébként beleegyezett az ECT terápia alkalmazásába. A kezelés eredményeként Bolam úr súlyos medenceövi töréseket szenvedett, amely elkerülhető lett volna, ha izomlazítót kapott volna a kezelés közben. További formai követelmény, hogy a sértett kompetens legyen a beleegyezés következményeinek felfogására. A kompetencia hiánya adódhat életkori sajátosságokból, de mentális deficit eredménye is lehet. Ugyancsak ide sorolható a megfelelő szakmai ismeretek hiányában hozott beleegyezés, különösen az orvosi beavatkozások kapcsán.^[39]

A beleegyezés formailag akkor elfogadható, ha a sértett erőszaktól, illetve fenyegetéstől mentesen, valamint megtévesztésmentesen jutott az elhatározásra. A Clarence-esetben a vádlott, tudva arról, hogy gonorrhoeás beteg, szexuális kapcsolatot létesített a feleségével, aki a betegségéről nem tudott. A vádlottat a bíróság a testi sértés vádjá alól felmentette, Wills bíró pedig kifejtette, hogy a megtévesztés beleegyezést leromboló hatása nem állapítható meg. Az intim együttléthez a feleség részéről előzetesen adott beleegyezés ugyanis attól függetlenül fennállt,

[38] Lásd Bolam v. Friern Hospital Management Committee (1957) 1 WLR 582 (QBD)

[39] Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 15–19. §-ai kimerítően szabályozzák mind a beleegyezés, mind pedig a tájékoztatás kérdéskörét pontosan meghatározva, hogy mely kérdésekről kell a beteget tájékoztatni.

hogy a férj beteg-e vagy sem. Az ilyen módon – ti. megtévesztéssel – elnyert beleegyezés csupán visszavonható, ennek azonban a cselekmény idejére visszamenőleges hatálya nem lehet. A megtévesztés tehát csak akkor semmisíti meg a beleegyezést, amennyiben a megtévesztés valamely a beleegyezéssel összefüggő lényeges tényre vonatkozik.^[41]

A beleegyezést nem lehet kiterjesztően értelmezni. A Jovanovic-esetben^[42] a terhelt például arra hivatkozott, hogy az internetes ismerkedést és előzetes levelezést követően alappal feltételezte, hogy a sértett a több órán keresztül tartó szodomazochista szexuális együttlétbe egyezett bele. Az elsőfokú ítéletet a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezte, és úgy rendelkezett, hogy a beleegyezés pontos körvonalazása érdekében a bíróság vizsgálja meg a levelezés tartalmát.

Annak ellenére, hogy a sporttevékenységi beleegyezés főszabályként az elkövető büntetlenségét eredményezi, még az esetleges sérüléssel járó sportok gyakorlásánál sem vélelmezhető a sport szabályainak megsértésével, illetve szándékosan okozott testi sértésbe történő beleegyezés.^[43]

A beleegyezés megléte tehát ténykérdés, a „tényállásszerű” beleegyezés hatása azonban tisztán jogi megítélés tárgya.^[44] A fenti formális követelményeknek megfelelő – azaz formálisan jogszerű – beleegyezés materiális jogszerűségét az adja, hogy a jogalkotó a védett jogi tárgy sérelmébe történő beleegyezést társadalmilag megengedhetőnek, a társadalmi célokkal összeférőnek ítélje meg. Valamennyi formális beleegyezési követelmény megléte esetén is bűncselekménynek minősül az elkövetői magatartás, ha az a jogalkotó tilalomlistáján szereplő jogi tárgy megsértésére irányul.

A német büntetőjog-elmélet szerint az egyetértés tényállás-kizáró hatású azon cselekményeknél, amelyek törvényi tényállása fogalmilag a sértett akarata elleni vagy akarat nélküli cselekvést tartalmazza. Ezzel szemben a beleegyezés jogkeletkeztető erővel bír, ami azonban a tényállás megvalósítását nem zárja ki, mert a beleegyezésben a jogi védelemről való lemondás rejlik.^[45] Így a testi integritás támadása a sértett beleegyezése ellenére materiális értelemben ugyancsak elítélendő, csupán az elkövető megbüntetését mellőzzük. Az angolszász jogirodalom a sértetti beleegyezést a védekezések (*defense*) körébe, az igazolások (*justification*) kategóriájába helyezi, amely a cselekmény jogellenességét vonja el.^[46]

Filó német jogelméletből vont megállapítása szerint abból a tételből, hogy önrendelkezésre mindenkinek joga van, egyenesen következik, hogy az individuális jogi tárgy felett alapvetően szabadon rendelkezhetünk, míg ún. közösségi jogi tárgyak vagy a közösségi jogi tárgyakkal vegyülő egyéni jogi tárgyak felett a beleegyezés kizárt.^[47] Más módon ugyan, de az angolszász jogirodalom is leszö-

[40] Vö. Clarence (1888), 22 QBD 23, [1886–90], All ER Rep 133 D.

[41] Smith–Hogan, 1996, 469.

[42] Vö. People v. Jovanovic, 700 NYS 2d 846 (2000)

[43] Vö. Békés, 2002, 154–156.

[44] Beale, 1894–1895, 323.

[45] Filó, 2004, 748.

[46] Fletcher, 1998, 77.

[47] Filó, 2004, 748.

gezi: azon cselekményeknél, amelyek önmagukban véve, természetüknél fogva bűnös jelleggel bírnak, a sértett beleegyezése nem minősül jogszerű védekezésnek szemben azokkal, amelyek pusztán az egyén sérelmével járnak, mert itt a beleegyezési hivatkozás hatékony védelmet nyújthat az elkövetőnek.^[48]

A jogalkotó tehát attól függően minősíti elfogadhatónak a sértetti beleegyezést, hogy a megsértett jogtárgyat mennyire tartja lényegesnek. Az egyén személyiségének egyes vonatkozásaihoz a jogalkotó más és más védelmi szintet rendel, amely a sértő magatartás bűncselekményi súlyával egyenesen arányos. Ez a tényező egyben a társadalomra veszélyesség mértékét is kifejezi. Tehát, minél fontosabbnak vélt a védett jog, annál inkább egyértelmű, hogy a jogtárgy sértése a kriminalizációs küszöböt átlépi.

4. A RELATIVIZÁLÓDÓ HATÁROK

Ha a mai magyar büntető kódex Különös Részében foglalt fejezeteket és címeket végigtekintjük, látható hogy a jogalkotó egyfajta fontossági sorrendet állított fel az egyes bűncselekmények rendszerezésével, és a Btk-ban haladva a védendő jogi tárgyak súlya egyre csökken. Az egyén különböző vonatkozásait sértő cselekmények skálája tehát egyben a jogalkotó által az egyén megnyilvánulási szintjeihez fűzött jogvédelmi intenzitást is megjeleníti. Minél csekélyebb a jogvédelem szükségse, annál nagyobb teret enged a sértett beleegyezésének, és fordítva.

Az egyén személyiségének védendő rétegei közül e skála egyik végponján az emberi élet található. Az emberi élet védelme a jogalkotót arra készteti, hogy e legfőbb és korlátozhatatlan jogot aktív, tevési kötelezettségét teljesítve védje. Az emberölés törvényi tényállása tekintetében a tilalmazás kiterjed a korai előkészületi stádium kriminalizációjára, ezzel felölve az élethez való jog akár absztrakt veszélyeztetésének bűncselekményét is.^[49] Az élet védelme megköveteli, hogy az élet elvétele a bűnösség minimumát elérő hanyag gondatlanság esetén is büntetendő legyen. A nyitott törvényi tényállás, mint kriminalizációs technika pedig lehetővé teszi, hogy a büntetendő magatartások köre bármely tevékenységre vagy mulasztásra kiterjedjen, azaz a materiális sértő eredményhez vezető okfolyamatot megindító cselekmény máris tényállásszerű, és büntetőjogi következményeket von maga után.^[50]

Ezen életvédelmi megfontolásból utasította el az Emberi Jogok Európai Bírósága is Mrs. Prettynek a 2. cikk megsértésére alapozott kérelmét, és ezzel nyilvánvalóvá tette, hogy az állam jogvédelmi kötelezettsége felülírja a sértett kívánságra történő megölését, így az aktív eutanázia tilos.^[51] Az élet elvételébe történő beleegyezés még végszükségi helyzetben sem lehetséges. Lon Fuller teoretikus

[48] Beale, 1894–1895, 323.

[49] Az 5/1999 számú Jogegységi határozatból is kiolvasható, hogy a passzív alany megölésében történő pusztá melegegyezés olyan mértékű jogtárgy veszélyeztetés, amely azt indokolja, hogy az érintett személyt sértettnek tekintsük.

[50] Vö. Btk. 166. §

[51] ECHR, *Pretty v. the U.K. judgment*, 29 April 2002, §§ 37–42.

példája, amikor a mélyben rekedt barlangászok sorshúzás útján döntenek el, hogy saját életük fenntartása végett melyik társukat öljék meg és fogyasszák el, a vég-szükségi helyzetre hivatkozás az utilitarista és az emberi jogi szemlélet ütközését vonja maga után, amely problémát – meggyőződésem szerint – az emberi jogi teória javára kell feloldani.^[52] Az emberi élet ugyanis nem számszerűsíthető, így az emberi életek közötti választás – még sértetti beleegyezés esetén is – szükségképpen önkényes.^[53]

Így az élet elvételebe történő beleegyezés nem lehetséges, tehát a sértett saját élete feletti rendelkezési joga részben kizárt. Azért csak részben, mert az aktív eutanázia tilalma pusztán az egyén életének más általi elvételét zárja ki – a magyar Alkotmánybíróság általi megfogalmazás szerint – éppen azért, mert az élet más által történő elvétele a sértett önrendelkezésével ellentétes és önrendelkezési jogát vonja el, hiszen rajta kívül álló személy dönt az életét érintő kérdésben.^[54]

Az élet önkézzel történő elvétele azonban nem büntethető. E megfogalmazás azonban kétféle nézőpontból is tárgyalható: felfoghatjuk úgy is, hogy az öngyilkosság maga büntetendő volna, csupán az elkövető nem büntethető, mert megszűnik fizikailag létezni, ám azt is jelentheti, hogy az állam az élet önkézzel történő elvételét nem tiltja, tehát e körben a „sértett” önrendelkezésének teret enged. Úgy gondolom, hogy a történeti fejlődés folytán az előbbi állásponttól az utóbbi felé mutató tendencia rajzolható ki. A középkori felfogás az öngyilkosságot morális szempontból elítélendőnek tartotta^[55] és jogi szempontból is tilalmazott volt. Ezzel szemben a passzív eutanázia ma már számos ország jogában – bár szigorú keretek között – megengedett, így a „halni hagyás” a rendelkezési jog felülkerekedését hozta.

Az egyén személyiségvédelmi skálájának másik végpontján a személyhez fűződő jogok, és a vagyoni jogok állnak. A jogalkotó e jogok tekintetében az önrendelkezés teljes szabadságát ismeri el. Gondoljunk csak arra, hogy a személyiségi jogok megsértésének büntetőjogi következményei csak akkor alkalmazhatóak, ha a sértett joghatályos magánindítványt terjesztett elő, tehát kéri az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását.^[56] A „valóság bizonyításának” a Btk. 182. §-ában foglalt intézménye még azt is lehetővé teszi, hogy akár a sértett beleegyezése nélkül, illetve akarata ellenére elkövetett rágalmozás vagy becsületsértés esetén az elkövető büntethetősége kizárt legyen, ha az inkriminált tény állítását a közérdek vagy jogos magánérdek indokolta. A tevékeny megbánás Btk-beli intézménye pedig egyes személy elleni, és vagyon elleni bűncselekmények esetén lehetővé teszi, hogy a sértett kárának megtérítése esetén, hozzájárulásával az elkövető a büntetőjogi felelősségre vonás alól mentesüljön.^[57]

[52] Fuller, 1949, 616–631.; Az esetet részletesen elemzi Takács, 2000, 275–281.

[53] *Az élettől és az emberi méltóságtól 'senkit nem lehet önkényesen megfosztani'*. [Vö. Alkotmány 54. § (1) bekezdése, és 23/1990 (X. 31.) AB határozat]

[54] Lásd bővebben: 22/2003 (IV. 28.) AB határozat

[55] Az öngyilkost a város határain kívüli árokba vetették, illetve pap nem temethette el.

[56] Vö. Btk. 183. §

[57] Vö. Btk. 36. §

E fenti két végpont, az élethez való jog és a becsület, illetve emberi méltóság joga között helyezkedik el a testi integritás feletti rendelkezés joga, amelyet a jogalkotó bizonyos esetekben korlátoz, más esetekben azonban nem, így a testi integritás feletti rendelkezési jog határai erősen relativizálódnak.

Kétségtelen, hogy életünkben számos alkalommal vetjük alá magunkat önkakaratunkból testi integritásunkat csorbító vagy veszélyeztető magatartásoknak. Ezek egy részét a kulturális környezet indikálja: gondoljuk például a testékszerek viselésére, a tetoválásra, a rituális körülmetélésre stb. Más cselekményeket egészségügyi szempontok indokolhatnak, mint például a kötelező védőoltás alkalmazását, egyes invazív műtétek elvégzését, vagy az orvostudományi kutatás keretében vállalt kezeléseket. Vannak olyan testi sértési cselekmények is, amelyek elszenvedését a szórakozás és szórakoztatás társadalmi szükségletének kielégítése indokolja. Ilyennek tekinthető valamennyi megengedett sporttevékenység. E testi sérülést okozó cselekményekhez a jogszerűség képzetét társítjuk, így e magatartásokat a jogalkotó és a jogalkalmazó tolerálja, függetlenül azok ténylegesen sértő eredményétől. Ezzel szemben, ha az egyén a más által *ab ovo* testi sértési szándékkal elkövetett cselekménynek veti alá magát, úgy ez az elkövető megbüntetését eredményezi. Ennek szemléletes példája, hogy a Legfelsőbb Bíróság a fogadásból vagy táppénzcsalási céllal elkövetett ökölcsepásokat testi sértésként értékelte, miközben a küzdősport keretében elkövetett ugyanilyen cselekmény – érthető okokból – nem büntetendő.

A más által okozott testi sértésbe beleegyezés büntetőjogi megítélésének egyik érdekes példája a párbaj történetileg változó minősítése. Kezdetben a párbaj a viták, adott esetben a jogviták rendezésének megengedett eszköze volt. Ismeretes, hogy a kora középkori germán népjogokban – ahol a polgári, és a büntetőjog még nem különült el egymástól – a párbaj fontos szereppel bírt. A sértetti vád alapján indult eljárásban a vádlott akkor győzhetett, ha megfelelően bizonyította saját ártatlanságát. Egyik lehetséges bizonyítási eszköz volt a párbaj, amely a vádlott győzelme esetén egyben az eljárás végét is maga után vonta.^[58] Később a párbajt megfelelő keretek közé szorították, és csak a szuverén engedélyével kerülhetett sor a felek összecsapására. Tilossá vált a csonkítással végződő technikák alkalmazása, amely azt a célt szolgálta, hogy a párbajozó felek továbbra is képesek maradjanak a honvédelmi kötelezettség teljesítésére. A sértett beleegyezésével történt más általi testi sértés büntetőjogi megítélése tehát attól függ, hogy a jogalkotó az ilyen cselekményt éppen hasznosnak, avagy károsnak ítéli meg. Erre pedig az készíteti az államot, hogy az erőszak felett teljes kontrollja legyen.^[59]

A beleegyezésen alapuló, testi integritást sértő cselekmények kriminalizációjában rejlő tautologikus probléma tehát, hogy a sértett beleegyezése akkor jogszerű, ha a beleegyezés nem sért társadalmi érdeket. E tautologikus probléma Roxin elméletével oldható fel, aki a testi sértési magatartásokat a beleegyezési típusú cselekményekhez sorolja, szemben az egyetértési típusú cselekményekkel.

[58] <http://www.ajk.elte.hu/student/eajt/angyalbe.pdf>.

[59] Vö. Hanna, 2000–2001, 247–248.

Roxin ezzel tulajdonképpen a büntetendőség és büntethetőség kérdésében foglal állást.^[60] Eszerint a sértetti beleegyezés a testi sértési cselekmények büntetendőségét nem, csak az elkövető büntethetőségét zárja ki.

A Pretty esetben a Bíróság a 8. cikk megsértésére alapított kérelemre válaszolva kifejtette, hogy az egyén önnön választása szerinti életvitel magában foglalhatja az érintett személyre fizikailag vagy morálisan sérelmes vagy veszélyes természetű tevékenységek folytatását is. A Bíróság szerint az egyén által választott életvitel következményeitől való állami védelem terjedelmének kérdése a privátszférába történő állami beavatkozás vádja miatt számos morális és jogi vita alapja lehet. Kétségtelen azonban, hogy az egészséget vagy életet veszélyeztető cselekmények esetén az Egyezmény jogintézményei lehetővé teszik, hogy az állam büntetőjogi intézkedéseket hozzon a 8. cikk első bekezdésében foglaltak szerint a (2) bekezdésbeli korlátozások szellemében.^[61]

A testi integritást sértő cselekmények kriminalizációja tehát a (2) bekezdés szerinti jogkorlátozó indokok mentén lehetséges. A magánélethez való jogot korlátozó indokok közül a mások jogainak és szabadságainak védelmén alapuló kriminalizáció a Feinberg-féle „*sérelmi-elv*” (*harm principle*) felfogásnak feleltethető meg. A „*megtámadási elmélet*” (*offence principle*) a 8. cikk (2) bekezdésében a bűncselekmény megelőzési indokkal történő kriminalizációval azonosítható.

Az önsértő magatartások kriminalizációja viszont nehezen magyarázható, bár többnyire morális megfontolásokkal indokolják. Brown és társai ügyében a testi sértéssel járó nemi érintkezést, a közerkölcsöt sértő mivolta miatt ítélték bűncselekménynek, és ugyanezen okból vetették el a sértetti beleegyezés védekezőjét. Megjegyzendő, hogy Lord Mustill különvéleményében úgy fogalmazott, hogy a sértett szándékai szerinti beleegyezést a magánjellegű, nem kereskedelmi célú szexuális kielégülés során okozott testi sértést legitimáló tényezőnek kellene tekinteni, mert az elkövetők magatartása a „magánerkölcs” (private morality) szférájába tartozik. Az 1996-os Wilson-esetben a bíróság azt állapította meg: nem áll a köz érdekében, hogy a privátszférában a sértett beleegyezésével elkövetett tetoválási, illetve bőrbe égetési cselekményt a büntetőjog eszközeivel tilalmazni.^[62] A Donovan-ügyben a sértett beleegyezésére alapított védekezőt azért utasította el a bíróság, mert a testi sértést az „illetlenség körülményei” övezték.^[63]

Egyes önsértő, illetve beleegyezésen alapuló magatartások tehát azért tilalmazottak, mert a jogalkotó szerint a közerkölcs védelme az ilyen magatartást nem tartja megengedhetőnek, illetve mert a sértettre nézve veszélyesnek ítélik. A ve-

[60] Roxin, 2006, 457–458.

[61] ECHR, *Pretty v. the U.K. judgment*, 29 April 2002, §§ 61–78.

[62] A hivatkozott esetben a terhelt nevének kezdőbetűit egy tüzes késsel a felesége beleegyezésével annak bőrébe véste, állítása szerint „puszta szerelemből”. Az eset elemzését lásd: Lacey-Wells, 1998, 413–417.

[63] Az adott esetben Donovant szemérem elleni erőszak miatt ítélték el, mert szexuális célzattal egy tizenhét éves lányt ütlelt. Az ügyben egyértelmű bizonyíték volt arra nézve, hogy a sértett az ütlegetésbe beleegyezett. Az eset elemzését lásd: Koh, 1967, 185–186.

szélyre hivatkozva alkot az állam például „bukósisak-törvényeket”^[64] és ezekben megtiltja, hogy az állampolgárok megfelelő védelem nélkül vegyenek részt a veszélyes üzemi tevékenységben.

Az erkölcsi alapú kriminalizáció leginkább a paternalista, illetve a moralista paternalizmus felfogását tükrözi. A testi integritást sértő cselekményekbe történő beleegyezés tilalmazása azonban csak akkor paternalisztikus, ha a mindenkori kisebbség álláspontja az, hogy a beleegyezés megengedett legyen. Feinberg e tekintetben Arnesont idézi, aki szerint a paternalista jogalkotás az egyén szabadságának korlátozását kizárólag az érintett személy javára és jólétére alapítja, és e korlátozás a jogalany aktuális vagy tényleges akaratával ellentétes. Amennyiben a társadalomban uralkodó többségi álláspont szerint a sértő cselekmény elítélendő, úgy a társadalom többségéhez tartozók vonatkozásában nem, pusztán a kisebbség tekintetében beszélhetünk paternalizmusról.^[67] A többségi állásponttal ellentétes magatartás tilalmazása esetén tehát nem paternalista felfogásról, hanem közösségsértő magatartásról beszélünk, amely pedig nyilvánvalóan társadalomra veszélyes. Ennek indoka, hogy a bűncselekmény nem a passzív alanyt, hanem a társadalmat sérti, és feltehetően azért tekintjük a közerkölccsel ellentétesnek, mert veszélyes a társadalomra.^[66]

A sértett testi integritás feletti rendelkezési jogának közerkölcsi alapú korlátozása azonban kiszámíthatatlanná teszi a cselekvést, hiszen a közösségben uralkodó moralitás nem mindig esik egybe a privát moralitással. Az ilyen egybeesés leginkább az elemi normáknál tipikus.^[67] A társadalmi felfogás változásait a jog, mint utólagos reflexió nem képes hatékonyan követni. Mindezzel sérül az előre láthatóság, kiszámíthatóság, jogbiztonság követelménye, amely nyilvánvalóan a jogállam sérelmét eredményezi.^[68]

[64] Az állam sokszor paternalista alapon próbálja megvédeni az önveszélyeztető cselekményektől az állampolgárokat. Ilyen például a bukósisak viselésére, vagy a biztonsági öv használatára kötelezés, illetve ezek használata elmulasztásának szankcionálása. Megjegyzendő, hogy a magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott a biztonsági öv mellőzését szankcionáló jogszabály alkotmányossági vizsgálatával, és arra a megállapításra jutott, hogy az állampolgárok védelmére vonatkozó jogalkotói kötelezettség felülírja az egyén mozgási szabadságához való jogát.

[65] Feinberg, 1986, 19–21.

[66] LaFave–Scott, 1972, 411.

[67] Hart szerint nem szükséges, hogy a törvények kielégítsék vagy újrafogalmazzák az erkölcs bizonyos követelményeit. (A pozitív jog és az erkölcs összefüggéseivel kapcsolatosan lásd: Szigeti–Takács, 1998, 52–53.)

[68] „A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek.” (11/1992. (III. 5.) AB határozat)

5. KONKLÚZIÓ

Amint látható a testi integritás feletti rendelkezés határai relatívak, hiszen számos esetben bonyolult, és nehézkes annak teljes bizonyossággal történő megállapítása, hogy a sértett beleegyezése megfelelő védekezésnek minősül-e. Az olyan esetekben, ahol e kérdés felmerül, a jogalkotónak figyelmet kell fordítania a cselekmény társadalmi értékének és az egyén cselekvési szabadságának megfelelő mérlegelésére. Egyes cselekmények társadalmi megítélése egyértelmű, másoké azonban nem. Így például a játék és sport egyértelműen társadalmilag hasznos funkciót tölt be, és e tény a résztvevők általi kockázatvállalást és testi épség veszélyeztetést legitimizálja. Más esetekben – mint ahogyan azt a Brown esetben láttuk – a testi integritást sértő cselekmény társadalmi megítélése változó és kiszámíthatatlan. A testi épséget sértő cselekmények kriminalizációja megfelelő, és indokolt, hiszen az állam az egyén testi épség védelmi kötelezettségének egyértelműen a kriminalizáció eszközével tud eleget tenni. A folytonosan változó megítélésű cselekmények esetében – tekintve, hogy a sértett beleegyezése a törvényben nem szabályozott büntethetőséget kizáró ok – a bíróságokra hárul a sértetti beleegyezés morális elfogadhatósági zsinórmértéke kidolgozásának feladata. E feladat a jogalkalmazótól azt kívánja, hogy az aktuálisan uralkodó társadalmi értékekkel tisztában legyen, és azzal összhangban egységesen ítélkezzen a testi épséget sértő cselekmények megengedhetősége vagy tilalmazása tárgyában. Mindezek szem előtt tartása biztosítja a demokratikus társadalomban a jog uralmát.

IRODALOM

- Beale, J. H. (1894–1895): Consent In The Criminal Law In: *Harvard Law Review*, Vol. 8.
- Békés Imre (szerk.) (2002): *Büntetőjog Általános Rész*, HVG Orac Kiadó, Budapest
- Delmas-Marty, Mireille (szerk.) (1992): *The European Convention for the protection of Human Rights: International Protection versus National Restrictions*, Dordrecht, Nijhoff
- Dworkin, Gerald (1976): *Autonomy and Behaviour Control*, Hastings Center Report, Vol. 6., 23–28.
- Gerald Dworkin (1988): *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge University Press
- Engelhardt Jr., H. Tristram (2001): *The Many Faces of Autonomy*, In: *Health Care Analysis*, Vol. 9., 286–287.
- Feinberg, Joel (1984): *The Moral Limits of the Criminal Law*, Vol. 3., Harm to Self, Oxford University Press, Oxford
- Feinberg, Joel (1986): *The Moral Limits of the Criminal Law*, Vol. 3., Harm to Self, Oxford University Press, Oxford
- Filó Mihály (2004): A sértett beleegyezése a német büntetőjogban, In: *Magyar Jog*, 12. szám, 744–755.
- Fletcher, George P. (1998): *Basic Concepts of Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford
- Fuller, Lon L. (1949): The Case of Speluncan Explorers, In: *Harvard Law Review*, Vol. 62., 616–631.

- Hanna, Cheryl (2000-2001): Sex is Not a Sport: Consent and Violence in Criminal Law, In: *Boston College Law Review* Vol. 42., 247–248.
- Koh, K. L. (1967): Doctrine of Consent in Criminal Law, In: *Malaya law Review*, Vol. 9., 181–201.
- Lacey, Nicola–Wells Celia (1998): *Reconstructing Criminal Law, Critical Perspectives on Crime and the Criminal Process*, Butterworths, London
- LaFave, Wayne R.–Scott. Austin W. (1972): *Handbook on Criminal Law*, West Publishing Co., St. Paul
- Mason, J. K.–McCall Smith, R. A. (1999): *Consent to treatment: law and medical ethics*, 5th edition, Butterworths, Edinburgh
- Nagy Ferenc–Tokaji Géza (1998): *A Magyar Büntetőjog Általános Része*, Korona Kiadó, Budapest
- Rendtorff, Jacob Dahl–Kemp, Peter (2000): *Basic Ethical Principles in European Bioethics and Biolaw*, Impremta Barnola, Guissona 26.
- Roxin, Claus (2006): *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, I. Teil, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München
- Smith, John–Hogan, Brian (1996): *Criminal Law – Cases and Materials*, Butterworths, London
- Szigeti Péter–Takács Péter (1998): *A jogállamiság jogelmélete*, Napvilág Kiadó, Budapest
- Takács Péter (2000): *Nehéz jogi esetek*, Napvilág Kiadó, Budapest



Padányi Bíró Márton: *Enchiridion... de fide... Jaurini, Typis Gregorii Joannis Streibig, 1750.*

Az Európai Unió és hazánk büntetőpolitikájának helyzete a terrorizmus elleni küzdelemben

I. BEVEZETÉS

Az Amerikai Egyesült Államokat ért 2001-es terrortámadást követően nemcsak a nemzetközi közösségben, hanem az Európai Unión belül is felismerték a tagállamok közötti együttműködés elmélyítésének fontosságát, és a terrorizmus elleni küzdelemben a komplex fellépés szükségességét. Maga az Európai Unió már a merénylet-sorozatot követően adott első válaszreakcióiban egyértelművé tette, hogy nem elég önmagában a terrorizmussal, mint bűncselekménnyel szemben tisztán büntetőjogi eszközökkel fellépni, hanem gyakorlatilag kombinálva az egyes preventív intézkedéseket, a járulékos, de a terrorizmushoz szervesen kapcsolódó egyéb bűncselekményekre is fókuszálni kell. Megjelent tehát egy összetett büntetőpolitika kialakításának gondolata, melyben az Unió a terrorizmussal, mint egy sokrétű társadalmi jelenséggel kívánta felvenni a harcot. Ez a büntetőpolitika az Unió terrorizmus-ellenes stratégiájában, valamint annak továbbfejlesztésében jelenik meg mind a mai napig, melynek részletesebb bemutatásával a szerző az alábbiakban foglalkozni kíván.

A stratégia kiegészítéseként azonban az Unió az utóbbi időben még egy fontos dolgot ismert fel. Nevezetesen azt, hogy az uniós stratégia kidolgozása során érezhető legyen valamennyi tagállam számára, hogy az Unió, mint egységes szervezet próbál átfogó segítséget nyújtani a globális veszéllyel szemben. Az Unió jogi dokumentumaiban hangsúlyozza, hogy valamennyi tagállamnak szolidaritást kell vállalnia a terrorizmus elleni küzdelemben, melyben továbbra is következetesen biztosítani kell az alapvető jogok védelmét.^[1] Ezzel tehát az Unió stratégiájának lényege a tagállamok szintjéről történő építkezés, melyet a költségvetési keretek között maga a szupranacionális szervezet fog össze és koordinál. „A terrorizmus veszélyét főként nemzeti szinten kell kezelni még annak tudatában is, hogy a jelenlegi fenyegetés főleg nemzetközi.”^[2] Az uniós szintű munka ezen tagállami erőfeszítéseket egészíti ki, mely négy pillérre épül: a megelőzésre, a védelemre, a terrorizmus elleni konkrét küzdelemre, valamint a szükséges válaszlépések koordinálására.

[1] Vö.: Az Európai Bizottság Közleménye az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz: határozottabb fellépés a terrorizmus ellen. COM(2007) 649., Brüsszel, 2007. november 6. Forrás: www.europa.eu.

[2] Vö.: i.m.

Mivel a terrorizmus a fentiekén túlmenően globális jelenség, és veszély a nemzetközi közösségre, így az Európai Unióra és annak tagállamaira nézve is, az Unió szorosan együttműködik az egyéb nemzetközi szervezetekkel, és partner-országokkal a terrorizmus-ellenes jogszabályok harmonizációja érdekében, valamint az igazságügyi együttműködés terén. Jelen tanulmány célja azon büntetőpolitikai elemek bemutatása, melyek elvi éllel határozzák meg az Unió, valamint tagállamainak viszonyulását a terrorizmus elleni küzdelemhez napjainkban, továbbá kísérletet tesz arra, hogy leíró jelleggel felvázolja ezen politika hatásait a hazai büntetőjogszabály-alkotásra. A tanulmány nemcsak az Unió Terrorizmus-ellenes Stratégiájának elemeivel, hanem azzal is foglalkozni kíván, hogy melyek azok a hiátusok, melyek *de lege ferenda* megfogalmazhatók a hazai jogszabály-szöveggel, illetve jogi környezettel kapcsolatosan az Európai Unió Tanácsa vonatkozó kerethatározatának didaktikus átvételét követően.

II. AZ UNIÓ TERRORIZMUS-ELLENES STRATÉGIÁJA

II.1.) Mint arra a bevezetőben utaltunk, a 2001-es terrortámadásokat követően az Unióban is felgyorsultak a jogalkotási események, melyek eredményeképpen a kezdeti időszakban meglehetősen összekeveredtek az intézkedések. Az Uniót is – mint ahogyan több más államot is – a terror támadások okozta sokk-hatás vezérelte elsődleges lépéseinek megtételében. A közvetlen válaszlépések jellemzően azonban két gyűjtőelv köré csoportosíthatók: egyrészt voltak olyan intézkedések, melyek adminisztratív-operatív jellegűknél fogva a tagállamok közötti együttműködésre építettek, illetve azt erősíteni voltak hivatottak, másrészt voltak olyanok is, melyek azzal a határozott szándékkal születtek meg, hogy ne csak a horizontális együttműködés fejlődjön ki a terrorizmus elleni küzdelemben, hanem a tagállamok belső joga – elsősorban büntetőjoga – is egységesüljön.^[3]

A primer reakciókat követően azonban az Unióban is felmerült az igény a terrorizmus elleni harcot, és abban az Unió, valamint a tagállamok előtt álló feladatokat egységes rendbe foglalni, és egyértelművé tenni az uniós szintű prioritásokat. Ennek jegyében 2005. novemberében került dokumentálásra az Európai Unió Terrorizmus-ellenes Stratégiája^[4] (a továbbiakban Stratégia), melyben megfogalmazásra került az Unió stratégia négy területe:^[5]

Ad.1.) *A megelőzés:* ebben a tevékenységi körben az Unió célja megakadályozni, hogy az emberek, vagy azok csoportjai az extrémizmus irányába forduljanak, másrészt pedig annak elérése, hogy az Európai Unióban és lehetőség szerint az

[3] Az említett válaszlépések leíró jellegű bemutatására lásd: Bartkó, 2004.

[4] Vö.: The European Union Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30.11.2005. 14469/4/05 REV 4. Forrás: www.europa.eu.

[5] Természetesen a Stratégia kidolgozása nem volt minden előzmény nélküli. Megfogalmazását nagyban segítette a 2004. novemberében elfogadott „hági program”, mely a 2001-es terrortámadásokat követően első ízben szolgáltatta fel a tagállamokat az egységes és összehangolt uniós válságkezelés megvalósításának szükségességére. Jelen tanulmány azonban terjedelmi korlátok okán nem kíván behatóbban foglalkozni ezzel a programmal. Elemzését lásd: Bartkó Róbert 2006c, 80–84.

egész világban minden államban a demokratikus értékek funkcionáljanak, ezek szolgáljanak minden állampolgár számára iránytűként. Ebben a tevékenységi körben tehát az Unió a terrorizmus legitimáló ideológiáját kívánja háttérbe szorítani, ezzel pedig el kívánja érni, hogy a terrorizmust támogatók bázisa létszámukat tekintve minél inkább lecsökkenjen.

Ad.2.) A *védelem*: az Unió védelmi stratégiája mindenképpen több irányú. Egyrészt magába foglalja az állampolgárok védelmét, biztonságukat és sérthetetlenségüket szolgáló intézkedések bevezetését, másrészt pedig jelenti a potenciális terrorista célpontok (különbféle kiemelt intézmények, számítástechnikai rendszerek, valamint egyéb létfontosságú infrastruktúrák) védelmének erősítését, terrorista szempontú kockázatok minimalizálását. Ebben a tevékenységi körben a közlekedés, valamint a határok védelmének fokozása is hangsúlyt kap.

Ad.3.) A *küzdelem*: ezen stratégiai tevékenységi kör egyben a legtagabb is. Az Unió ezen a területen olyan együttműködési formákat és normákat kíván kidolgozni, melyek célja a terrorista személyek és csoportok ellen irányuló nyomozások eredményességének elősegítése, a terrorista-gyanús személyek folyamatos kontroll alatt tartása, a terrorcselekményeket támogató hálózatok felszámolása. Természetesen itt kapnak helyet azok az intézkedések is, amelyek a terrorizmus pénzügyi támogatásának felszámolását célozzák.

Ad.4.) A *válaszlépések koordinálása*: sajnálatosan a terrorizmus természeténél fogva olyan jelenség, mellyel szemben száz százalékos biztonságot még uniós normákkal sem lehet biztosítani az Unió valamennyi tagállamában. Ezt felismerve az Európai Unió ebben a stratégiai szegmensben arra kíván hangsúlyt fektetni, hogy az egyes tagállamok, és maga az integráció is legyen felkészülve egy esetleges terrortámadásra. Azok az operatív intézkedések tartoznak ezen tevékenységi kör alá, melyek a merényletek káros következményeinek enyhítését, az összehangolt elhárítást, valamint az áldozatvédelem érvényesülését szolgálják.

II.2.) A Stratégia kidolgozását követően azonban – a Stratégia által megrajzolt keretek között - folyamatos volt mind uniós szinten, mind pedig tagállami szinten az együttgondolkodás, hiszen érezhető volt, hogy bizonyos területeken, az élet és a bűnözés fejlődésével szükséges bizonyos intézkedések erősítése, az együttműködés elmélyítése. Ennek jegyében fogadták el 2007. február 12-én az Európai Unió Tanácsának határozatát a Biztonság és a szabadságjogok védelme általános programjának keretében a 2007–2013-as időszakra a terrorizmus elleni küzdelem egyedi program (a továbbiakban: Program) létrehozásáról.^[6] Az Unió ilyen és eh-

[6] Vö.: 2007/124 EK, EURATOM: A Tanács határozata a Biztonság és a szabadságjogok védelme általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Terrorizmus és az egyéb biztonsági vonatkozású veszélyek megelőzése, az azokra való felkészültség és következményei kezelése egyedi program létrehozásáról. Forrás: az Unió Hivatalos Lapja L 058 24/02/2007.

hez hasonló, uniós költségvetésből fedezett programokat, pályázati rendszereket alkot annak érdekében, hogy ösztönözze a tagállamokat az integráció elmélyítésére. Minthogy pedig ezen projektek nem terhelik a tagállami költségvetést, maguk az államokban működő szervezetek is érdekeltté tehetők az aktív közreműködésben.

A Program mind általános, mind pedig különös célkitűzéseket megfogalmaz a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése érdekében. Általános célja, hogy hozzájáruljon a tagállamok terrortámadások megelőzése, az ilyen cselekményekre való felkészülés, valamint a kriminalitással szembeni hatékony védelem érdekében kifejtett, valamint a jövőben kifejtendő erőfeszítéseikhez, melynek keretében olyan célterületek kerülnek kiemelésre, mint a válságkezelés, a környezetvédelem, a közegészségügyi intézkedések, a közlekedés védelme, a kutatás- és technológia-fejlesztés, valamint a gazdasági és társadalmi kohézió tagállami szintű erősítése. A különös célkitűzések között megjelenik a tagállamok állampolgárainak, valamint az ún. létfontosságú infrastruktúráknak^[7] a védelme, melynek alapján prioritás ezen infrastruktúrák tagállami szintű kockázateértékelésének, védelmi stratégiák és módszertanok kidolgozásának ösztönzése, a határokon átnyúló szállítások biztonságának javítását célzó operatív intézkedés-csomagok kialakítása, valamint az ezekkel kapcsolatos információcsere a tagállamok között, illetve a tagállamok állampolgárai biztonságának erősítését célzó intézkedések megfogalmazása, esetlegesen a tagállamok bevonásával közös gyakorlatok és gyakorlati forgatókönyvek előmozdítása az európai szintű koordináció és együttműködés fokozása érdekében.

II.3.) Jelenleg az Unió Stratégiájában – mind a jogalkotási program, mint pedig a különféle pályázati rendszerek középpontjában – az alábbi büntetőpolitikai elemek bírnak kulcsfontosságú szerepkörrel: az erőszakos radikalizáció megfékezése, a fentiekben már említett Program középpontjában lévő ún. létfontosságú infrastruktúrák védelme, a nemzeti hatóságok közötti információcsere javítása, a nem megszokott veszélyekkel szembeni megfelelő válaszlépések megfogalmazása, a veszélyek (beleértve a terrorizmust is) felderítésének javítása, a pénzügyi források elzárása a terroristák elől, az áldozatok segítése, valamint a kutatás és technológiai fejlesztés elősegítése.^[8] Ezen területeken az Európai Unió büntető- és azt kiegészítő egyéb politikája az alábbiakban foglalható össze:

Ad.1.) *Az erőszakos radikalizáció megfékezése:* az Unió felismerte, hogy a terrorizmus elleni küzdelem nem lehet eredményes, ha és amennyiben nem ismerjük konkrétan is az „ellenfelet”, azaz nem tudjuk feltárni azokat a tényezőket,

[8] Létfontosságú infrastruktúrának számít az uniós jogalkotásban minden olyan fizikai forrás, szolgáltatás, információtechnológiai létesítmény, ilyen hálózatok és infrastrukturális eszközök, melyek megzavarása, vagy megsemmisítése súlyos hatással járna a kiemelt társadalmi feladatokra, mint például az egészségügyre, a biztonságra, az állampolgárok jóléti biztonságára, szociális jólétére, vagy a Közösség, ill. a tagállamok belső működésére.

körülményeket, amelyek a radikalizmus ezen formája felé való fordulást eredményezhetik. Ezen politikai szegmensben az Európai Unió célja az erőszakos radikalizációhoz vezető tényezők feltárása és azok kezelése a veszély minimalizálása érdekében. Ennek keretében uniós szinten több kutatási projekt indult meg az elmúlt időszakban.^[9]

Ad.2.) *A létfontosságú infrastruktúrák védelme*: a különböző utak, vasutak, hidak, kommunikációs és információs infrastruktúrák védelme elengedhetetlen, mely nagymértékben függ az egyes tagállamok biztonsági megoldásaitól is, hiszen ezek a határokon átvéelő rendszerek több tagállamra is kihatással bírnak. Tekintettel arra, hogy ezeken a területeken a tagállamokra hárul a kellő biztonság kialakításának a felelőssége – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett –, az Unió ezen politikája keretében azon minimum-szabályok kidolgozására vállalt kötelezet, melyek egységes alkalmazása az Unió tagországaiban magukat az államokat segíthetik hozzá a hatékonyabb védelemhez.^[10] Minthogy az elmúlt időszakban több európai nagyváros közlekedés-technikai fogyatékoságainak kihasználásával került sor terrorista támadások végrehajtására, az Unió kiemelten fontosnak tartja a városi közlekedés biztonságának fokozását. Az Unió felismerte, annak érdekében, hogy a biztonsági standardok beépítése ne jelentsen problémát a közlekedési szolgáltatásokban, szükséges a tagállamok, az egyes nemzeti hatóságok, valamint az üzemeltetők között egy szoros európai szintű együttműködés kidolgozására. Ennek előmozdítása érdekében állította fel a Bizottság a városi közlekedés-biztonsági szakértők csoportját, ami a tagállamok között információcsere hatékonyságának előmozdítása, valamint a közös programok koordinálása szempontjából bír majd a jövőben jelentőséggel.

Ad.3.) *Az információcsere javítása*: annak érdekében, hogy az európai stratégia minél hatékonyabban megvalósuljon, meg kell teremteni annak a lehetőségét is, hogy a bűnüldözés, valamint az egyéb biztonságpolitikai feladatok ellátása érdekében a tagállamok szükség szerint más tagállamoktól a lehető legrövidebb időn belül információkhoz jussanak. Ezt szolgálta többek között a *prümi szerződés* is, melynek célja az volt, hogy az összes tagállam ujjlenyomatokat, DNS-t, valamint jármű-nyilvántartást tartalmazó adatbázisa a célhoz kötöttség elvének

[9] Ezen területek részletesebb kifejtését az Európai Bizottság COM(2007) 649. számú Közleményében találhatjuk meg. Forrás: www.europa.eu.

[10] Többek között a radikalizálódás megfékezésének, valamint a kulturális sokféleség iránti szolidaritás-érzet erősítését szolgáló uniós szintű programok voltak az alábbiak: „Youth”, „Culture 2007”, valamint a „Socrates”.

Ezen célok megvalósítását szolgálta például az Európai Akcióterv [Commission Staff Working Document Revised Action Plan on Terrorism, Brussels, 24.05.2006. SEC(2006) 686.] által életre keltett EPCIP-rendszer ill. az ahhoz kapcsolódó európai program a kiemelt fontosságú létesítmények és épületek védelmére [COM(2006) 786], valamint az Európai Bizottság által elfogadott javaslat az európai kiemelt fontosságú infrastruktúrák kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló tanácsi irányelv kidolgozásához.

megtartása mellett a másik tagállam illetékes hatósága számára is hozzáférhető legyen. Ezt egészíti ki a *VIS-rendszer*, azaz a Vízuminformációs Rendszer, ami lehetővé teszi a tagállami bűnüldöző szervek, valamint az Europol számára, hogy betekintsenek a vízumkiadással kapcsolatos egyes adatokba akár konkrét személyre irányzottan is. Ezen rendszerek mellett fontos még megemlíteni az ún. *MIC-rendszert* (Monitoring és Információs Központ), amely fogadja az egyes tagállami bejelentéseket katasztrófa, vagy egyéb a civil lakosságot érintő esemény, pl. terrorcselekmény esetén, és továbbítja azokat a nemzeti szinten létesített kapcsolattartó pontok irányába, hogy a bejelentő tagállam ki tudja választani a saját forrásai, lehetőségei pótlása érdekében szükséges segítségnyújtási formákat. A MIC hatékony működését segíti elő az ún. *CECIS-rendszer*, mely egy elektronikus tájékoztatási és információs rendszer. További, az információcsere hatékonyságát segítő megoldások az ún. közösségi figyelmeztető rendszerek, melyek segítenek a szükséges válaszlépések kidolgozásában. Ezek a következők: *ECURIE-rendszer* (radio-aktivitással együtt járó veszélyhelyzet esetén), *BICHAT-rendszer* (biológiai, valamint vegyi támadás esetén), a *RAPEX-rendszer* (nem élelmiszerrel kapcsolatos, de a fogyasztók egészségét fenyegető veszélyhelyzetekben), a *RASFF-rendszer* (élelmiszerrel és állati takarmánnyal kapcsolatos biztonsági rendszer), valamint az *EWRS-rendszer* (fertőző betegségek kialakulási veszélye esetén), és az azt kiegészítő *EPIET-rendszer* (fertőző betegségek kezelésével, megelőzésével kapcsolatos képzési rendszer).

Ad.4.) *A nem megszokott veszélyekkel szembeni megfelelő válaszlépések kidolgozása:* tekintettel arra, hogy a terrorizmus és az illegális fegyver-kereskedelem az elmúlt évtizedben rendkívüli mértékben összekapcsolódott egymással, ezen célterületen belül az Európai Unió szándéka olyan megoldások kidolgozása, melyekkel lecsökkenthető annak veszélye, hogy a terroristák kezébe vegyi, biológiai, radiológiai, vagy akár nukleáris fegyverek kerülhessenek. Az Unió célja tehát ezen a területen az ún. ABC-terrorizmussal szembeni hatékony fellépés, valamint a kapcsolódó felderítési technikák fejlesztése, és azok tagállamok számára való rendelkezésre bocsátása.

Ad.5.) *A pénzügyi források elzárása a terroristák előtt:* az Európai Unió a terrorizmus pénzügyi támogatásának megfékezése érdekében összetett stratégiával rendelkezik, mely mindhárom uniós pillérben kifejti hatását. Az elmúlt időszak kiemelt jogforrásai – melyek egyebekben a FATF 40 ajánlását, valamint a további 9 különleges ajánlás beültetését jelentik az európai joganyagba – a területen a következők voltak: a Tanács 2000. október 17-i határozata a tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek (FIU) együttműködésére vonatkozó rendelkezésekről, a 2580/2001/EK rendelet a terrorista gyanús személyek pénzeszközeinek a befagyasztásáról, a Tanács 2005. szeptember 20-i határozata a terrorista bűncselekményekre vonatkozó információcséről és együttműködésről, a 60/2005/EK irányelv a pénzügyi rendszerek felhasználásának megelőzéséről (a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemről szóló III. Irányelv), az 1781/2006/EK rendelet a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról, az 1889/2005/EK ren-

delet a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről, a 64/2007/EK irányelv a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról. Bár az elmúlt időszakban egy kicsit lelassult ezen a téren az uniós jogfejlődés, az Európai Unió Tanácsa 2008. július 17-én felülvizsgált stratégiát^[11] fogalmazott meg, melyben az alábbi fontosabb ajánlásokat fogalmazta meg:

Ad.5.1.) *Monitoring*: a tagállamoknak biztosítaniuk kell a FATF (Pénzügyi Akció Munkacsoport) 40 ajánlásának, valamint 9 különleges ajánlásának uniós jogalkotásba való beültetésére szolgáló uniós jogi eszközök maradéktalan végrehajtását.

Ad.5.2.) *Fenyegetéselemzés*: az Európai Unió szerveinek folytatnia kell a terrorizmus finanszírozása új folyamatainak és módszereinek elemzését, és ezeket anticipálnia (előzetesen be kell jelentenie) kell a lehetséges új jogalkotási eszközök kidolgozása érdekében.

Ad.5.3.) *Az új fizetési módok kielégzése*: egyrészt az Unió e körben hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak maradéktalanul biztosítaniuk kell a pénzáutalások fokozott ellenőrzését, de mindemellett a technikai fejlődéssel kialakított új fizetési módszerek terén is előre kell vetíteni, hogy a fejlődés milyen hatással lehet a jövőben ezen módszerek sebezhetőségére a terrorizmus finanszírozása szempontjából.

Ad.5.4.) *A meglévő fellépések fokozása*: az Unió Tanácsa is arra utal, hogy egyrészt az EU-nak a jövőben is hatékonyan ellenőriznie kell a terroristák pénzeszközei befagyasztásának tagállami végrehajtását, javítani kell a magánszektor pénzügyi intézményeivel és más gazdasági szereplőkkel az uniós szintű párbeszédet, valamint továbbra is mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy csökkentsék a tagállamok a terrorizmus finanszírozási módjaitak non-profit szektorba való beszívására lehetőséget biztosító sebezhetőségi pontok számát.

Ad.5.5.) *A FIU-k egymás közötti együttműködésének fokozása*: a jövőben a Tanács szükségesnek tartja fokozni az együttműködést az egyes nemzeti FIU-kkal és más illetékes szervekkel annak érdekében, hogy a bűnüldöző hatóságok, valamint maguk a tagállamok is bővebb visszajelzést kapjanak tőlük az egyes pénzügyi intézmények által a gyanús és szokatlan tranzakciókkal kapcsolatos bejelentésekben érintett személyekről, valamint magukról a tranzakciók típusairól. E körben a Tanács előírta, hogy 2009-re biztosítani kell azt is, hogy valamennyi uniós tagállam működő tagja legyen az ún. FIU-NET-nek.

Ad.5.6.) *A magánszektorral való együttműködés erősítése*

Ad.5.7.) *A pénzügyi hírszerzés és nyomozás fejlesztése*: az Unió rávilágít arra, hogy önmagában a FIU-kon keresztül nyerhető információk beszerzése a terrorizmus elleni küzdelemben nem elegendő, azt terrorista-ellenes hírszerzéssel is szükséges ötvözni. Az Unió ezen ajánlásában az egyes tagállamokat ösztönözni kívánja arra, hogy a pénzügyi tárgyú nyomozásokat, valamint a terrorista-ellenes hírszerzési információk megosztását tegyék szakpolitikájukban prioritássá.

[11] Vö.: A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos stratégia – Felülvizsgált változat, Brüsszel, 2008.07.17., REV 1 11778/08. Forrás: www.europa.eu.

Ennek keretében pedig a terrorista-ellenes nyomozások egészüljenek ki minden esetben pénzügyi tárgyú nyomozati cselekményekkel is a finanszírozás módozatainak felfejtése, és az ellenük való küzdelem eredményessége érdekében.

Ad.5.8.) *Nemzetközi együttműködés fokozása:* az Unió figyel arra, hogy a jövőben is együttműködjön más nemzetközi szervezettel, illetve partner-országgal (pl. Amerikai Egyesült Államok) a terrorizmus elleni küzdelem szempontjából releváns nemzetközi egyezmények és ENSZ Biztonsági Tanácsi határozatok maradéktalan érvényesülése érdekében, illetve a Pénzügyi Akció Munkacsoporttal (FATF) hatékonyabb mechanizmusok kidolgozása érdekében.

Ad.6.) *A terrorizmus áldozatainak segítése:* az Unió szolidaritást érez a terrorista támadások áldozataival, valamint azok családtagjaival, ezért kiemelt figyelmet is szentel támogatásuknak. Így pénzügyi támogatásban részesíti azokat, illetve az áldozatok érdekképviselői szerveit, innovatív és határokon átvívelő projekteket finanszíroz annak érdekében, hogy az áldozat élete „visszazökkenhessen a terror-támadás előtti kerékvágásba”.

Ad.7.) *Kutatás és technológiai fejlesztés előmozdítása:* az Unió a 2001-es eseményeket követően jelentős összegeket kerít elő költségvetéséből biztonságpolitikai kutatásra és fejlesztésre. Ezek közül talán az első jelentős kutatási program a Biztonsági kutatásokat elősegítő program (PASR) volt. A PASR keretében eddig 39 projektet finanszíroztak, és eredményessége okán a 2007-2013-as időszakban is megtartotta az Unió felduzzasztva annak költségvetését 1,4 milliárd euróra, mely pénzből kutatások indultak meg, és indulnak meg a jövőben a robbanóanyagok felderítése, az ABC-terrorizmus elleni védelem, a válságkezelés, valamint a létfonosságú infrastruktúrák védelme tárgyában.

II.4.) A terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos uniós büntetőpolitika szempontjából végül ki kell emelni, hogy maga az Unió a terrorizmust mára már nemcsak egyszerű transznacionális bűncselekményként kezeli, hanem egyenesen *kvázi európai bűncselekményként*. Természetesen a büntetőjogban a tagállami szuverenitás továbbra is érvényesül, azonban a Lisszaboni Szerződés mindenképpen előrelépést jelent az egységes büntetőjogi környezet megteremtése érdekében. Kvázi európai bűncselekmény alatt azokat az Unió által is kiemelt tárgyi súlyú kriminalitásként kezelt devianciákat értjük, melyek egyrészt határokon átnyúló jellegük okán fokozottabb fellépést igényelnek az integrációtól, másrészt szabályozásukat tekintve a tagállamokra kötelező erejű uniós szintű jogforrás kibocsátására van esetükben lehetőség. Ezeknél a bűncselekményeknél tehát a tagállami büntető törvénykönyvbeli szabályozást uniós szintű jogforrás képes közvetlenül módosítani. Az Európai Közösséget, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződések módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés^[12] „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” alegység „Igazságügyi

[12] A Lisszaboni Szerződés hazánkban a 2007. évi CLXVIII törvény hirdette ki.

együttműködés büntetőügyekben” nevet viselő fejezetének módosított 69B cikke értelmében az Európai Parlament és a Tanács irányelvekben szabályozási minimumokat határozhat meg bűncselekményi tényállások, valamint büntetési nemek és mértékek tekintetében, olyan különösen súlyos bűncselekmények tekintetében, amelyek jellegüknél és hatásuknál fogva képesek több tagállamot érinteni [(1) bekezdés]. A második bekezdésben az alapokmány több más kriminalitás között a terrorizmust is megnevezi, minden mást megelőzően, az első helyen. A Lisszaboni Szerződés rendelkezése alapján tehát rögzíthető, hogy az Unió a jövőben még inkább el kívánja mélyíteni az integrációt ezen a területen a tagállamok között.

Természetesen hazánk csatlakozását követően igyekezett megfelelni az Unió Stratégiája által megfogalmazott büntetőpolitikai elveknek és elvárásoknak, mely jellemzően sikerült is,^[13] kivéve talán egyetlen területet, a büntető anyagi jog területét, mellyel kapcsolatban súlyos „fogyatékoságok” állapíthatók meg a jelenleg hatályos tényállás vonatkozásában. A tanulmány záró fejezetében ezekkel az anomáliákkal, valamint az ehhez kapcsolt *de lege ferenda* megfogalmazható javaslatokkal, jövőbeni elvárásokkal kívánunk behatóbban foglalkozni.

III. BÜNTETŐ ANYAGI JOGI PROBLÉMÁK, *DE LEGE FERENDA* JAVASLAT

III.1.) Mint ahogyan arra a bevezetőben is utaltunk már, a 2001-es terrortámadást követően az Unióban dömpingszerű jogalkotás vette kezdetét, melyben kiemelt helyet kapott a terrorizmus elleni küzdelemről szóló Kerethatározat^[14] (a továbbiakban: Kerethatározat), mely célul tűzte ki a tagállamok belső büntetőjogi szabályainak harmonizálását. Bár a cél igazolható, a megvalósítás közel sem igazodott a tagállamok belső jogához, így hazánk is úgy emelte be a Kerethatározat szövegét a magyar Btk.-ba, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe, az egyes tényállási elemek összhangban vannak-e a magyar büntetőjogi hagyományokkal. A szerző itt arra gondol, hogy az Amerikai Egyesült Államokat ért támadás-sorozatot követően az Unióban is – mind a tudomány, mind pedig a jogalkotás szintjén – megfogalmazódott annak szükségessége, hogy a büntetőjogi védelmet a terrorcselekmények elkövetőivel szemben „előrébb kellene hozni”. A tudomány képviselői közül Arndt Sinn volt az, aki rámutatott arra, a modern bűnözés modernebb fellépést is megkíván a jogalkotóktól, amely az ún. „ellenség-büntetőjog”^[15] megteremtésében ölthet testet.

[13] Az uniós szintű jogforrások hazai implementációjával kapcsolatos főbb jogszabályaink részleteiből felsorolásától jelen tanulmány keretei között terjedelmi okok folytán eltekintünk, azonban jelezni kívánjuk, hogy a jogalkotás mind a törvényalkotás, mind pedig a rendeleti szintű jogalkotás területén számtalan jogszabály megszületésével járt. Természetesen ezek közé sorolhatjuk az egyes pénzügyminiszteri, jellemzően a pénzügyi szektort érintő rendeleteket, valamint az új pénzmosás elleni törvényt (2007. évi CXXXVI tv.), illetve az egyes Btk. módosításokat is. Jelezni kívánjuk azonban, hogy hazánk nemcsak az uniós, hanem az egyéb nemzetközi vonatkozású dokumentumokhoz történő csatlakozást is kiemelten fontosnak tartja, így példának okáért legutóbb a 2007. évi XX. törvénnyel hirdette ki a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt.

[14] A Tanács 2002. június 13-i Kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB) Forrás: www.europa.eu.

[15] A fogalom használatával kapcsolatosan lásd: Sinn, 2006, 335–348.

Az ellenség-büntetőjog lényege – a terrorizmusra vonatkoztatva – gyakorlatilag az, hogy a terroristák már létezésüknél fogva is komoly veszélyt jelentenek a társadalomra, ezért szükséges velük szemben a büntetendőség előbbre hozatala, azaz a védelmet nem pusztán az anyagi jog szabályai szerinti előkészületi magatartásokra kell kiterjeszteni, hanem azt megelőzően, lehetőség szerint a majdan elkövetésre kerülő cselekményekkel szemben is fel kell lépni, elkerülendő az előkészületi szakba „juttatást”. Többek között ez a gondolat annak az alapvetően terrorellenes, az Unió szintjén is egyértelműen érvényesülő preventív biztonságpolitikának köszönhető, melynek lényege, hogy minél előbb azonosítani kell a terrorista-gyanús elemeket.^[16] Az ellenség-büntetőjog – természetesen az eljárásjogi garanciák folyamatos leépítése mellett – gyakorlatilag „egy átmenetet jelent tehát a büntetőjogi törvényhozásról a háborús (küzdelmi) törvényhozásra”,^[17] melynek alapját az képezi, hogy a terroristák akcióik megvalósítása révén nem szólíthatók meg a jog hagyományos eszközeivel, és nem kívánnak a támadott társadalom tagjai sem lenni. Ennek alapján a jognak sem hagyományos eszközökkel kell velük szemben fellépnie, mely a gyakorlatban új tényállások megalkotása révén jelenik meg. Ezek az új tényállások, valamint az előrehozott büntetőjogi védelem érvényesítése a 2001-es eseményeket követően kerültek előtérbe az Európai Unióban is, illetve a Kerethatározat megalkotását követően az abban megfogalmazott jogharmonizációs kötelezettség révén az Unió valamennyi tagállamában, így hazánkban is.

Ilyen új tényállás, új típusú elkövetési magatartás a hatályos Büntető Törvénykönyvben a terrorcselekmény elkövetésével való *fenyegetés*.^[18] Itt a jogalkotó gyakorlatilag azt az esetet rendeli büntetni, amikor az elkövető, vagy elkövetők a média, vagy egyéb telekommunikációs eszköz, esetleg a világháló igénybevételével terrorcselekmény végrehajtását helyezik kilátásba a jövőre nézve. Az elkövetési magatartás bevezetése a Büntető Törvénykönyvbe a fenti „*ellenség-büntetőjog*” *megteremtésének első állomásaként* is felfogható, hiszen a büntetendőség szempontjából egyáltalán nem érzékeny arra, hogy már előkészített, vagy még teljesen előkészítetlen cselekmény-e a fenyegetés tárgya. *Azaz, az elkövető abban az esetben is súlyos szankciókerettel néz szembe, ha olyan elkövetés megvalósítását helyezi kilátásba, amelynek gyakorlati realizálása érdekében még semmilyen előkészítő cselekményt nem hajtott végre.* Ezen esetkör kiemelésének azért van jelentősége, hiszen a már előkészített terrorcselekmény elkövetésével való fenyegetés – az eset összes körülményének mérlegelése alapján – még önmagában eredményezhetné a Btk. 261.§ (4) bekezdésében foglalt *sui generis* előkészületi alakzatú terrorcselekmény szerinti minősítést is. Bár a „fenyegetés”, mint elkövetési maga-

[16] Pap 2006, 34.

[17] Sinn, 2006, 337.

[18] A hatályos Btk. 261.§ (7) bekezdése szerint: aki az (1) vagy a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetésével fenyeget, büntetett követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

tartás a nemzetközi jogban, valamint az uniós joganyag vonatkozásában^[19] nem büntetőjog-idegen, azonban a magyar jogi hagyományok figyelembe vétele mellett nem illeszkedik stádiumtani szempontból sem a magyar büntető anyagi jog közegébe,^[20] ráadásul a jogbiztonságot is sérti határozatlanságával. A fenyegetés büntetőjogi tartalmát tekintve pontosan nem körülírható elkövetési magatartás, és ebben sajnálatos módon a jogharmonizálás alapját képező uniós dokumentum sem ad semmilyen iránymutatást. Felmerül tehát jogosan a kérdés, hogy egy címzett nyilatkozat mikor éri el azt a tartalom-szintet, amikor már fenyegetésként értékelhető, illetve, hogy milyen irányultsággal kell ennek a nyilatkozatnak rendelkeznie. A tényállás csak úgy fogalmaz, hogy „*aki az (1) vagy a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetésével fenyeget*” – tehát nem határozza meg a fenyegetés irányát. Bár a terrorcselekmény alaptényállásaiban rögzített erőszakos cselekményeknek a törvényben meghatározott szervek, illetve szervezetek irányába kell hatást kifejtenie, azonban a fenyegetésnél ez nem megkövetelt tényállási elem. Azaz az ún. „ellenség-büntetőjog” első eleme abban mutatható ki, hogy a fenyegetés gyakorlatilag bárhol, bármilyen formában megtörténhet, fogalmi feltétele azonban az, hogy mások számára érzékelhető legyen. *Azzal az érdekes jogtechnikai megoldással állunk tehát szemben ebben az esetben, hogy egy alaptényálláshoz kapcsolt elkövetési magatartás sokkal kiterjesztőbb értelmezést tesz lehetővé, mint maga az alaptényállás, ráadásul teljesen a hatóságok mérlegelésére bízva annak a tartalom-szintnek a meghatározását, amely már átlépi a büntetendőség határát.* Ezzel teremtette meg a jogalkotó az „ellenség-büntetőjog” második elemét a terrorizmussal kapcsolatosan, hiszen a jogalkalmazókra bízva olyan objektív elem megítélését, melyet a jogbiztonság elve értelmében magának a Büntető Törvénykönyvnek kellene tartalmaznia.

Mint ahogyan azonban a fentiekben említettem, a tényállás a stádium-elmélet szerint sem helyezhető el a bűncselekmény egyik megvalósulási fázisában sem. E körben vegyük azt a szerző által a fentiekben már említett esetet, amikor az elkövető még elő nem készített terrorcselekmény elkövetésével fenyeget. A hatályos Btk. 18.§ (1) bekezdése értelmében „*ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik.*”^[21] Az előkészület fogalmából is látható,

[19] Általában a terrorcselekmény, vagy annak valamely konkrét változatának elkövetésével való fenyegetés már egészen régen jelen van a nemzetközi jogban. Megjelenik példának okáért már a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló 1973. december 14-én kelt New York-i Egyezményben, továbbá a tengeri hajózás biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló 1988. március 10-én kelt Római Egyezményben, és természetesen a magyar jogba a tényállás újragondolása során majdnem szó szerint átvett 2002/475/IB számú Tanácsi Kerethatározatban. A terrorizmus ENSZ határozatokban végigvonuló fogalom-bővülésével kapcsolatosan lásd: Bartkó, 2005, 57–77.

[20] A problémafelvetés tekintetében lásd még: Bartkó, 2006a. 22–31.

[21] A szerző itt kívánja megjegyezni, hogy jelenleg is folyamatban van a Büntető Törvénykönyv teljes rendszerének reformja, melynek keretében az Általános Részt módosító novelláris javaslat az előkészület fogalmát a jelenleg hatályos törvényi fogalommal megegyezően határozza meg a javaslat 16.§-ában.

hogy az itt felsorolt elkövetési magatartások – melyek egyebekben *sui generis* önálló előkészületi tényállásként a Btk. 261. §-ában is megjelennek – alapvetően célzatosak, és mind a bűncselekmény megvalósíthatóságát célozzák. Azaz valamennyi előkészületi magatartás már egy előre elhatározott bűncselekmény elkövetési szándékhoz kapcsolódik. Az elkövetéssel való fenyegetés azonban nem feltétlenül. Amennyiben az elkövető fenyegetése általa, vagy társai által még előkészületi szakba sem juttatott terrorcselekmény elkövetéséhez kapcsolódik, akkor cselekményéből pontosan az a „kapcsolódási célzat” hiányzik, amit a jogalkotó a bűncselekmények törvény által ismert „legkorábbi stádiumában” megkövetel. Az elkövető tehát előbb kifejezésre juttatja fenyegető tartalmú nyilatkozatát, majd ezt követően kezdi a megvalósítás feltételeinek megteremtését. Ilyen értelmezésben látható, hogy a fenyegetés – ha és amennyiben nem előkészített cselekményhez kapcsolódik – mindenképpen megelőzi az előkészület stádiumát, amivel a jogalkotó megteremtette az „*ellenség-büntetőjog*” *harmadik elemét* a terrorcselekmény tényállásában, nevezetesen „*ante-előkészületet*”^[22] rendel büntetni. A törvényi szabályozásnak jelenleg álláspontunk szerint ez az „Achilles-sarka”, hiszen az Általános Rész által nem ismert stádiumot rendel, ráadásul meglehetősen szigorúan büntetni a jogalkotó úgy, hogy ezzel mintegy önkényes jogértelmezéseknek ad lehetőséget.^c Természetesen elfogadjuk, hogy jogszerűen a terrorizmus elleni küzdelem a nemzetközi jogi, valamint az uniós normákkal való összhangban történhet meg,^[24] azonban határozottan kitartunk azon álláspontunk mellett, hogy ezt az összhangot a hazai jogi hagyományok tiszteletben tartása mellett kell megteremteni.

III.2.) A fentiekből kiindulva egyértelmű véleményünk az, hogy a hatékony büntetőpolitika legelemibb feltétele olyan büntetőjogi tényállás kialakítása, mely nem támadható alkotmányos büntetőjogi szempontból, illetve amellyel szemben a korábban említett aggályok nem fogalmazódhatnak meg. Ezért szükség volna arra, hogy maga a jogalkotó adjon egyértelmű jogértelmezést a kérdésben a fenyegetés (büntető)jogi fogalmának meghatározásával. Ez technikailag megjelenhetne a Btk. 261.§ (9) bekezdésének egy új, c) ponttal történő kiegészítésében. Ebben a definícióban a jogalkotónak határozottan meg kellene fogalmaznia azt, hogy a fenyegetésnek az elkövető által már előkészített terrorcselekményhez kell kapcsolódnia, hiszen a *sui generis* előkészületszerű tényállás mellett a fenyegetés önálló büntetendőségének így lenne értelme. Továbbá rögzíteni kellene a fenyegetésként értékelendő nyilatkozat irányát is. Mindezek alapján javaslatunk szerint a Btk. 261.§ (9) bekezdés c) pontja a következő jogértelmezést tartalmazná: *a fenyegetés olyan az állam, állami szerv, nemzetközi szervezet, vagy ezek képviselője felé címzett írásbeli, vagy szóbeli nyilatkozat, mely szerint az elkövető a jövőben az*

[22] Bartkó, 2006c, 234.

[23] Egyébként a Btk. rendszerébe a 2003. évi II. törvény még további egyetlen esetben emelte be a fenyegetés, mint elkövetési magatartás önálló büntetendőségét. Ez pedig a Btk. 232.§ (2) bekezdése, a nemzetközileg védett személy elleni erőszak elkövetésével való fenyegetés.

[24] Kaponyi, 2006, 53.

(1)-(2) bekezdésekben meghatározott és már előkészített bűncselekményeket kívánja megvalósítani. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben a fenyegetés alapján a jogalkotó önálló tényállást állapít meg, melyhez éppúgy kapcsolódhatnak előkészületi, vagy bűnsegédi alakzatok, szükséges volna a jelenlegi (7) bekezdést a tényállásban „előbbre tolni” és egy új (3) bekezdésben szabályozni. Minthogy pedig az új (3) bekezdés önálló tényállásként értelmezendő, megfontolandó lenne a korlátlan enyhítést szabályozó rendelkezéseket kiegészíteni ezen bűncselekményi alakzathoz kapcsolódóan. Ezzel gyakorlatilag csökkenteni lehetne a már előkészített terrorcselekmények megvalósulási valószínűségét is, amely mindenképpen államtársadalmi érdeknek tekinthető, ráadásul bűnüldözési szempontból sem elhanyagolható eredmények felmutatását eredményezheti.

III.3.) A fentiekben túlmenően azonban a hazai büntetőpolitika teljesebbé tétele érdekében további javaslatok is megfogalmazhatók, melyeket a szerző zárásként az alábbiak szerint foglal össze.

Ad.1.) Elsőként – a terrorizmus finanszírozása kapcsán – megemlítené a pénzmosás szabályozása a hazai gyakorlatban. Bár alapvetően követi az uniós szabályokat, mi több, a gondatlan alakzat büntetendőségének megteremtésével túlmutat a III. Pénzmosás elleni Irányelven is, azonban álláspontunk szerint a minősített eseti rendszer a szándékos alakzathoz kötődően átgondolásra szorul. Tekintettel arra, hogy a különféle kormányközi szervezetek, akciócsoportok egyre több jelentésben hívják fel a figyelmet arra, hogy már korántsem csak az ügyvédség van a terrorizmus pénzügyi támogatóinak célkeresztjében, hanem más önálló jogi hivatás képviselője is, szükséges volna a törvényhely módosítása. A jelentésekből egyre több alkalommal a közjegyzőség kerül megemlítésre. Hivatkozik erre a hivatásrendre többek között a FATF is, de a pénzmosás elleni irányelvek is, ennél fogva álláspontunk szerint megfontolandó, hogy az ügyvédként való elkövetés mellett az egyéb jogi hivatásrendek, köztük kiemelten a közjegyzőként való elkövetés is a pénzmosás szándékos alakzatának minősített eseti körében szabályozható lenne.

Ad.2.) Szintén az anyagi büntetőjoghoz kapcsolódva, érdekes megemlíteni a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonásának kérdéskörét is. A terrorizmussal összefüggésben szigorítható volna a 2001. évi CIV. tv. 3.§ (1) bekezdésében szabályozott szankció-rendszer. A szigorítás gyakorlatilag nem jelentene mást, mint az alkalmazható jogkövetkezmények körének bővítését. Megfontolandó két új szankció, a hatósági kedvezményből, támogatásból való kizárás, valamint a bírósági felügyelet alá helyezés bevezetése. Utóbbi esetben szükséges volna a cégeljárási törvény szabály-rendszerének bővítése is.

Ad.3.) A fentiekben túl, azonban még mindig a normatív bűnügyi tudományok rendszerén belül maradván, megfontolandó a büntető eljárási törvény módosítása annak elősegítése érdekében, hogy az Unió által is ajánlott, és a terrorizmus finanszírozásához tapadó bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozati eljárások

külön pénzügyi nyomozati szakasszal is kiegészülhessenek. Ezzel párhuzamosan pedig fejleszteni kell azokat az eljárásokat, amelyek a terrorizmussal összefüggő pénzek „befagyasztását” céloznák.

Ad.4.) Fokozottan kell figyelni ezen felül a megnövekedett készpénz-helyettesítő forgalomra, ki kell építeni azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a készpénz-helyettesítőkön keresztül megvalósult terrorista gyanús tranzakciók is kiszűrhetőek lesznek. Minthogy még az új pénzmosás ellenes irányelv sem ad útmutatót a pénzvilág szereplőinek, hogy a kockázat-mérlegelésnek milyen szempontjai vannak az ügyfél-átvilágítások során, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének meg kellene a jövőben alkotnia ajánlás szintjén olyan minimum standardokat, amikhez egységesen ezek a szereplők tartani tudják majd magukat.

Ad.5.) Minthogy egyre gyakrabban fordul elő, hogy a terroriszervezetekkel szimpatizáló személyek fantomcégeket hoznak létre a szervezet vagyonának leplezését biztosítandó, növelni kellene a hivatalból történő törlési eljárások hatékonyságát hazánkban is. Az elmúlt években az APEH országos szinten megindított egy átfogó adategyeztetési eljárást, melyben véletlenszerűen ellenőriznek társaságokat, szervezeteket annak érdekében, hogy a „látszat/kirakat-cégek” kivezethetők legyenek a gazdasági életből. Ezeknek az eljárásoknak a hatékonyságát növelni kell a jövőben, illetve álláspontunk szerint szükséges volna, hogy a cégeljárási törvény vonatkozó szabályait kibővítsék. Mindazon esetekben ugyanis, amikor egy cég a szervezett bűnözéssel, vagy a terrorizmussal összefüggésbe hozható akár tulajdonosi, akár vezetői szinten, meg lehetne teremteni annak jogszabályi alapját, hogy az ilyen cégeket a bíróság hivatalból törölni tudja a nyilvántartásból.

IRODALOM

- Bartkó Róbert (2004): A terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unióban: a hazánk előtt álló feladatok a csatlakozást követően, In: *Bűnügyi Tudományi Közlemények* 7. Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Szerk.: Dr. Lévy Miklós, Bíbor Kiadó, Miskolc, 38–61.
- Bartkó Róbert (2005): A terrorizmus fogalmának bővülése az ENSZ egyezményi rendszerének tükrében, *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* 6/1. Bíbor Kiadó, Miskolc, 57–79.
- Bartkó Róbert (2006a): Jogegységesítés-jogharmonizáció, avagy a terrorcselekmény törvényi tényállásának utóélete a Kerethatározatot követően. In: *Doktoranduszok Fóruma* (Miskolc, 2005. november 9.) A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának szekciókiadványa, kiadta a Miskolci Egyetem Innovációs és Technológiai Transzfer Centruma
- Bartkó Róbert (2006b): Kritikai észrevételek a terrorcselekmény törvényi szabályozásához, *Jogtudományi Közlöny*, 6. szám, 233–238.
- Bartkó Róbert (2006c): Egy lehetséges anti-terrorista stratégia az Európai Unió politikájának tükrében, *Collega* X. évf. 2–3. szám 80–84.
- Kaponyi Erzsébet (2006): A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, *Acta Humana*, 17. évf., 3–4. szám, 47–72.

- Pap András László (2006): *Kontrollelmélet, etnicitás és terrorizmus*. Belügyi Szemle 54. évf. 5. szám, 24–36.
- Sinn, Arndt (2006): Modern bűnüldözés- az ellenség-büntetőjog útján? (Fordította: Nagy Ferenc és Szomora Zsolt) In: *Bűnügyi Mozaik*, Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére, szerk. Nagy Ferenc. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 335–348.

FORRÁSOK

- *Comission Staff Working Dokument Revised Action Plan on Terrorism*, Brussels, 24.05.2006. SEC(2006) 686.
- 2007/124 EK, EURATOM: *A Tanács határozata a Biztonság és a szabadságjogok védelme általános program keretében a 2007-2013-as időszakra a Terrorizmus és az egyéb biztonsági vonatkozású veszélyek megelőzése, az azokra való felkészültség és következményei kezelése egyedi program létrehozásáról*.
- *A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel kapcsolatos stratégia – Felülvizsgált változat*, Brüsszel, 2008.07.17., REV 1 11778/08
- *Az Európai Bizottság Közleménye az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz: határozottabb fellépés a terrorizmus ellen*. COM(2007) 649., Brüsszel, 2007. november 6.
- *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Brussels, 30.11.2005. 14469/4/05 REV 4.
- *A Tanács 2002. június 13-i Kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről* (2002/475/IB)



•
[Aquinoi Szent Tamás]: *Prima secundae Summa Theologiae*. Venetiis, Apud Haerem Hieronymi Scoti, 1580.

A biometrikus^[1] azonosítás új iránya

Napjainkban a személyes adatok védelméhez fűződő jognak egyre nagyobb szerepe lesz, és egyre több kihívás éri, hiszen a technika és a tudomány fejlődésével az emberekről egyre több adatot egyre könnyebben lehet megszerezni és kezelni. Az egyén szokásai, kapcsolatai is jelentős részben adatok formájában jelenik meg. A személyes adatok védelméhez való jog mögött tehát nem csak az adatok, hanem az ember egész személyiségének és jogainak védelme húzódik meg.

A BIOMETRIKUS AZONOSÍTÁS

1. A biometrikus adat fogalma

A biometrikus adat olyan adat, amely az emberek mérhető testi adatait képezik le. Nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy biometrikus adat alapján azonosítjuk azt, aki szembe jön velünk az utcán, vagy akivel telefonon beszélünk stb. Ehhez képest a mostani tendencia abban különbözik, hogy egyrészt nemcsak az ember tud összehasonlítani, hanem erre a célra létrehozott számítástechnikai eszközök is. Másrészt pedig a felhasználási terület kiszélesedik, hiszen az ujjlenyomat eddig lényegében csak a büntetőeljárásban volt ismert, de egyre több területen lesz felhasználható, napjainkban például már ellenőrzési, bizonyítási, igazolási, azonosítási célul is szolgál. Fennáll annak a veszélye, hogy teljesen mindennapivá válik.^[2]

Biometrikus azonosításra leggyakrabban a kéz, a szem, az arc, az aláírás, a hang vizsgálata és a DNS-azonosítás szolgál.

1. A kéz vizsgálata több mint 100 éves múltra tekint vissza, amely kétféle módon is szolgálja az azonosítást. Az azonosítás történhet egyrészt ujjlenyomat vagy tenyérlenyomat alapján, másrészt a kézgeometria is szolgálhat azonosítás alapjául. Ujjlenyomat, illetve tenyérlenyomat alapján történő azonosítás esetében az ujjbegy, illetve a tenyér mintázatát jegyzik fel, amely ujjlenyomat esetén körülbelül 40–60 pontot jelent, de már 8–12 pont esetén is azonosítható az érintett (sic!). A pontokból ugyanakkor nem állítható helyre az eredeti ujjlenyomat, ezért nem tartják a támogatói ezt a módszert személyiségi jogokat sértőnek. Ugyanakkor az ujjlenyomathoz képest a kézgeometria megakadályozza a pontos felismerést, a tenyérlenyomathoz pedig a rendszert megzavarhatja gyűrű viselése, illetve a nyomás nagysága, a kéznedvesség változása is.

[1] A biometria szó görög eredetű, a bios (élet) és a metrein (megmér, összemér) szavakból származik.

[2] Szabó, 2004, 82–83.

2. A retina is szolgálhat biometrikus adatként, amelyet egy alacsony intenzitású fényforrással tapogatnak le, amely idő alatt a fejet nem lehet megmozdítani, és egy adott pontra kell összpontosítani. Ettől az azonosítástól az írisz letapogatása annyiban különbözik, hogy ebben az esetben nincs fizikai kapcsolat a szem és a letapogató eszköz között.
3. Míg az előző esetben pontos képet kapunk, az arc vizuális felismerése egyetértő ikrek esetében nem lehetséges. Arc-thermogrammal viszont olyan felvételt lehet készíteni, amely az arc hőterképét rögzíti. Ez nem változik meg akkor sem, ha a testhőmérséklet esetleg nőne, vagy csökkenne. Ez a legpontosabb módszer az azonosításban, de nagyon költséges.
4. Hasonlóan pontos módszer az aláírás ellenőrzése is, amely alapján annak tulajdonosa szinte teljes bizonyossággal megállapítható akkor is, ha a két aláírás teljesen azonosnak tűnik, hiszen az írás dinamikáját, idejét, alak- és mozgásejtéréseit nem lehet utánozni.
5. A hanganalízis is egy sokrétű művelet, amelynek során az akusztikai jellemzők vizsgálata során sok millió ellenőrzés történik, mégis rövid ideig tart, de a háttérzaj, a rekedtség, esetleg a hangfelvétel minősége módosíthatja az ember hangját.
6. Utolsóként a DNS-azonosítást említeném. A DNS-vizsgálatok a büntetőeljárásban terjedtek el, hiszen ez a módszer segíti a bűncselekmény elkövetőjének kézre kerítését, míg másokat egyértelműen kizár az elkövetői körből. A DNS-minta elkészítése viszont nagy szakértelmet és komoly laborfelszerelést igényel. Időigényessége miatt naponta csak kb. 100 minta készíthető el, amelynek ára 100 000 \$ mintánként, egy DNS-chip elkészítése ennek ötszöröse, és ebből kifolyólag, illetve természetesen adatvédelmi okból nem alkalmazható útlevelemben.^[3]

A biometrikus technikák, azonosító rendszerek egy része tehát a személy magatartását elemzik (például az aláírásmintát vizsgálják, a járást elemzik, a test illatát vagy a hangot felismerik), míg más részük a fiziológiai jellemzőket elemzi (például ujjlenyomat igazolása, retinaelemzés, hangfelismerés, DNS minták elemzése esetén).^[4]

2. A biometrikus adatok rögzítése

Az egyes biometrikus adatok rögzítése, ellenőrzése természetesen eltérő technikákat igényel, viszont valamennyi adatfelvétel esetén elkülöníthetünk több fázist. Az első fázisban készül el a biometrikus minta. Ebből a nyers adatokat tartalmazó mintából valamilyen algoritmus segítségével kiemelnek bizonyos számú jel-

[3] Török Csaba projektje (Letöltés forrása, ideje: <http://www.szgti.bmf.hu/~mtoth/download/Hallgatoi%20projektek/T%F6r%F6k%20Csaba%20-%20Biometria.pdf> 2009. 12. 20.) 24–31.

[4] Lásd. I. számú melléklet

Munkaanyag a biometrikus azonosítókról (WP 80) (Letöltés forrása, ideje: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=209> 2009. 11. 10.)

lemzőt, így jön létre a biometrikus sablon. A biometrikus rendszerek többnyire csak ezt a sablont tárolják — és nem magát a képet, hangmintát stb. — valamilyen digitalizált formában, bár vannak olyan rendszerek is, amelyek ezeket a nyers adatokat tárolják sablon képzése nélkül. A folyamat végén csak egy vektortérkép marad az ujjlenyomat meghatározó pontjaival. Ezt a számítógépek számára értelmezhető számsorokká, algoritmusokká alakítják át, és a chipen rögzítik.^[5]

A tárolás, azaz a sablon formája eltérő lehet attól függően, hogy mi a felhasználás célja, mekkora a sablon mérete. Ezek alapján három kategóriába sorolhatjuk a tárolási módszereket. Központi adatbázisban történő tárolás esetén van csak a személyazonosság megállapítására lehetőség.^[6] A tárolás történhet továbbá magukon az azonosítást végző eszközökön, illetve valamilyen adathordozón (pl. mágnescsíkos vagy mikrochipes kártyán). Valamennyi esetben felmerülnek azonban technikai és alkotmányossági aggályok, amelyekre a későbbiekben még kitérek.

3. A biometrikus azonosító rendszerek

A biometrikus adatok áttekintését követően rátérek az azonosító rendszerek tárgyalására. A biometrikus azonosító rendszereken olyan eszközöket és eljárásokat kell érteni, amelyek a személyek mérhető testi tulajdonságait használják fel azonosításra vagy személyazonosság megállapítására valamilyen technika segítségével. A definíció pontos megértéséhez szükséges elhatárolni az azonosítást a személyazonosságtól. Míg az azonosítás az „az vagyok, akinek mutatom magam?” típusú kérdésre ad választ, addig a személyazonosság megállapításánál a „ki vagyok én?” típusú kérdést kell megválaszolni. Előbbi esetben a tárolt adatoknak a személy testével való összehasonlítása után az igen vagy nem választ kapjuk, utóbbi esetben viszont a rendszer felismeri a személyt oly módon, hogy megkülönbözteti másoktól, akiknek a biometrikus adatai már tárolásra kerültek. Itt egy adatot hasonlít össze az összes többivel, az azonosítás során viszont két adatot mér össze.^[7]

Az azonosító rendszerek közül csak egyik a biometrikus, emellett létezik még az eszköz és a jelszó alapján történő azonosítás. Ez utóbbi két esetben a rendszer nem a személyt (a jelszó, illetve az eszköz tulajdonosát), hanem magát a kódot, illetve az eszközt azonosítja. A kód szerinti felismerés a logikai világ (What You know?) része, amelynek a veszélye az, hogy az ember elfelejtheti, másokkal közölheti a jelszót, így visszaélésekre adhat okot.

[5] Szabó, 2004, 84–89.

[6] Lásd A biometrikus azonosító rendszerek c. alfejezetet

[7] Szabó, 2004, 83–84.

[8] Török Csaba projektje (Letöltés forrása, ideje: <http://www.szgti.bmf.hu/~mtoth/download/Hallgatoi%20projektek/T%F6r%F6k%20Csaba%20-%20Biometria.pdf> 2009. 12. 20.) 20–21.

Az eszköz segítségével történő azonosításnál viszont egy fizikai vizsgálatra (What You have?) kerül sor. Ebben az esetben előfordulhat, hogy magát a dolgot elveszítjük, elfelejtjük magunkkal vinni, ellopják, vagy lemásolják.

A biometrikus azonosítás a jelszó és az eszköz alapján történő azonosítástól akként lehet elhatárolni, hogy a biometrikus azonosító nem ruházható át, mert egyedi biológiai jellemzőket vizsgál (Who You are?). A biometrikus azonosítás az élet számos területén jelen van, ennek egyik új iránya a biometrikus adatoknak útlevelelben történő alkalmazása.^[8]

A BIOMETRIKUS ÚTLEVÉL MEGJELENÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TERÜLETÉN

1. Előzmények és az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete

Az Európai Bizottság dolgozta ki a jogharmonizáció jegyében azt a javaslatot, amely a biztonságpolitika területén a minimum követelményeket tartalmazza, köztük a biometrikus azonosítót tartalmazó útlevelel kívánalmait. Brüsszelben már két évvel ezelőtt, hogy az Amerikai Egyesült Államok a vízummentesség feltételül szabta volna a biometrikus azonosítóval ellátott útlevelet, megállapodtak abban, hogy az útlevelel két biometrikus azonosítót fog tartalmazni.^[9] A Bizottság az ujjlenyomatot csak opcióként vetette fel, amely a tagállamok mérlegelésétől függött. Ezzel együtt egy központi adatbázis létrehozására is javaslatot tett, amely az európai polgárok összességének – tehát nem kevesebb, mint 450 millió uniós polgár ujjlenyomatát tartalmazta volna. Ezt az intézményt egyelőre azonban nem hozzák létre.^[10]

Az útlevelel mellett a vízum és a tartózkodási engedély biometrikus azonosítóval történő ellátása is napirenden volt az Unióban. Az eredeti elképzelések szerint a vízum is tartalmazott volna biometrikus azonosítót, de ezt technikailag kivitelezhetetlennek ítélték, mivel a chipet tartalmazó útlevelel és vízum kölcsönösen működésképtelenséget idézett volna elő.^[11]

2004. december 13-án született meg az új útlevelel biometrikus és biztonsági tulajdonságait tartalmazó közösségi rendelet (2252/2004/EK rendelet), majd 2006. február 28-án ezeket az előírásokat konkretizáló európai bizottsági határozat. A tagállamoknak a digitális fényképet tartalmazó útlevelel kapcsolatos előírásokat 2006. augusztus 28-ig kellett kivitelezniük, amely előírásokat februárban közzétették. Az ujjlenyomat szabályozására vonatkozó rendelkezéseket 2006. június 28-án hozták nyilvánosságra. Ezen részletszabályok megvalósítására 2009. június 28-ig kaptak az uniós országok haladékokot.

[9] Az Egyesült Államok csak egy azonosítót kívánt meg, az EU pedig kettőt vezetett be.

[10] EU Commission proposal for biometrics in passports (Letöltés forrása, ideje: <http://www.edri.org/edrigram/number2.4/biometrics> 2008. 10. 17.)

[11] A hét elejétől itt a biometrikus útlevelel (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=3097 2007. 10. 20.)

[12] Az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) 1. cikk, 6. cikk

Az érintett országok kötelezettséget vállaltak arra nézve, hogy az általuk „kiállított útlevelek és úti okmányok megfelelnek a (...) meghatározott minimum biztonsági előírásoknak. Az útleveleknek és úti okmányoknak magukban kell foglalniuk egy arcképet tartalmazó tároló elemet, (...) ujjlenyomatokat is. Az adatokat védeni kell, (...), és garantálnia kell az adatok sértetlenségét, valódiságát és bizalmasságát.”

A tagországoknak az általuk kiállított úti okmányra és útlevelekre kell az Európai Tanács rendeletét alkalmazni a személyazonosító igazolvány és a tizenkét hónap vagy annál rövidebb érvényességi időre szóló, ideiglenes útlevéll, illetve úti okmány kivételével.^[12] A magyar szabályozás ezzel a rendelkezéssel nincs teljesen összhangban, mivel a hazai jogszabály a 12 hónapra vagy annál rövidebb érvényességi időre szóló ideiglenes magánútlevelet veszi ki a biometrikus útlevelekre vonatkozó rendelkezések hatálya alól.^[13]

A rendelet meghatározza, hogy a biometrikus jellemzők kizárólag az okmány valódiságának ellenőrzésére, valamint az okmány birtokosának személyazonosságának megállapítására használhatók fel a „közvetlenül hozzáférhető, összehasonlítható jellemzők segítségével, amennyiben az útlevelek és egyéb úti okmányok felmutatásáról törvény rendelkezik.” Amennyiben a rendelet ezen célt határozza meg, mennyiben lesz törvényesen (alkotmányosan) használható az útlevéll bűnmegelőzési és bűnüldözési célra? Hiszen a célhoz kötöttség garanciális korlátot jelent, amely az úti okmányok esetében azt jelenti, hogy csak azon igazolási célul szolgálhat, amely alapján az okmányon lévő adatot és az okmányt átadó tulajdonos adataival hasonlítja össze.^[14]

A 29. cikk szerinti Munkacsoport a rendelet végrehajtásával kapcsolatban széles körű társadalmi vitát tartott volna szükségesnek, hiszen a biometrikus adatokat tartalmazó úti okmány jogi problémákon túl komoly etikai és technikai kérdéseket is felvet, a pénzügyi vonatkozásokat nem is említve.^[15]

Az ujjlenyomatvétel a lakosság körében aggályokat vet fel, hiszen erről az embereknél a bűnügyi nyilvántartás jut eszükbe. Azt azonban meg kell itt jegyezni, hogy ha biometrikus útlevelekről van szó, akkor digitális ujjlenyomatról beszélhetünk, míg előbbi esetben pedig tintás rögzítésről van szó. Azaz a DNS-ujjlenyomat olyan kriminalisztikai azonosító, amely a keresett személy vagy tárgy olyan ismérveit tükrözi, amelyekből vissza lehet következtetni azok sajátosságaira, majd megtalálása és vizsgálatra küldése után segítségükkel az azonosítás is elvégezhető.^[16]

Technikai problémaként merül fel, hogy néhány szakértő szerint a chippek élettartama nem is éri el az érvényességi idejüket.^[17]

[13] A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 7. § (2) bekezdés

[14] Az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) 4. cikk (3) bekezdés

[15] Vélemény a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (WP 112) Letöltés forrása, ideje: <http://abiweb.obh.hu/abi/pdf/nemz/2005/tagallamoktlevelek.pdf> 2008. 10. 27., 13.

[16] Nyíri, 1998, 118.

[17] V. ö. A magyar szabályozás c. alfejezet

Kockázatos a biometrikus útlevéll (Letöltés forrása: <http://www.hetek.hu/?q=node/11028> 2008. 10. 17.)

A rendelet módosítása több okból is szükségessé vált. 2007-ben érkezett javaslat a Bizottságtól arra nézve, hogy a norma nem határozott meg kivételt az ujjlenyomatok levételével kapcsolatban, jóllehet vannak olyan élethelyzetek, életkorok, amikor ennek minősége nem tesz lehetővé egyértelmű azonosítást. Az Európai Bizottság nem tartotta célszerűnek sem nemzetbiztonsági, sem jogi szempontból, hogy ezt a tagállamok szabályozzák, ezért két mentesülési lehetőséget állapított meg az ujjlenyomat-adási kötelezettség alól. A kivételek személyben rejlő okból fakadnak: a hat év alatti gyermekeknek nem kell ujjlenyomatot adni, hiszen az ujjlenyomatok kiskorban még változhatnak, illetve azon személyeknek, akik fizikailag nem képesek ujjlenyomatot adni.^[18]

A probléma egy része azonban továbbra sem megoldott, mert a magas hibaszázalék nemcsak a kisgyermekeknél, hanem az időseknél is fennáll. Hollandia felmérést végzett az ujjlenyomat azonosíthatóságával kapcsolatban, és arra a következtetésre jutott, hogy a 6 évesnél fiatalabbak és a 60 évesnél idősebbek esetében nem elég megbízható az azonosításnak ez a módja. Ez az eredmény a holland kormányt elbizonytalanította, hiszen ez a módszer funkcióját kérdőjelezi meg.^[19] Az Európai Unióban is arról folyt a vita, hogy hány éves kortól vegyék le az ujjlenyomatot, amely a fentebb ismertetett adatok miatt a szakértői testületnek is nagy fejtörést okozott.^[20] További problémát okozhat az azonosításnál, hogy az emberi ujjlenyomat például kemény fizikai munka vagy bőrbetegségek következtében is változhat.

Magyar jogszabály ilyen kivételeket nem szabályoz, jóllehet számos jogvédő szervezet felhívta a biometrikus adatok kezelésével kapcsolatos veszélyekre a figyelmet. Az európai adatvédelmi biztos a kivételekre vonatkozó uniós szabályozást sem tartja azonban tudományos szempontból kellően megalapozottnak. Véleménye szerint „az ujjlenyomat-adásra vonatkozó korhatárt egy olyan szisztematikus és részletes tanulmányban kell meghatározni, amelynek megfelelő módon azonosítania kell a valós körülmények között működő rendszerek pontosságát, és tükröznie a feldolgozott adatok sokrétűségét. A kísérleti projektek önmagukban nem nyújtanak elegendő információt ahhoz, hogy a közösségi törvényhozó alapvető választásai azokra épülhessenek.” A tudományos kutatás az időskorúak vonatkozásában is nélkülözhetetlen. Ennek tükrében pedig az életkor felülvizsgálatát tartja szükségesnek.^[21] A 29. Munkacsoport nemcsak az életkorra nézve tartja kívánatosnak a korlátokat, hanem azt is előírná, hogy ezeken milyen ellenőrzéseket kell elvégezni a tárolás ideje alatt.

[18] Javaslat a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról (Letöltés forrása, ideje: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=hu&ihmlang=hu&lng1=hu&mt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,ga,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=461472:cs&page> 2008. 10. 27.)

[19] Mégsem jó a biometrikus útlevelel? (Letöltés forrása, ideje: <http://www.nol.hu/cikk/377129> 2007. 10. 20.)

[20] A hét elejétől itt a biometrikus útlevelel (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=3097 2007. 10. 20.)

[21] Az európai adatvédelmi biztos véleménye a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok

Az európai uniós szabályozással kapcsolatos vélemények mindezekén túl az arányosság fontosságát hangsúlyozzák. A szükségtelen jogkorlátozás elkerülésére és ezen intézkedések bevezetésének veszélyeire is felhívják a figyelmet: az azonosító adatok és az ujjlenyomat rossz összepárosítása komoly problémákhoz vezet.^[22]

Az uniós polgárok útlevelének biztonsági sajátosságaira és biometrikus adataira vonatkozó szabványokról szóló tanácsi rendeletre irányuló módosító javaslatok szerint sem világos, hogy a biometrikus azonosítók bevezetése valóban hozzájárul-e a biztonság növekedéséhez, vagy inkább veszélyt jelent a biztonságra a visszaélések, műszaki hibák kockázata, illetve az átláthatóság és a megfelelő adatvédelem hiánya miatt. Nem kellően megindokolt az arányosság, a megfelelőség és a hozzáadott érték sem a biztonság területén. Nem ad választ arra az Unió, hogy miért nem elég csak egy biometrikus elemet (pl. az arcképet) a chipen rögzíteni. Az arányosság elvének tiszteletben tartása továbbá megkövetelné annak bizonyítását, hogy nem áll rendelkezésre más eszköz a dokumentumok biztonságának növelésére, illetve a terroristák kiszűrésére vonatkozó célkitűzés eléréséhez.^[23] Az EU Adatvédelmi Bizottságának Munkacsoportja is úgy foglalt állást, hogy komoly kételyek merülnek fel az elektronikus útlevelek megfelelő alkalmazása kapcsán. Emellett pedig a bevezetés szükségessége sincsen kellőképpen igazolva.^[24]

2. Emberi jogi szervezetek álláspontja

Több szervezet, köztük a Privacy International, a Statewatch, a European Digital Rights az Európai Parlamentnek címzett nyílt levélben^[25] a szabályozás alapját kérdőjelezi meg, miszerint ennek a gyakorlatnak a bevezetése szükségtelen, és az emberek magánszféráját indokolatlanul nagy kontroll alá vonja. Levelükben magyarázatot kértek arra, hogy miért vezetik be az ujjlenyomattal is ellátott útlevelet, amikor az Egyesült Államok ezt nem kérte, és a saját polgáraitól sem követeli ezt meg, valamint arra is, hogy miért nem csak egy biometrikus azonosítóról

biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról (2008/C 200/01) (Letöltés forrása, ideje: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-03-26_Biometrics_passports_HU.pdf 2008. 10. 27.) 3.

[22] A 29. Munkacsoport 3/2007. sz. véleménye a diplomáciai és konzuli képviseletek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (WP 134) (Letöltés forrása, ideje: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp134_hu.pdf 2008. 10. 27.) 5.

[23] Az uniós polgárok útlevelének biztonsági sajátosságaira és biometrikus adataira vonatkozó szabványokról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (Letöltés forrása, ideje: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/544/544525/544525hu.pdf 2008. 10. 20.) 2.

[24] EU's data-protection commissioners concerned about biometrics on smartcards (Letöltés helye, ideje: <http://www.bjhcim.co.uk/news/1/2004/n41006.htm> 2008. 10. 27.)

[25] A felhívásához csatlakozott számos nyugat-európai ország mellett Magyarország korábbi adatvédelmi biztosa, Péterfalvi Attila és elődje, Majtényi László is.

rendelkeznek. Felhívja arra is a figyelmet, ha az útlevélnek ez a típusa bevezetésre kerül, a szükségesség-arányosság elvét átlépik, ami pedig a Közösség tevékenységének jogszerűségét kérdőjelezi meg, és beleütközik a közösségi jog által deklarált magánszférához való jogba. Levelükben ráirányították arra is a figyelmet, hogy egy 2003-ban tartott nemzetközi konferencián deklarálták, a terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harcban az országoknak az alapvető adatvédelmi elveket tiszteletben kell tartaniuk. Utaltak arra is, hogy az ujjlenyomat megbízhatatlansága egy megrázó eset kapcsán be is bizonyosodott: a 2004. március 11-i madridi vonatrobbantás után a spanyol rendőrség és a három legnagyobb gyakorlattal rendelkező FBI ujjlenyomat-szakértő bevonásával egy fel nem robbant bombán azonosított egy ujjlenyomatot, amit Brandon Mayfieldnek tulajdonítottak – tévesen.^[26] Továbbá megesett már, hogy az eljárásban nőt férfiként azonosított. Az arcfelismerő rendszert ki lehet úgy játszani, hogy a kamera elé fényképet tartanak, illetve az ujjlenyomat-leolvasót egy emberi ujj műanyag másolatával is. Emellett a biometrikus útlevél terrorizmus elleni hatékonyságát is sokan megkérdőjelezik azon az alapon, hogy csak a már nyilvántartásba vett bűnözőket, illetve hamis úti okmánnyal érkezőket szűri ki, míg a 2001. szeptember 11-i támadás elkövetői legálisan érkeztek az Egyesült Államokba. A biometrikus útlevél sem képes tehát másra, mint a személyazonosság megállapítására, nem tükrözi az adott személy utazási célját, szándékát.^[27]

Az emberi jogok a demokrácia mozgalomban húsz évvel ezelőtt – Az emberi jogok című 2005 novemberében megtartott kétnapos konferencián is napirendre került a biometrikus azonosítót tartalmazó útlevél problémája. Legnagyobb nyilvánosságot az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) sajtószabadság-biztosa, Harashti Miklós felszólalása kapta, amelyben azt állította, hogy Európa túlzottan támadja az amerikai politikát, ugyanakkor az EU jobban megnyirbálja a szabadságjogokat, mint a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után elfogadott „hazafias” törvény, a Patriot Act, hiszen az Egyesült Államok nem kért két biometrikus azonosítót. Harasztit leginkább az háborítja fel, hogy az európaiak nem is elleneztek ezeket az intézkedéseket. Ezt valószínűleg az is befolyásolja, hogy jó eszköznek látják a terrorizmus és menekültek problémájának megoldásához, míg az amerikaiak már megtanultak ezekkel a problémákkal együtt élni.^[28]

Az adatvédelmi aggályokon túl további problémák is megkérdőjelezik ezen szabályozás létjogosultságát. Prof. Steven Peers (University of Essex) elemzése szerint az Európai Közösség túllépi hatásköri jogosultságát, mert a külső határaitra nézve nem fogadhat el határellenőrzéssel kapcsolatos intézkedést. Az EK

[26] An Open Letter To The European Parliament On Biometric Registration Of All EU Citizens And Residents (Letöltés forrása, ideje: <http://www.edri.org/campaigns/biometrics> 2008. 10. 17.)

[27] Poór, 2005, 69.

[28] Harashti: a szabadság korlátozásában Európa túlesz Amerikán (Letöltés forrása, ideje: <http://hvg.hu/itthon/20051122harasztieuropa.aspx?s=hk> 2008. 10. 17.)

Alapszerződésének 18. cikk (2) és (3) bekezdése^[29] egyértelműen kizárja a Közös-ségnek – a szabad mozgás területén történő rendelkezéseknél – az úti okmány-ra vonatkozó szabályok megalkotását. Ez tehát éppen a szabad mozgás jogának érvényesülése érdekében tesz kivételt a jogalkotási felhatalmazás keretében.^[30] Az Egyesült Királyság viszont úgy érvel, hogy a Schengeni jegyzőkönyv figyelem-bevételével lehetővé válik ezen tárgykör szabályozásának „opt in”-je.^[31]

3. A magyar szabályozás

Magyarországon az Országgyűlés a 2003 tavaszi ülésszak utolsó napján az üvegzszeb-program keretében elfogadta az adatvédelmi törvény módosításait. A biometrikus útlevelekre vonatkozó szabályok 2006. augusztus 29-étől hatályosak. A módosítás érintette továbbá a külföldre utazásról szóló törvényt is. A chipes útlevelek kibocsátása 2006 szeptemberében kezdődött, de a korábbi útleveleket az Európai Unióban a lejáratukig elfogadják. Ha a normál típusú útlevelel birtokosá-nak mégis az új útlevelel lenne szüksége, például amiatt, mert az USA-ba utazik, az úti okmány cseréjét illetékmentesen végrehajtják.^[32]

Törvényi előírás, hogy a személyes adatok tároló elemében történő tárolását az elérhető legmagasabb szintű technikai módszerek alkalmazásával kell megvalósí-tani.

Utaltam már korábban arra a problémára, hogy szabályozást igényel az is, ha az útlevelel érvényességi idején belül a tároló elem adattartalmi ellenőrzésre al-kalmatlanná válik. Ez az eset nem eredményezheti az útlevelel érvénytelenségét, hiszen a leolvasásra alkalmatlan tároló elem esetén a hagyományos útlevelel el-lenőrzési módszerei alkalmazásával továbbra is megbízhatóan megállapítható a kapcsolat az útlevelel és birtokosa között.^[33] Mivel az útlevelel működésképtelensége esetén is érvényesnek tekintendő, az adatvédelmi aggályok elkerülése érdekében egy biztonsági szakember azt tanácsolta a megfigyeléstől vagy személyiséglopás-tól tartó résztvevőknek, hogy egy jól irányzott kalapácsütéssel zúzzák össze az adatokat tartalmazó chipet.^[34]

[29] Az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) 18. cikk

(1) (...) minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

(2) Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, (...) az (1) bekezdésben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében a Tanács rendelkezéseket fogadhat el.

(3) A (2) bekezdés az úti okmányokra, személyazonosító igazolványokra, a tartózkodási engedélyekre vagy bármely egyéb ilyen okmányra vonatkozó rendelkezésekre (...) nem alkalmazható.

[30] Statewatch Analysis: The Legality of the Regulation on EU Citizens' Passports (Letöltés forrása, ideje: <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/11biometric-legal-analysis-htm.htm> 2007. 10. 10.)

[31] Biometrics and secure travel documents (Letöltés forrása, ideje: <http://www.euractiv.com/en/security/biometrics-secure-travel-documents/article-132063> 2008.10. 27.)

[32] A hét elejétől itt a biometrikus útlevelel (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=3097 2007. 10. 20.)

[33] A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 20. §, 32/A. § (2) bek.

[34] Feltörték a mikrochipes útlevelet (Letöltés forrása, ideje: <http://www.ok.hu/techbazis/hightech/20080807-feltortek-a-mikrochipes-utlevelet.html> 2008. 10. 27.)

Az útlevel érvényessége lényegében az útlevel „feltörhetetlenségi idejét” jelenti. A sok ráfordítással járó technika biztonságos voltát azonban már a 2006. augusztus elején megrendezett konferencián Lukas Grunwald számítástechnikai szakértő megkérdőjelezte azzal a kijelentésével, hogy sikerült feltörnie az új német biometrikus útlevelet, amely technikai standardja alapján a magyar is készül. Előadásában azt is kifejtette, hogy ezt a világon létező összes biometrikus útlevelemmel meg lehet tenni, mert mindegyik a Nemzetközi Polgári Légiközlekedési Szervezet szabványa alapján készül.^[35] Az útlevelek klónozása csak az első lépés lehet a technika megkerülésében. Ettől már csak egy lépés, hogy az útlevel ellenőrző programját átkódolják, amely akár a rendszer összeomlásához is vezethet. A klónozás kiküszöbölésére azt az érvet hozzák fel, hogy könnyen felismerhető, mert a chipen tárolt kulcsot csak össze kell vetni a kibocsátó által gondozott adatbázissal. Sajnos ez csak az elméletben van így, mert a közös adatbázisba a biometrikus útlevelet alkalmazó országok közül mintegy tíz szállt be, ezek közül is csak öt ellenőrzi az egyezőséget.^[36]

A polgároknak viszont biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy saját maguk is ellenőrizhessék a chipen lévő adatokat, ezért a Rendőrség határforgalom-ellenőrzést végző szerve mellett az okmányirodákat is ellátták olvasó-berendezéssel. Ahol viszont nem rendelkeznek az adatok leolvasásához szükséges berendezéssel, ott az útlevel nyomtatott adatai ellenőrizhetők. Az úti okmány ellenőrzésére jogosult más hatóságok viszont ezen adatokhoz nem juthatnak hozzá.^[37] Az útlevelhatóság is a tároló elembe rögzített személyes adatokat csak az úti okmány kiadásáig jogosult kezelni, azután törölni kell, míg a Rendőrség határforgalom-ellenőrzést végző szerve ezt csak leolvashatja.^[38] Tehát nem lesz – legalábbis egy ideig – központi nyilvántartás. Egyelőre azt csak azonosításra lehet használni.

A központi adatbázis komoly veszélyt rejt magában. A 29. cikk szerinti Munkacsoport is kiemelte, hogy különösen a biometrikus adatok vonatkozásában meg kell fontolni, hogy milyen információkat vesznek fel a központosított adatbázisba (C-VIS), mert komoly hatása lehet az emberi méltóságra és alapvető jogokra. A biometrikus adat mint keresőkulcs alapján aztán könnyebbé válik más adatbázisban is a keresés, amely azonban már azt idézi elő, hogy a felvett adatokat az adatkezelés eredeti céljától eltérően is használják. Az EU-ban létezik több biometrikus adatokat tartalmazó adatbázis is, így például az EURODAC, amely a menedékkérelmek elbírálását segítő ujjlenyomat-azonosító rendszer. Az adatbázisok összekapcsolásával az is lehetővé válhat, hogy kialakítják az egyén személyiségprofilját, amely szigorúan tilos.^[39]

[35] A hét elejétől itt a biometrikus útlevel (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=3097 2007. 10. 20.)

[36] Feltörték a mikrochipes útlevelet (Letöltés forrása, ideje: <http://www.ok.hu/techbazis/hightech/20080807-feltortek-a-mikrochipes-utlevelet.html> 2008. 10. 27.)

[37] Lencsés, 2005, 10.

[38] A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 32/A. §

[39] A 29. Munkacsoport 3/2007. sz. véleménye a diplomáciai és konzuli képviseltek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos

Az adatok továbbítására vonatkozóan továbbá az általános szabályozástól eltérő rendelkezések vonatkoznak a biometrikus útlevélre. Eszerint „az útlevélhatóság, illetőleg a központi adatkezelő szerv – törvényben meghatározott feladataik ellátása céljából – a büntetőügyekben eljáró hatóságoknak, a rendőrségnek, a nemzetbiztonsági szolgálatoknak, a vám- és pénzügyőrségnek, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnek, az állampolgársági ügyekben eljáró szervnek, valamint a menekültügyi hatóságnak adhat át adatot.” „Az útlevélhatóság, valamint a központi adatkezelő szerv az általa nyilvántartott adatot statisztikai célra felhasználhatja, abból ilyen célra, személyazonosító adat nélkül adatot szolgáltatathat.”^[40]

Hazánkban több szervezet is kifejezte tiltakozását az új útlevél bevezetése ellen. Így az Eötvös Károly Központi Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság, a No Camera Csoport, a Társaság a Szabadságjogokért és a Technika az Emberért Alapítvány nyílt levélben fordult a kormányhoz, amelyben megfogalmazták ellenvételeiket. Támadták a kormányt azért, mert a nélkül döntött ebben a kérdésben, hogy azt valamilyen nyilvános vitafórumon megtárgyalták volna.

A jelenlegi szabályok két biometrikus azonosítót tartalmazó útlevél használatát írják elő, amelyet még a terrorizmus elleni harc mellett elkötelezett Egyesült Államok sem követel meg. Korábban az Európai Bizottság volt az, amelyik egy ehhez hasonló tervet elvetett, arra való hivatkozással, hogy az alapvető jogokat csorbít. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a megfelelő adatvédelmi garanciák hiányának súlyos következményei lehetnek. A biometrikus azonosítók ilyen széles körű alkalmazása általános elvárassá emelné az ujjnyomat-azonosítást, amelyre eddig csak büntetőeljárás keretében került sor. Ennek nyomán az EU valamennyi polgárának mozgása megfigyelhetővé válhat, és ez visszaéléseknek lehet táptalaja.^[41] Hiszen a folyamat arra felé mutat, hogy az ember egyediségére vonatkozó adatok kiszolgáltatása általánossá válik. Ezt támasztja alá az is, hogy az Európai Unión kívül más szervezetek (pl. a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet / OECD/) is tárgyalnak a biometrikus adatok felhasználásáról, itt a cél viszont már nem a terror megfékezése.^[42] A biometrikus adatokat ma is több helyen alkalmazzák. A büntetés-végrehajtási intézetben a látogatóknak is valamely adatát rögzítik. Bruneiben a 300 000 helyi lakos, a tartózkodási engedéllyel rendelkező vendégmunkások és a gyakori beutazók személyigazolványa is tartalmaz chipet. Ennek száma megközelíti a hétszázezretet. Angliában pedig néhány önkormányzat bevezette az ún. „polgár-kártyát”, amivel a helyi üzletekben a kártyatulajdonos kedvezményekben részesül, vagy bizonyos szolgáltatásokat igénybe vehet. A jogtalan igénylők kiszorítása érdekében a támogatási rendszerben is terjed.^[43] Felmerült a

módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (WP 134) (Letöltés forrása, ideje: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp134_hu.pdf 2008. 10. 27.) 5–7.

[40] A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 27. § (1) bek., 28. § (3) bek.

[41] Nyílt levél az ujjnyomatos útlevelek ügyében (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=1216 2007. 10. 20.)

[42] Szabó, 2004, 82.

[43] Török Csaba projektje (Letöltés forrása, ideje: <http://www.szgti.bmf.hu/~mtoth/download/Hallgatoi%20projektek/T%F6r%F6k%20Csaba%20-%20Biometria.pdf> 2009. 12. 20.) 28–31.

vízumokban, illetve a tartózkodási engedélyben való alkalmazásuk lehetősége is, de ez technikai nehézségek miatt nem valósult meg.^[44]

A Helsinki Bizottság elnöke, Kőszeg Ferenc is azt a véleményt képviseli, miszerint ezek az adatok súlyosan sértik az egyének emberi jogait, hiszen az ujjlenyomat alapján következtetni lehet az etnikai jellemzőkre is.^[45]

A MAGYAR JOGVÉDŐ SZERVEZETEK (LEHETSÉGES) ÁLLÁSPONTJA

1. Az adatvédelmi biztos gyakorlata a biometrikus adatok vonatkozásában

A biometrikus adatok megítélése alapjául az adatvédelmi biztos gyakorlatában egyrészt az ujjlenyomat-nyilvántartásokra, másrészt a beléptető rendszerekre vonatkozó állásfoglalásai szolgálnak.^[46]

Majtényi László, korábbi adatvédelmi biztos a 832/K/2000 állásfoglalásában kifejtette, hogy elvi korlátját nem látja a biometrikus azonosító rendszerek bevezethetőségének, ugyanakkor az adatok biztonságos kezelésének szigorú feltételeit meg kell teremteni. Adatvédelmi szempontból ezek az azonosító rendszerek annyiban újak, hogy a hagyományos (azonosító + jelszó) módszerek helyett a felhasználók testi tulajdonságai alapján azonosítják az érintettet. Ezeket az adatokat az Avtv. alapján személyes adat (sic!) védelmében kell részesíteni.^[47]

Az adatvédelmi biztos az Avtv. 2. § 1. pontja alapján azt mondja, hogy „a személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.” Az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében deklarált személyes adatok védelméhez való jogból kifolyólag, főszabály szerint, személyes adatot felvenni és felhasználni az érintett hozzájárulása nélkül csak kivételes esetben, törvény felhatalmazása alapján lehet. Ez a korlátozás csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ban meghatározott feltételeknek.

Ujjlenyomat-leolvasó rendszer is csak akkor működtethető, ha az elérni kívánt cél más módon nem valósítható meg, és az ezzel okozott alapjogi korlátozás, illetve egyéb jogszabályban meghatározott jogok korlátozása arányban áll az elérni kívánt céllal. Az azonosítás „akkor tekinthető elfogadhatónak, ha annak során csak a megjelölt cél megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges adatokat kezelik, és az ellenőrzéshez nem tartanak fenn két eltérő technológiát, illetve ebből következően két különálló adatkezelést.” Egyazon célra több azonosító használata nem felel meg az adatvédelmi törvényben foglaltaknak. Ha ezek az azonosí-

[44] Interinstitutional File about integration of aspects of biometric identifiers in the uniform visa format and in the uniform residence permit for third country-nationals (Letöltés forrása, ideje: <http://www.statewatch.org/news/2005/jan/bio-visas-16257.pdf> 2008. 11. 02.)

[45] Nyílt levél az ujjnyomatos útlevelek ügyében (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=1216 2007. 10. 20.)

[46] Az adatvédelmi biztos beszámolója 2005, 129.

[47] V. ö. Az Alkotmánybíróság gyakorlata c. alfejezet, 832/K/2000 adatvédelmi biztosi állásfoglalás

tók nem egymás megerősítésére szolgálnak, hanem párhuzamosan, de egymástól függetlenül szolgálják ugyanazt a célt, nem ütközik adatvédelmi szabályokba.^[48]

Péterfalvi Attila azt is leszögezi, hogy Magyarország az Unió előírásait nem lépheti túl, és az útlevélén lévő adatokat nem lehet más célra felhasználni. A legnagyobb veszélynek az automatizáltság lehetőségét tartja, hiszen ma már léteznek automatikus arcfelismerő rendszerrel kombinált kamerák, amelyek képesek automatikusan nyomon követni a megfigyelt polgár útvonálát ott, ahol ezek a rendszerek kiépítésre kerültek. Egy másik fenyegető veszély, hogy a technológiai kutatások a passzív azonosítás felé haladnak, ami azt jelenti, hogy az azonosításhoz nem szükséges az érintett közreműködése – így például az iriszetapogató készülékhez nem kell közel állni, mert a rendszer automatikusan, akár az érintett tudta nélkül is elvégzi az azonosítást.

Adatvédelmi szempontból komoly aggályokat vet fel, hogy a biometrikus azonosító rendszerek egymással való kombinálása hova vezethet, hiszen ezzel lehetővé válik, hogy egy gombnyomással mindent megtudjunk valakiről: mikor, hol járt (arcfelismerő kamera segítségével), mikor ért be a munkahelyére, mikor használta ujjlenyomat-azonosítóval kombinált bankkártyáját stb. Mindez egyik oldalról tűnhet egyszerű, biztonságos (?) világnak, de ott van mögötte a totális ellenőrzés közeli lehetősége. A nagyszerűségéről lehet ódákat zengeni – mint ahogy teszik ezt nagyon sokan, de túlértékelik a biometrikus azonosítás lehetőségeit.^[49] A biztos a visszaélések megakadályozásához szükségesnek tartja, hogy az adatokat ne adatbázisban, hanem kártyán tárolják. Ebben az esetben az érintett a leolvasó rendszerhez teszi az ujját a kártyájával együtt, és a rendszer az adatokat összeveti.

Péterfalvi Attila a biometrikus azonosítóval ellátott útlevél bevezetésével kapcsolatos kormány-előterjesztés véleményezésekor hívta fel a figyelmet, hogy a „biometrikus adatokat tartalmazó állami adatbázis üzemeltetése nem kerülhet magánkézbe. A biztos óvott attól, hogy a biometrikus azonosítást bárki is a terrorizmus elleni harc csodafegyverének tekintse, és a polgárok automatizált megfigyelésére alkalmas rendszert próbáljon létrehozni. A biometrikus azonosítót tartalmazó útlevelekre irányuló bármely szabályozás csak olyan formában elfogadható, ha az megmarad az uniós tagságunkból eredő kötelezettségek szabta, az állampolgárok alkotmányos jogait a lehető legkevésbé korlátozó keretek között”.^[50]

A biometria mögött álló ipar rendkívüli tökélet képvisel. A részvények árfolyama szárnyalt, amikor a biztonságért felelős szervek kijelentették, hogy a biometrikus azonosítók által nyújtott lehetőséget kívánják felhasználni a terrorizmus ellen. Arról nagyon kevés helyen lehet olvasni, hogy a szakáll növesztése még nem, de egy szemüveg vagy egy sapka már megtévesztheti a rendszert. És arról sem lehet hallani, hogy ma Európában egy helyen alkalmaznak arcfelismerő rendszereket

[48] 290/A/2005 adatvédelmi biztosi állásfoglalás

[49] Az adatvédelmi biztos beszámolója 2005, 130.

[50] 1485/J/2005 adatvédelmi biztosi állásfoglalás

széles körben közterületi ellenőrzésre: Londonban, Európa leginkább bekamerázott városában, amely védtelenül állt a terrortámadás előtt.^[51] Azt tapasztaljuk, hogy a terrorizmus és a bűnözői szervezetek elleni harc jegyében soha nem lesz határ, amely gátat szabna a személyes adatok védelméhez fűződő szabadságjog sérelmének, mert a nemzetbiztonság mindig egy jó hivatkozási alap lesz.^[52]

2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

A biometrikus jellemzők kérdésköre alapvetően a személyes adatok védelméhez való jog aktív és passzív oldalához kapcsolódik. Azonban nemcsak a magyar, hanem a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent, hogy az információs önrendelkezési jog az általános személyiségi jog része, amely az emberi méltósághoz kapcsolódik. A magánélet is vitathatatlanul érintett, amikor egy közhatalom adatot gyűjt, tárol vagy továbbít.^[53]

A fogalmi tisztázást szükségessé teszi, hogy a biometrikus adatok valamely adatfajtába történő besorolása a szakirodalomban sem egységes. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) az egyes adatfajták definíciójának meghatározása alapján segíti azok elhatárolását.

Az *ujjlenyomatot* ezek alapján a személyes adatok kategóriájába sorolhatjuk, de ha ebből a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozására következtetni lehet vagy éppen bűnügyi nyilvántartásban jelenik meg, akkor különleges adatnak minősül.^[54] A 29. Munkacsoport az útlevélekben, egyéb úti okmányokban, illetve személyazonosító igazolványokban szereplő biometrikus jellemzőket azonban különösen szenzitív adatnak minősítette. A Nemzetközi Polgári Légiközlekedési Szervezet (ICAO) a digitális arcképet nem tekinti szenzitív adatnak, de az ujjlenyomatok és egyéb további biometrikus jellemzők felvételét az útlevélbe különösen szenzitív jellegűnek minősítette.^[55] Véleményem szerint ezért a biometrikus útlevélben szereplő ujjlenyomat nem kezelhető úgy, mint csupán egy személyes adat, mert annak szenzitív jellege nagyobb védelmet igényel. Az ujjlenyomat az ember személyiségének része, ami nemcsak a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos garanciáját követeli meg, hanem az emberi méltóság biztosítását is.

[51] Az adatvédelmi biztos beszámolója 2005, 131.

[52] Rech, 2007, 5.

[53] Golembiewski-Probst: Datenschutzrechtliche Anforderungen an den Einsatz biometrischer Verfahren in Ausweispapieren und bei ausländerrechtlichen Identitätsfeststellungen (Letöltés forrása, ideje: https://www.datenschutzzentrum.de/download/Biometrie_Gutachten_Print.pdf 2008. 10. 27.), 34.

[54] Nyiri, 1998, 118.

[55] Vélemény a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (WP 112) Letöltés forrása, ideje: <http://abiweb.obh.hu/abi/pdf/nemz/2005/tagallamokutlevelek.pdf> 2008. 10. 27.

Ebből kifolyólag a biometrikus adatok problémáját nemcsak a személyes adatok védelméhez való jog, hanem az emberei méltósághoz fűződő joghoz való viszonyában is vizsgálni kell.

A biometrikus adatok adatvédelmi szempontú elemzése

Az Alkotmány kimondja, hogy alapvető jogra és kötelességre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, de alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.^[56] Az Alkotmánybíróság megállapította az egyes alapjogok korlátozásának alkotmányos követelményét. A korlátozásnak a szükségesség-arányosság tesztjének kell megfelelnie. Egy alapjog csak akkor korlátozható, ha „*másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.*”^[57]

Az elv egyik eleme tehát a szükségesség. A szükségességet úgy kell értelmezni, hogy a cél ne csak „kíváncsi” legyen az adatkezelő számára, hanem amely nélkül a szándékolt cél nem is lenne kivitelezhető. Vajon a terrorizmus elleni harcban a cél elérhető-e ezzel a módszerrel? Egyáltalán törvényes cél-e a bűnmegelőzés?

A szükségesség magában foglalja azt is, hogy az adatok kezelése akkor jár az érintett jogainak legkisebb sérelmével, ha annak nem marad nyoma, vagy az adat az érintett birtokában marad. Ezzel függ össze az adatbázis létrehozásának a problematikája, hiszen ebben az esetben az adat kikerül az érintett birtokából, míg például a biometrikus útlevéllel történő jelenlegi azonosítás esetében az adatokat az egyénnel hasonlítja össze, és nem mások adataitól különbözteti meg.

A beavatkozás mértékét érinti az is, hogy az egyes biometriai adatok mennyire vonatkoznak magára a személyiségre. Például az emberi hang többezer elárul az érintett személyiségről, mintha a fül geometriáját vizsgálnánk. Erre tekintettel, a francia adatvédelmi hatóság egy iskolai étkező bejáratánál működtetett beléptető rendszer esetében elfogadhatatlannak tartotta az ujjlenyomat használatát, de a kéz geometriáját alkalmasnak találta erre a célra. Ebből következik, hogy ha a cél elérése kisebb beavatkozással is elérhető, akkor azt a megoldást kell választani.^[58] Valamely alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásánál az Alkotmánybíróság állandó kritériuma, hogy „a korlátozásnak kényszerítő okból és arányosan kell történnie. Az arányosság követelménye pedig magába foglalja a legkevesbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát.” Az ezzel ellentétes szabályozás alkotmányellenes.^[59]

Nem elegendő, ha az alapjog korlátozása valamilyen megengedett, alkotmányos cél érdekében történik, hanem az arányosság követelményének is meg kell felelnie. Alkotmányos követelmény, hogy „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.”^[60]

[56] Alkotmány 8. § (2) bek.

[57] 30/1992. (V. 26.) AB határozat

[58] Szabó, 2004, 85–88.

[59] 20/1990. (X. 4.) AB határozat

[60] 30/1992. (V. 26.) AB határozat

Hogyan egyeztethető ez össze azzal az állásponttal, miszerint ha az adatkezelő számára több, az adatkezelési cél megvalósítására alkalmas eljárás is adott, ezen elv nem követeli meg azt, hogy a kevesebb adat kezelésével járó módszert kellene választania a költségekre való tekintet nélkül?^[61]

A célhoz kötöttség az adatvédelem garanciája. Csak pontosan meghatározott és jogszerű (törvényszerű) célra lehet adatot gyűjteni, felhasználni stb.^[62] Az Avtv. szerint az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csakis olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, annak elérésére alkalmas. Fontos eleme a célhoz kötöttség elvének, hogy csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig lehet kezelni ezeket az adatokat.^[63] A szükségtelen adatkezelés tehát jogellenes. A taláros testület megállapította, hogy ha a felvett adatok „...megfelelően alkalmasak bizonyítani, azaz a cél elérésére önmagukban elegendő adatok”, akkor „a személyi szám közlésének és felhasználásának előírása az adatkezelés céljának megvalósításához már nem szükséges”, ezért sérti a személyes adatok védelméhez való jogot, és az Alkotmány 8. § (2) bekezdését.^[64] Ezt a gyakorlatot kell az útlevelel céljával, annak alkotmányossági problémájával párhuzamba állítani. Az útlevelel funkciója kizárólag az egyén azonosítása lehet, amely viszont a korábbi útlevelel esetében is maradéktalanul megvalósult.

A „készletre” történő adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes.^[65] Az AB gyakorlata szerint két személyazonosító jelrendszer kötelező alkalmazása ugyanarra a célra általában alkotmányellenes, mert sérti az információs önrendelkezési jog lényeges tartalmát. Ez a fajta azonosítás lehetővé teszi az adatfeldolgozó rendszerek összekapcsolását, illetve megnehezítik a jogalany azon jogosultságának gyakorlását, hogy az adatfeldolgozás egész útját figyelemmel kísérhesse, valamint ellenőrizhesse. Ezzel a célhoz kötöttség elve is sérül.^[66] Az Avtv. ezzel összhangban mondja ki, hogy „korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel alkalmazása tilos.” (Avtv. 7. § (2) bekezdés) Az univerzális személyazonosító természeténél fogva veszélyt jelent a(z alapvető) személyiségi jogokra, még pedig úgy, hogy az adatbázisok összekapcsolása révén lehetővé válik a személyiségprofil kialakítása, amely az emberi méltóságot sérti. Az adatkezelő képes lesz arra, hogy adott személyre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben elemezze. Az adatanyagok ezzel teljesen kiszolgáltatottá válnak: a magánéletük lényegében egy nyitott könyv lesz annak minden intim mozzanatával együtt. Egy egyenlőtlen kommunikációs „hatalom” jön létre.

[61] Jóri, 2005, 218.

[62] Sári-Somody, 2008, 134.

[63] A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. § (1) és (2) bekezdés

[64] 29/1994. (V. 20.) AB határozat

[65] Lásd. Előzmények és az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete c. alfejezetet 15/1991. (IV. 13.) AB határozat

[66] 29/1994. (V. 20.) AB határozat

A személyiségi jogok védelme az állam Alkotmányba foglalt elsőrendű kötelessége. Ennek érdekében két feltételnek kell teljesülnie:

- 1) Egyrészt a biometrikus adatok nem kerülhetnek egy központi nyilvántartásba.
- 2) Másrészt az államnak kötelessége jogi szabályozás útján intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy a visszaalakíthatatlan sablonok előállítása más eljárással történjen az egyik adatkezelőnél, mint a másiknál, azért, hogy a sablonok ne legyenek összehasonlíthatók egymással.^[67]

A biometrikus adatok univerzális jellegével kapcsolatosan szeretném megemlíteni, hogy a testület megállapította az általános és egységes, azaz minden állampolgárnak és lakosnak ugyanazon elv szerint kiosztott személyi szám alkotmányellenességét. Hiszen a személyi szám „... mint többcélú személyazonosító technikailag megkönnyítette az egészségi állapotra vonatkozó szenzitív adatok összekapcsolását is az érintett más személyes adataival.” Ha ezt párhuzamba állítjuk azzal, hogy az élet számos területén ugyanazt a biometriai adatot használjuk, nem állunk messze a valóságtól, ha azt mondjuk, hogy esetleg a biometriai adatok sorsa a jövőben oszthatja a személyi szám sorsát.^[68] Hiszen az ujjlenyomat alapján történő azonosítást is egyre nagyobb teret nyer, így nemcsak az útlevélben, hanem a személyigazolványban, a vízumban, a tartózkodási engedélyben, a beléptető rendszereknél stb. is előfordulhat.

Az ujjlenyomat egyéb szempontú alkotmányossági vizsgálata

Az emberi méltósághoz való jog minden ember veleszületett joga, amelyet a társas testület az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekint. Az általános személyiségi jog aspektusának tekinti még például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot, az önrendelkezés szabadságához való jogot, az általános cselekvési szabadságot, avagy a magánszférához való jogot.^[69] A „magánszférához való jogot” tehát az alaptörvényünk konkrét, szubjektív alapjogként nem deklarálja, de az kétségtől az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából eredeztethető, amelynek tehát az általános személyiségi jog szubszidiárius alapjoga.^[70] Az általános személyiségi jog anyajognak tekintendő, azaz egy olyan szubszidiárius alapjognak, amelyet „mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.”^[71]

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) határozata óta az információs önrendelkezést közvetlenül az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében szabályozott személyes adatok védelméhez fűződő jogból származtatja, míg közvetve az 54. § (1) bekezdésben deklarált, élethez és emberi méltósághoz való jogból vezeti le. Az in-

[67] Szabó, 2004, 91.

[68] 29/1994. (V. 20.) AB határozat

[69] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

[70] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

[71] 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

formációs önrendelkezési jog az alkotmányos védelemben részesülő személyiségi jogok közé tartozik, és szoros kapcsolatban áll a magánszférához fűződő joggal.^[72]

Az Avtv. személyes adatnak a természetes személlyel kapcsolatba hozható adatot minősíti. Ennél szélesebben definiálja a személyes adatot az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1998. évi VI. törvény 2. cikke, amely bármely olyan információt a fogalom alá esőnek tekint, amely egy azonosított egyénre vonatkozik. Ebből a rendelkezésből sem következik az, hogy például az ujjlenyomatra azonos szabályt kellene alkalmazni, mint az adatokra (pl. név, lakcím stb.).

Az AB már korai határozatai egyikében kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jog az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása, és „ez a jog szolgáltatja a személyiség védelmének alkotmányjogi alapját minden olyan esetben, amelyben az Alkotmány nem határoz meg külön nevesített jogot” (8/1990. (IV. 23.) AB határozat). Az AB a személyazonosító igazolványról szóló szabályokat vizsgáló határozatában úgy foglalt állást, hogy az azonosító adatok (név, lakcím) elválnak az azonosításnál egyébként szintén szerepet játszó fényképtől és aláírástól (1202/B/1996. AB határozat).

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény nem tartalmazza a személyiségi jogok általános védelmét, és ezt nem is vezette le a 8. cikkben deklarált magán- és családi élet, a lakás és levelezés tiszteletben tartásához való jogból, amelyet azonban a privátszféra védelméről szóló rendelkezésnek tekintett.

„Az Egyezmény 8. cikke megsértésének tekintették azt, hogy a rendőrség valakinek a magánéletéről adatokat őrzött, hogy kihallgatás során ujjlenyomatokat vett és fényképet készített, de a Bizottság nem állapította meg a 8. cikk megsértését akkor, amikor a fénykép tüntetésen résztvevő személyről készült (Friedl v. Austria, No. 15225/89, Commission’s Report 19 May 1994, 45–51. pont). Bár a Bíróság gyakorlata az Egyezmény szövegéhez igazodik és ezért eltér az Alkotmány alapján vizsgálандó szabályoktól, annyi megállapítható, hogy a Bíróság a fénykép és a hangfelvétel készítését, nyilvántartásba vételét más esetektől eltérő, sajátos kérdésként kezeli (ezt megerősíti a P.G. and J. H v. The United Kingdom eset, No. 44787/98, amelyben 2001. szeptember 25-én született ítélet, 56–59. pont).”^[73]

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján az előbb vázoltakat tartom egy lehetséges álláspontnak. Nem látom még annak a veszélyét, hogy a biometrikus adatbázisok összekapcsolásával egy lehetséges személyiségprofil kialakítsanak, legalábbis az útlevél jelenleg nem rejt magában ezt a kockázatot, hiszen adataikat nem tárolják még adatbázisban.

[72] 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Kiss László és Dr. Kukorelli István alkotmánybírók különvéleménye

[73] 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, Dr. Erdei Árpád és Dr. Harmath Attila alkotmánybírók párhuzamos indokolása

További garanciális szempont, hogy a visszaalakíthatatlan sablonokat eltérő módon képezzék az egyes adatkezelőknél, ezzel elkerülhetővé válik, hogy a biometrikus azonosítás azonos adat folytán se vezessen el a teljes ellenőrzés, totalitás rémképéhez, az emberi méltóság megcsúfolásához.

IRODALOM

Könyvek, tanulmányok, cikkek

- Az adatvédelmi biztos beszámolója 2005, Adatvédelmi Biztos Irodája, Budapest, 2006
- Jóri András (2005): *Adatvédelmi kézikönyv*, Osiris Kiadó, Budapest,
- Lencsés Károly (2005): *Jön a biometrikus útlevél*, In: Népszabadság október 21., 10.
- Nyiri István (1998): A „DNS-ujlenyomat” — adatvédelem, In: *Belügyi Szemle* 3. szám, 118–121.
- Poór Csaba (2005): Biometrikus útlevelek, In: *HVG*. március 26., 68–69.
- Rech, Elisabeth (2007): Freiheit versus Sicherheit, *Juristl*, november, 5.
- Sári János–Somody Bernadette (2008): *Alapjogok*, Alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest
- Szabó Máté Dániel (2004): Biometrikus azonosítás és adatvédelem, *Acta Humana* XV. évf., 1. szám, 81–92.
- Woller János (1997): Kriminalisztikai célú DNS-vizsgálatok és DNS adatházisok, *Belügyi Szemle*. december, 45–49.

Internetes források

- A 29. Munkacsoport 3/2007. sz. véleménye a diplomáciai és konzuli képviseletek számára kibocsátott, a vízumokra vonatkozó Közös Konzuli Utasításnak a biometrikus adatok bevezetésével, valamint a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása megszervezésének rendelkezéseivel kapcsolatos módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (WP 134) (Letöltés forrása, ideje: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp134_hu.pdf 2008. 10. 27.)
- A hét elejétől itt a biometrikus útlevél (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=3097 2007. 10. 20.)
- An Open Letter To The European Parliament On Biometric Registration Of All EU Citizens And Residents (Letöltés forrása, ideje: <http://www.edri.org/campaigns/biometrics> 2008. 10. 17.)
- Az európai adatvédelmi biztos véleménye a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról (2008/C 200/01) (Letöltés forrása, ideje: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-03-26_Biometrics_passports_HU.pdf 2008. 10. 27.)
- Az uniós polgárok útlevelének biztonsági sajátosságaira és biometrikus adataira vonatkozó szabványokról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (Letöltés forrása, ideje: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/544/544525/544525hu.pdf 2008. 10. 20.)
- Biometrics and secure travel documents (Letöltés forrása, ideje: <http://www.euractiv.com/en/security/biometrics-secure-travel-documents/article-132063> 2008.10. 27.)

- *EU Commission proposal for biometrics in passports* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.edri.org/edrigram/number2.4/biometrics> 2008. 10. 17.)
- *EU's data-protection commissioners concerned about biometrics on smartcards* (Letöltés helye, ideje: <http://www.bjhcim.co.uk/news/1/2004/n41006.htm> 2008. 10. 27.)
- *Feltörték a mikrochipes útlevelet* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.ok.hu/techbazis/hightech/20080807-feltortek-a-mikrochipes-utlevelet.html> 2008. 10. 27.)
- *Golembiewski, Claudia-Probst, Thomas: Datenschutzrechtliche Anforderungen an den Einsatz biometrischer Verfahren in Ausweispapieren und bei ausländerrechtlichen Identitätsfeststellungen* (Letöltés forrása, ideje: https://www.datenschutzzentrum.de/download/Biometrie_Gutachten_Print.pdf 2008. 10. 27.)
- *Haraszi: a szabadság korlátozásában Európa túlszerez Amerikán* (Letöltés forrása, ideje: <http://hvg.hu/itthon/20051122harasztieuropa.aspx?s=hk> 2008. 10. 17.)
- *Interinstitutional File about integration of aspects of biometric identifiers in the uniform visa format and in the uniform residence permit for third country-nationals* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.statewatch.org/news/2005/jan/bio-visas-16257.pdf> 2008. 11. 02.)
- *Javaslat a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemekre vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról* (Letöltés forrása, ideje: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=hu&ihmlang=hu&lng1=hu,mt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,ga,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=461472:cs&page> 2008. 10. 27.)
- *Kockázatos a biometrikus útleveél* (Letöltés forrása: <http://www.hetek.hu/?q=node/11028> 2008. 10. 17.)
- *Mégsem jó a biometrikus útleveél?* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.nol.hu/cikk/377129> 2007. 10. 20.)
- *Munkaanyag a biometrikus azonosítókról (WP 80)* (Letöltés forrása, ideje: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=209> 2009. 11. 10.)
- *Nyílt levél az ujjnyomatos útlevelek ügyében* (Letöltés forrása, ideje: http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=1216 2007. 10. 20.)
- *Statewatch Analysis: The Legality of the Regulation on EU Citizens' Passports* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/11biometric-legal-analysis-htm.htm> 2007. 10. 10.)
- *Török Csaba projektje* (Letöltés forrása, ideje: <http://www.szgti.bmf.hu/~mtoth/download/Hallgatoi%20projektekt/T%F6r%F6k%20Csaba%20-%20Biometria.pdf> 2009. 12. 20.)
- *Vélemény a 2/2005 vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról* (Letöltés forrása, ideje: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp110_hu.pdf 2007. 10. 10.)
- *Vélemény a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemekre vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (WP 112)* (Letöltés forrása, ideje: <http://abiweb.obh.hu/abi/pdf/nemz/2005/tagallamoktlevelek.pdf> 2008. 10. 27.)

Felhasznált jogforrások

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény
- Az Európai Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.)
- 8/1990. (IV. 23.) AB határozat
- 20/1990. (X.4.) AB határozat
- 15/1991. (IV. 13.) AB határozat
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat
- 29/1994. (V. 20.) AB határozat
- 56/1994. (XI. 10.) AB határozat
- 35/2002. (VII. 19.) AB határozat
- 832/K/2000 adatvédelmi biztos állásfoglalása
- 290/A/2005 adatvédelmi biztos állásfoglalása
- 1485/J/2005 adatvédelmi biztos állásfoglalása

Módszer	Egyediség	Változatlanság	Hamisíthatóság, Másolhatóság	Megtévesztés	Kényszerítés	Ikrek	Megvalósításuk
DNS	tökéletes	jó	akár egy hajszálból	másolás	kivédhetetlen	?	bonyolult
Ujjlenyomat	szinte tökéletes	műtét, baleset	jó	jó	másik zaj	92%	működik
Tenyér	jó	műtét, baleset	jó	jó	észrevehetetlen	?	működik
Írisz	tökéletes	jó	jó	jó	csak a szemet látja	?	működik
Retina	tökéletes	jó	jó	jó	csak a szemet látja	?	kényelmetlen
Kézírás	jó	változik	dinamika lehetetlen	kizárt	talán	megkülönböztethető	alakul
Hang	jó	nátha	jó	magnó	csak a szemet látja	hallható különbség	működik
Vizuális	jó	jó	jó	jó	látható, hányan vannak	elég hasonló	túl komplex

Egyediség azt jelenti, hogy van-e másnak ugyanolyan, mint nekem.
 Változatlanság azt mutatja meg, hogy az azonosítandó tulajdonság változik-e.
 A hamisíthatóságot abból a szempontból vizsgáljuk, hogy mi kell ahhoz, hogy mások számára a tulajdonság elérhető legyen.
 A megtévesztésnél azt elemezzük, hogyan valósítható meg a rendszer kijátszása.
 A következő oszlop azt jelzi, hogy kényszer alkalmazásával beengedi-e a rendszer a kényszerítőt.
 Az egyetűjű ikrek közti különbségtételre mennyiben van lehetőség.
 Az utolsó oszlopban a kivitelezés lehetőségeit, korlátait tüntetem fel.

A dőlt betűvel kiemelt szöveg a pozitív, az eredeti szöveg a negatív jellemzőket jelenti. A szaggatott vonallal jelölt jellemzők hatása az azonosításra nem ismert.

(I. számú melléklet)^[74]

[74] Török Csaba projektje (Letöltés forrása, ideje: <http://www.szgti.bmf.hu/~mtioth/download/Hallgato%20projektek/T%F6r%F6k%20Csaba%20-%20Biometria.pdf> 2009. 12. 20.), 32. o.

Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II.

3. AZ UNIÓS POLGÁROK HARMADIK ORSZÁGBELI VÉDELME NEK SZABÁLYOZÁSA AZ UNIÓS JOGANYAGBAN

Az Európai Unió alapszerződésai a szervezet megalakulása óta számos változáson estek át. Ezek a kisebb-nagyobb átalakítások nem kerültek el a diplomáciai és konzuli védelemre vonatkozó rendelkezéseket sem. Ezen fejlődés rövid áttekintése szükséges annak jobb megértéséhez, hogy az egymást követő módosítások miként töltötték meg tartalommal a jogintézményt.

A Maastrichti Szerződés I. címe B. cikkében fogalmazták meg azokat az alapelveket, amelyek alapját képezik a közös diplomáciai és konzuli védelmi rendszer kialakításának.^[1] Az idézett rendelkezés az Unió identitásának nemzetközi szintű megerősítését, és a tagállami állampolgárok jogainak és érdekeinek az uniós polgárság bevezetése általi fokozottabb védelmét tűzi ki célul. Ennek szellemében illesztette be a Maastrichti Szerződésnek az *Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása érdekében módosító rendelkezései* (II. cím)^[2] G. cikkének C. pontja az uniós polgárság intézményét (8. cikk), illetve az uniós polgárok harmadik országbeli közös védelmére vonatkozó szabályokat (8c. cikk).

Az eredeti 8c. cikk így szólt:

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok 1993. december 31-éig kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”

Az idézett cikk második mondatába foglalt jogalkotási kötelezettségnek tettek részben eleget az *Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről* szóló 95/553/EK tanácsi határozat és az egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló 96/409/KKBP tanácsi határozat megalkotásával.

Az 1997-es Amszterdami Szerződés 6. cikkének 6. pontja a gyakorlatra tekintettel enyhített a cikkben megfogalmazott szigorú követelményeken annak előírásával, hogy a „...8c. cikk második mondatából az „1993. december 31-éig” szöveg-

[1] Osztoivits, 2008, 72.

[2] Ezzel a módosítással hozták létre az Európai Közösség létrehozó szerződést, az EKSz.-t.

részt el kell hagyni”. A Szerződés egyrészt megváltoztatta a tárgyalat rendelkezés számát: így a 8c. cikkből EKSz. 20. cikk lett, másrészt a törölt fenti rendelkezés helyett újat illesztettek be. A védelmet előíró szabályt ezt követően az alábbi a formában hirdették ki: *„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”*

A másik releváns rendelkezést az Amszterdami Szerződés 1. cikk 10. pontja vezette be; ez az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó szabályai közé iktatta be a J.10. cikket (a Szerződés által meghatározott új számozás szerint az EUSz 20. cikke), amely a következőket mondja ki: *„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint a Bizottság harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik együttműködnek a Tanács által elfogadott közös álláspontok és együttes fellépések tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosításában.*

Együttműködésüket információcserével, közös értékelések készítésével és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 8c. cikkében említett rendelkezések végrehajtásához való hozzájárulásukkal erősítik.”

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2000-ben alkotta meg az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A dokumentum meghatározza az Unió által védelemben részesített jogok körét és a védelem mértékét, azonban nem-kötelező jellegét önmaga deklarálta. A Charta az EKSz. 20. cikkének megfelelő rendelkezést illeszt be a polgári jogok közé, a 46 cikkbe, *„A diplomáciai és konzuli védelem”* cím alá: *„Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”*

A 2007 decemberében aláírt, és 2009. december 1-jén immár hatályba lépett Lisszaboni Szerződés is számos átalakítást hajtott végre a fenti rendelkezéseken.

A Reformszerződés 2. cikk 36. pontja több részében is módosítja az EKSz. 20. cikket. Formailag átszámozza a 20. cikket 23. cikké, tartalmilag egyrészt a *„kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és” fordulat helyébe az „elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és”* szövegrész lép, másrészt a cikket egy új bekezdéssel egészíti ki. Az új EUMSZ 23. cikk így az alábbi szövegezéssel került kihirdetésre:

„Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplo-

[3] Storost, 2005, 48.

[4] Amely új megnevezést ad az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek „Szerződés az Európai Unió működéséről” címmel.

máciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.

A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.”

Kizárólag formai változtatást jelent, hogy a 2. cikk 34. pontja az uniós polgárságot megfogalmazó EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésébe – a polgárokat megillető jogok és kötelezettségek közé –, a c) pontba beilleszti az EUMSZ 23. cikkének tartalmilag megfelelő jogosultságot.

Lényegesebb változást eredményezhet az új 23. cikk harmadik mondata, amely lényegében új jogalkotási hatáskörrel ruházza fel a Tanácsot. Az így létrehozandó irányelvek – jellegükből adódóan – még nem jelenthetik valamiféle egységes védelem kialakítását, de az ezzel kapcsolatos együttműködési szabályok létrehozása megindíthatja a tagállami szabályok közeledését a későbbiekben.^[5]

A Szerződés jelentős átalakítást hajt végre az Európai Uniót létrehozó szerződésen is. Az 1. cikk 39. pontja az EUSZ 20. cikkét szövegezi át lényegesen, a rendelkezés ezzel a következő formát nyeri:

„35. cikk

(az EUSZ korábbi 20. cikke)

A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.

Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik.

Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”

3.1. A tagállamok által nyújtandó védelemre vonatkozó rendelkezések

E részben az alapszerződések azon szabályait tanulmányozom, amelyek kapcsolatot teremtenek az egyes tagállamok diplomáciai és konzuli védelmi rendszerei között. Elsősorban az itt releváns EUMSZ 23. cikket és a kapcsolódó szabályozást veszem górcső alá; részletesen elemzem magát a rendelkezést, és megvizsgálom hogy milyen szerepet tölthet be a diplomáciai és konzuli védelem hatályos rendszerében.

[5] Lásd 3.1.2.3. alfejezet a polgárok védelmének hatóköréről.

3.1.1. Diplomáciai és/vagy konzuli védelem?

A 23. cikk első mondata alapján tehát minden uniós polgár olyan harmadik állam területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellett, jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét a tagállam állampolgáraival megegyező feltételek mellett igénybe venni.

Első ránézésre a szabályozás legnagyobb hibája, hogy nem tesz különbséget a diplomáciai és a konzuli védelem között. A két védelmi mechanizmus azonban teljesen más alapra épül. A 23. cikk nem veszi figyelembe, hogy a diplomáciai védelem nyújtása miatt kialakuló nemzetközi jogvita akár az adott államok közötti kapcsolatokat megrontó konfliktus forrása is lehet, ezért tekinti a hatályos nemzetközi jog az államok diszkrecionális jogának. A konzuli fellépésnek ezzel szemben nincs politikai vagy diplomáciai karaktere; egyfajta közbenjárónak kell őt tekinteni a fogadó állam hatóságai előtt.^[6] A különbségtétel hiányát, illetve annak fontosságát az Európai Parlament is elismerte. A testület 2007. novemberi jelentésében arra hívja fel a figyelmet, hogy „...*tényleges különbség van a diplomáciai és konzuli védelemmel kapcsolatos eljárások megindításának természete és struktúrája között, ugyanis míg a konzuli védelem néhány esetben kötelező lehet, a diplomáciai védelem mindig mérlegelés alá esik, és ezért a mindenkori jogi eszközökben világos különbséget kell tenni a konzuli és a diplomáciai védelem között...*”

A jelenlegi szabályozás bizonytalanságából adódóan eltérő nézetek alakultak ki a jogintézmény tartalmát illetően.

3.1.1.1. Érvek a konzuli védelemre korlátozottság mellett

Torsten Stein Az Európai Bizottság uniós polgárságról szóló első jelentésére^[8] hivatkozva felvázolja annak lehetőségét, hogy a tagállamok kizárólag konzuli védelemben, illetve együttműködésben állapodtak meg. Emellett szól az is, hogy a 95/553/EK határozat^[9] 1. cikke – a címmel ellentétben – az uniós polgárok

[6] Tóth, 2004, 803.

[7] Jelentés az Európai Unió polgárainak harmadik országbeli védelméről szóló zöld könyvről. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+REPORT+A6-2007-0454+0+DOC+PDF+V0//HU> (2009. december 12-i állapot) I. pontja

[8] (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. E pont: „...Diplomatic and Consular Protection Work began on drawing up the rules required by the second sentence of Article 8C well before the Treaty of Maastricht came into force. In the framework of the EPC Working Group of Consular Affairs a set of „Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by the EC Mission in Third Countries” was adopted by the 241st Political Committee on 29 and 30 March 1993. These guidelines, which came into force on 1 July 1993, state how nationals of a Member State not represented in the third country concerned may apply to the Mission of any other Member State for assistance and possible reparation in cases of distress such as death, accident, violent attack, severe illness or arrest...” http://aei.pitt.edu/5025/01/001228_1.pdf (2009. december 17-i állapot)

[9] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseltek általi védelméről

bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli képviselőjénél igénybe vehető *konzuli védelemről* ír. A határozat 5. cikk (1) bekezdése ráadásul úgy fogalmaz:

„(1) Az 1. cikkben említett védelem az alábbiakra terjed ki:

a) segítségnyújtás halál esetén;

b) segítségnyújtás súlyos baleset vagy súlyos betegség esetén;

c) segítségnyújtás őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén;

d) segítségnyújtás erőszakos bűncselekmények áldozatainak;

e) a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük.”,

ezáltal az (1) bekezdés első fordulatát követő felsorolás taxatív jellegűnek tekinthető; így Stein szerint a határozat lényegében az itt leírt öt esetre szűkíti le az uniós polgárok által más tagállam diplomáciai és konzuli hatóságainál igénybe vehető védelem körét.^[10]

Stein is rávilágít ezt követően írásában a szabályozás ellentmondásaira, azonban a fenti kiinduló álláspontját több ponton nem tartom elfogadhatónak. A szabályozás egészét figyelembe véve nem állja meg a helyét az az állítás, hogy az uniós jogalkotó ilyen mértékben redukálta volna a polgárainak nyújtandó védelem körét. Formai szempontból nem helyes az az érvelés, mely szerint a 95/553/EK határozat – mely a közösségi jog másodlagos jogforrásai közé tartozik – néhány esetre szűkíthetné le az EUM Szerződésben, mint elsődleges jogforrásban szereplő 23. cikknek az alkalmazási körét. Ebből tehát nem következik a diplomáciai védelem pozitív jogi kizárása. Tartalmilag a határozat egyéb rendelkezései is megcáfolják ezt az állítást; így a már idézett 5. cikk (2) bekezdése fogalmazza meg azt a kitételt, hogy a „...tagállamok harmadik országban működő diplomáciai képviselői vagy a konzuli tisztviselői hatáskörükön belül e mellett bármely uniós polgárnak is segítségére lehetnek, aki más körülményekre tekintettel kéri azt.”

Ez meglátásom szerint a lehető legszélesebb körű – az 1. cikk rendelkezéseire figyelemmel konzuli – védelem nyújtásának lehetőségét nyitja meg. Ezt erősíti, a Bizottság 2006. novemberi zöld könyve, melynek 1.1. pontjában fogalmazza meg a testület, hogy a 95/553/EK határozatban közölt felsorolás nem teljes körű.

Az értelmezést tovább nehezíti, hogy az érintett szakasz az eredeti angol verziótól eltérően jelenik meg egyes tagállamok EUMS-fordításaiban. Míg a legtöbb nemzeti-nyelvi fordítás – így a magyar is – megfelel a „*protection by the diplomatic or consular authorities*” jelentésnek, addig a német, valamint a cseh és a lengyel verziókban a „*diplomatic and consular protection*”, azaz diplomáciai és konzuli védelem igénybevételének lehetősége szerepel.^[12] Valójában a diplomáciai hatósá-

[10] Stein, Torsten: Interim Report on „Diplomatic Protection under the European Union Treaty”. www.ila-hq.org/download.cfm/docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9 (2009. december 21-i állapot) 32.

[11] „Diplomatischer und konsularischer Schutz”

[12] Nascimbene, Bruno: Remarks. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_nascimbene_en.pdf (2009. december 21-i állapot) 2.

gok által nyújtott védelem nem szükségszerűen jelent diplomáciai védelmet, emiatt érvelnek egyesek amellett, hogy a német, cseh és a lengyel fordítások csupán pusztán véletlenek.^[13]

3.1.1.2. *Érvek a diplomáciai és a konzuli védelem mellett*

Florian Geyer idézett művében jegyzi meg, hogy nem meggyőző az a vélemény, hogy csak a konzuli védelem igénybevételének lehetőségét foglalja magába a 23. cikk. Egyrészt az EUM-Szerződés különböző fordításaiban semmi sem utal a konzuli védelemre való korlátozásra, így a rendelkezés a legtágabban értelmezhető védelemről ír. Másrészt, ha a német, a cseh és a lengyel verziók illetően megfogalmazása véletlen, kérdéses, hogy Alkotmányos Szerződést megszövegező kormányközi konferencia 2004 júniusában miért követte el ugyanezt a hibát: míg az I-10. cikk (2) bekezdés c) pontja^[14] és a II-106. cikke^[15] tartalmilag alapvetően megegyezik az EUMSz 23. cikk rendelkezéseivel, addig a II-106. cikk címe^[16] és a III-127. cikk szövege^[17] a „*diplomáciai és konzuli védelem*” kifejezést használja.

Az ilyen megszövegezésből azonban nem lehet messzemenő következtetéseket levonni; a három fent említett fordításhoz hasonlóan ez is az uniós jogalkotó következtetlen fogalomhasználatának tudható be. Erre a legjobb példa a Geyer által is idézett III-127. cikk, ami diplomáciai és konzuli védelemről ír, és közben az I-10. cikk (2) bekezdés c) pontjára hivatkozik, ahol viszont még a „*bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelme*” szerepel (lásd lábjegyzet).

Hasonló a helyzet az időközben jogilag kötelező erejűvé tett Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseivel is. A Charta 46. cikke „*A diplomáciai és konzuli védelem*” cím alatt foglalja magába az EUMSz 23. cikkével megegyező „*bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelme*” szövegrészt.

A jelenlegi szabályozás mindkét típusú védelemre kiterjedő jellegét a fenti érveléssel meglátásom szerint nem lehet alátámasztani. A szövegezésből levonható következtetés legfeljebb az lehet, hogy a fenti cikkek legfeljebb az uniós jogalkotó távlati jogpolitikai szándékára, a jövőben kialakítandó szabályozás főbb irányvonalaira utalhatnak.

[13] Geyer, Florian: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. shop.ceps.eu/download.php?item_id=1518 (2008. november 11-i állapot) 5.

[14] „...az uniós polgárok [...] jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai;”

[15] „...Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

[16] „*A diplomáciai és konzuli védelem*”

[17] „A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket annak érdekében, hogy az I-10. cikk (2) bekezdése c) pontjának megfelelően biztosítsák a harmadik országokban az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelmét.”

3.1.1.3. A védelem jellege a hatályos szabályozásnak megfelelően

A fenti tendenciák elfogadása mellett a jelenlegi szabályozással kapcsolatban leginkább Christoph Schönberger nézetét tekintem helytállónak.^[18] A 23. cikk szerinti védelem ez alapján csak a harmadik állam területére vonatkozik. Az EUMSZ így egy területi kritériumot fogalmaz meg, rámutatva ezzel arra az aspektusra, hogy egy másik tagállam azért tud védelmet nyújtani, mert az adott harmadik államban képvisellel rendelkezik. A hatályos rendelkezések alapján nem állja meg a helyét azonban az sem, hogy mindkét védelmi típust – diplomáciai és konzuli is – igénybe veheti az érintett, ugyanis a cikk bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli *hatóságai* védelmének igénybevételére jogosítja fel az érintett tagállami állampolgárt. Ez a meghatározás – Schönberger megfogalmazásában – leszűkített, ún. *területi-intézményi*^[19] védelmet hoz létre.

Schönberger dogmatikailag alátámasztható kategóriája több szempontból is harmonizál a jelenlegi szabályozással. A „területi” jelző bevezetésével elsősorban a konzuli típusú védelmet emeli ki; jelentősen szűkítve ezzel annak lehetőségét, hogy adott tagállam egy másik állampolgár számára diplomáciai védelmet nyújtson. Ez a diplomáciai védelem azon sajátosságával függ össze, hogy általában nem korlátozódnak a sérelmet okozó ország területére az ezzel összefüggő intézkedések; az állam ugyanis ebben az esetben a sérelmet magáévá teszi, így saját területén is elvégez bizonyos eljárásokat. A tárgyalt jelző kevésbé vezethető le a hatályos diplomáciai jog szabályaiból, azonban jól tükrözi az uniós jogalkotó következetlen fogalomhasználatát. Az „intézményi” kritérium megalkotásával arra a – mind a diplomáciai, mind a konzuli egyezményben megtalálható – szabályra utal helyesen, hogy diplomáciai szervek is elláthatnak konzuli típusú védelmet.^[20]

3.1.2. Az EUMSZ 23. cikk, mint egyéni jog

Az EUMSZ 23. cikkének szabályozási koncepciója teljesen eltér az 1961-es és 1963-as egyezmények elveitől. Míg a két bécsi konvenció az államközi viszonyok egyik területeként kezeli a diplomáciai és a konzuli védelem nyújtását, és nem szól a védelmi fajták egyéni jogként való elismeréséről,^[21] addig a 23. cikk harmadik fordulata explicite kimondja, hogy „...bármely uniós polgár jogosult bármely állam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam állampolgárai...”.

[18] Schönberger, 2006. 480.

[19] „räumlich-institutionell”

[20] Diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 3. cikk 2. pont: „E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselő nem fejthet ki konzuli tevékenységet”.

Konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 3. cikk: „A konzuli feladatokat a konzuli képviselők végzik. E feladatokat az Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően diplomáciai képviselők is végezhetik”.

[21] Nascimbene, i. m., 3.

3.1.2.1. A közvetlen hatály kérdése

A legkézenfekvőbb megoldást Annemarieke Vermeer-Künzli szerint az EKSz 20. cikkének (jelenleg EUMSz 23. cikk) jogi jellege nyújtja, ez adott esetben azt jelenti, hogy a tárgyalat rendelkezés az Unió első pillérét képező EK-Szerződés része,^[22] és mint ilyen az egyének számára is közvetlenül alkalmazható jogot biztosít.^[23]

Az uniós joganyag *közvetlen hatály*ának elve nem azt jelenti, hogy ez a vizsgálat tárgyát képező jogi aktus egészére vonatkozó, annak minden cikkét átfogó princípium; a joganyag egyes rendelkezéseit külön-külön kell elemezni annak eldöntéséhez, hogy mi minősül közvetlenül alkalmazhatónak és mi nem.^[24]

Az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlatában alakultak ki azok a kritériumok, amelyek segítségével eldönthető, hogy egy adott joganyag meghatározott szabálya közvetlen hatállyal bír-e. A Bíróság tevékenysége során kifejeződött feltételeket Trevor C. Hartley összegezte és csoportosította az alábbiak szerint:^[25]

- *a rendelkezés „feltétel nélküli” volta* azt jelenti, hogy a jog keletkezése nem enged valamely uniós vagy tagállami jogalkotó vagy valamely hatóság részéről megítélést vagy diszkréciót;
- *a rendelkezés „alkalmazása ne függjön közösségi vagy tagállami szervek további intézkedésétől”*: adott előírás ezáltal akkor bír közvetlen hatállyal, ha nem ír elő további normatív vagy végrehajtó jellegű rendelkezés megalkotását közösségi vagy tagállami szervek számára, illetőleg nem állapít meg valamilyen határidő lejártát az alkalmazás feltételéül;
- *a rendelkezés „kellően pontos (világos és egyértelmű)” volta*: a kritérium megfogalmazásával a Bíróság arra utal, hogy az általános, bizonytalan tartalmú kifejezések nem teszik lehetővé a jogok és kötelezettségek tartalmának megismerését, s ezáltal a tagállami bíróságok és közigazgatási szervek általi alkalmazást;
- *a rendelkezés „negatív kötelezettséget előíró” volta*: a feltétel eredetileg a más tagállam állampolgáraival szembeni diszkriminatív tagállami jogszabályok eltörlésére vonatkozott, ezt a Bíróság gyakorlata annyiban módosította, hogy közvetlen hatállyal bírónak tekinti azokat a pozitív (tevéssre irányuló) kötelezettségeket előíró szabályokat is, amelyek határidőhöz kötöttek, és e határidőnek az adott tagállami szerv nem tett eleget.

A fenti kritériumrendszert alapul véve, az EUMSz 23. cikke közvetlen hatályának vizsgálatakor a következők állapíthatók meg:

[22] A tanulmány megírásakor még az EK Szerződést, és annak 20. cikkét elemezte a szerző (amely lényegileg megegyezik az EUMSz 23. cikkével), ennek köszönhető a pillérrendszerre utalás.

[23] Vermeer-Künzli, Annemarieke: Comments on the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union citizens in third countries. http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_leiden_en.pdf (2009. december 21-i állapot) 2.

[24] Várnay-Papp, 2005, 263.

[25] Hartley, 2007, 192–197. és Várnay-Papp, 2005, 260–263. felhasználásával.

- A tárgyalat cikk feltétel nélkülinek tekinthető abban az értelemben, hogy nem enged a tagállami jogalkotó számára semmilyen, a saját állampolgáraival való bánásmódtól eltérő feltétel megállapítását, illetve ilyen szabály alkalmazását más tagállam honosaival szemben. A rendelkezés feltétel-nélkülisége így eleget tesz az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó követelményeknek.
- A 23. cikk nem tesz eleget a másodikként megfogalmazott feltételnek, ugyanis már a második bekezdés is előírja a tagállamok között kialakítandó szükséges rendelkezések elfogadásának és a védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalások megkezdésének kötelezettségét – ezen kritériumoknak azonban sem a tagállamok, sem az uniós szervek nem tettek eleget.^[26]
- A rendelkezés ugyan „világosan és egyértelműen” szól a diplomáciai és konzuli hatóságok által nyújtandó védelemhez való jogról, azonban a hatályos nemzetközi jogi szabályok tükrében ez nem tekinthető pontos megfogalmazásnak. A cikk nem utal a diplomáciai és konzuli védelem eltérő jellegzetességeire,^[27] így nem nyújt (nem is nyújthat) iránymutatást a keletkező gyakorlati problémák áthidalására sem.
- A negyedik kritériumnak – az első feltétellel összhangban – a 23. cikk részben eleget tesz azzal, hogy tiltja az eltérő bánásmód alkalmazását más tagállamok állampolgáraival szemben. A rendelkezés lényegi része azonban – amely jogot; meghatározatlan tartalmú jogot biztosít – nem felel meg az utolsó feltételnek.

A Bíróság által megfogalmazott előírások közül tehát az elsőnek, valamint a harmadik és a negyedik kritériumnak részben eleget tesz a 23. cikk, a közvetlen alkalmazhatóságot azonban a második feltétel zárja ki egyértelműen; a tárgyalat szabály azáltal nem tekinthető közvetlen hatállyal bírónak, hogy – mintegy az alkalmazás feltételeként – megköveteli a tagállamoktól a szükséges rendelkezések elfogadását.

3.1.2.2. Az Alapjogi Charta rendelkezései

Az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy a diplomáciai és a konzuli védelmet egyéni jogként ismerje el, leginkább a 2000-ben „ünnepélyesen deklarált” Alapjogi Charta 46. cikke tükrözte, mely tartalmilag átvette a korábbi EKSz 20. cikkét az alábbi szöveggel:

„Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.”

[26] Erre a legjobb példa a Parlament 2007. novemberi jelentése, amely 8. pontjában arra szólítja fel a Bizottságot, hogy nyújtson be módosító javaslatot a 95/553/EK rendelethez annak érdekében, hogy az tartalmazza – többek között – a diplomáciai védelem igénybevételének szabályait is.

[27] Dugard, 2006, 10.

Az uniós jogalkotó célját a fenti rendelkezés több szempontból alátámasztja. Erre utal egyrészt maga a tény, hogy az Alapjogi Charta szabályai közé is beiktatták az akkori EKSz 20. cikknek megfelelő szöveget, másrészt ezt bizonyítja a nyilatkozatban szereplő cikk megfogalmazása is: a „*bármely uniós polgár jogosult*” szövegrész itt már nem a harmadik, hanem – az alapjogi jellegnek megfelelően – az első fordulatban szerepel.

A cikk szövegezése tükrözte tehát az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy a közös külhoni védelem egyéni jogként is elismerhető legyen, azonban a védelem Alapjogi Chartán keresztüli jogosultsága több kérdést vetett fel. EHELYETT: azonban a védelem Alapjogi Chartában történő jogosultságkénti rögzítése több kérdést vetett fel.

A Charta nem kötelező jellegét támasztották alá már a keletkezési körülményei is. A dokumentum létrehozása nem a szokásos szerződéskötési eljárásnak megfelelően történt.^[28] A Chartát nem erősítették meg a tagállamok, hanem csak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság hirdette ki ünnepélyesen. Mivel csak az említett szervek ismerték el *magukra nézve* kötelező erejűnek a dokumentumot, ebből nem következett annak általános kötelező ereje, illetve közvetlen alkalmazhatósága.^[29]

A dokumentum rendelkezései is a deklaratív jelleget erősítették. Már a Preambulum ötödik mondata megfogalmazza, hogy célja csupán „...*az alapvető jogok megerősítése e jogoknak egy chartában való kinyilvánítása útján*”, ezáltal utasítja el annak lehetőségét, hogy jogokat konstituáljon.

Az Alapjogi Charta jogi státusában eredményezett lényeges változást a Lisszaboni Szerződés által módosított EU Szerződés 6. cikkének első mondata, amely kimondja, hogy „*Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések*”. Az Alapjogi Charta szövege nem került be tehát a szerződésekbe, hanem a Reformszerződés egy *utaló szabállyal* tette kötelezővé annak rendelkezéseit.

Az uniós polgároknak tehát immár *egyéni jogává* lett, hogy a harmadik államok területén igénybe vegyék bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A 6. cikk második mondata ugyanakkor rögzíti, hogy „*A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatáskörét*”. A szerződésekhez fűzött nyilatkozatok közül az első magyarázza e cikk szabályait. A dokumentum az Alapjogi Chartában foglalt jogok eredőjeként az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett a tagállamok közös alkotmányos hagyományait jelöli meg. A jogalkotó itt általános értelemben használja e fogalmat, tartalmilag azonban ez összhangban áll az EUMSz 23. cikkének és Alapjogi Charta 46. cikkének szabályaival; vagyis az uniós polgárt olyan szintű védelem illeti meg más tagállam részéről, amelyet az a saját állampolgárának biztosít. E jog tartalmának felderítéséhez meg kell tehát vizsgálni a védelem hatókörét.

[28] Asztalos, 2002, 309.

[29] Storost, 2005, 48.

3.1.2.3. A polgárok védelmének hatóköre

A jogirodalomban általánosan elfogadott, hogy az EUMSZ 23. cikke elsősorban az Unió alapértékének tekinthető diszkrimináció tilalmának egyik leképeződése.^[30] Az EUMSZ a 18. cikkben alapvető szinten fogalmazza meg, hogy „A Szerződések alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés”.

Ezen alapvető szabálynak felel meg a 23. cikk első mondatának harmadik és negyedik fordulata, amely kimondja, hogy „bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott állam polgárai”.

A rendelkezés ezáltal az egyenlő bánásmódhoz való egyéni, szubjektív jogként is értelmezhető. Az EUMSZ 23. cikk ezzel azonban *nem* alakít ki egy minden uniós tagállam állampolgára által egységes feltételekkel igénybe vehető, *objektív védelmi koncepciót*, és *nem* biztosítja *feltétlenül* sem a diplomáciai sem a konzuli védelemhez való jogot, csak akkor és olyan mértékben, amennyire a védelmet nyújtó másik tagállam garantálja azt.^[31]

A fenti megállapítások tükrében értelmezhető a 23. cikk második mondata is, ami alapján „a tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket”. A tárgyalt mondat rendszertani helyzete is arra utal, hogy ezen szabályok célja nem a különböző védelmi rendszerek egymáshoz hasonlóvá tétele, harmonizálása. A rendelkezés csak kölcsönös nyitást kíván elérni a más tagállamok állampolgárai számára, de a nemzeti jogok adta keretek között, azok eszközeinek felhasználásával.^[32] Ugyanígy a tárgyalt cikk keletkezési körülményei sem utalnak arra, hogy a nemzeti védelmi rendszerekben fennálló különbségeket egy minimális követelményrendszer felállítása által egységesíteni kellene.

A Bizottság a 2006. novemberi zöld könyvében felismerte a szabályozás ismertett jellegzetességeit annak kimondásával, hogy „az Unió polgárai a védelem annyi fajta szabályozásával állnak szemben, ahány tagállam létezik”. Ezzel összefüggésben javaslatot tesz a tagállamoknak, hogy vizsgálják meg a védelem egyes aspektusainak eltérését annak érdekében, hogyan lehetne egységes védelmet biztosítani a polgároknak, állampolgárságuktól függetlenül.^[33]

Erre reagálva a Parlament a 2007 novemberében kibocsátott jelentésében már az állampolgárságtól független, valamennyi uniós polgárt megillető hasonló védelmi szint elérését tűzi ki célul, és ennek érdekében felszólítja a Bizottságot, hogy – a Jogi Szolgálat megbízásán keresztül – tanulmányozza annak lehetőség-

[30] Dugard, 2006, 9.

[31] Storost, 2005, 221.

[32] A Lisszaboni Szerződést megelőzően hatályban lévő EKSz 20. cikk még a „tagállamok kialakítják az egymás között szükséges szabályokat” szövegrészt tartalmazta. E fordulat a szorosabb együttműködés lehetőségét foglalta magában, de ezt ennek módját nem határozta meg.

[33] Zöld könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2010. január 10-i állapot) 3. pont

gét, az alapító szerződések tartalmazznak-e jogi alapot a diplomáciai és a konzuli védelem területén létező tagállami jogszabályok közelítésére.^[34]

A polgárok védelemhez való jogának, illetve e jog eltérő hatókörének legszélsőségesebb példája az Egyesült Királyság, melynek állampolgárai – az Unióban egyedülálló módon – nem rendelkeznek sem a konzuli együttműködés, sem a diplomáciai védelem igénybevételéhez való joggal, így az ezt szabályozó joganyag is hiányzik.^[35] A megoldatlan jogi helyzetet jól mutatja a brit kormánynak a 2006. novemberi zöld könyvre reagálva kiadott, a Parlamenthez intézett jelentése, mely két problémás aspektusra is rávilágít: egyrészt az akkori EKSz 20. cikkben rögzített kötelezettség ellenére sem alkottak legalább a konzuli védelemről törvényt, másrészt az Egyesült Királyság vonakodik elismerni a 20. cikk és a 95/553 EK-határozat kötelező érvényét, mint az uniós polgárok védelemhez való jogát megalapozó rendelkezéseket.^[36]

A brit szabályozás, illetve annak hiánya ténylegesen csak az EK-határozatnál jelent rendezetlen jogi helyzetet; míg a 20. cikk (jelenleg EUMSZ. 23. cikk) a védelemhez való jog tartalmát tekintve egy utaló szabály, addig a határozat már konkrét védelmi feladatokat ír elő a tagállamok külképviseletei számára – ehhez azonban az Egyesült Királyság esetében hiányzik a jogi alap.

A fentiek mellett a jogirodalomban további vitát okoz annak megítélése, hogy a védelem kiterjed-e a tagállamok állampolgárai mellett azok jogi személyeire vagy sem. Fischer a 95/553 EK-határozatban felsorolt védelmi esetekre hivatkozva érvel amellett, hogy azokat – jellegüknél fogva – csak természetes személyek vehetik igénybe,^[37] így a védelem erre a személyi körre korlátozódik. A határozat többi rendelkezésére, valamint a vonatkozó uniós joganyag egészére figyelemmel azonban nem zárható ki a jogi személyek védelmének lehetősége.^[38] Emellett szól az a nemzetközi jogban általánosan elfogadott elv, hogy az az állam, amelyiknek honosa, diplomáciai és konzuli védelemben részesíti az érintett jogi személyt – nehezen lenne érthető, hogy a közösségi jogi előírások miatt térnének el ettől az elvtől.^[39]

A különböző szabályozásokból eredő problémák a tagállami joganyagok sokszínűségére tekintettel vég nélkül folytatható. A jogszolgáltatás valamennyi szegmensét átfogó visszaállásra, a *protection shopping* veszélyére figyelmeztet több szerző. E jelenség kialakulásának számos oka lehet.

A tagállamok eltérő szabályozása, a belső jogukban biztosított védelem mértékének különbözősége előidézhethet egy ilyen, vagy ehhez hasonló helyzetet. A harmadik országban tartózkodó uniós polgárok nyilván szívesebben fordulná-

[34] J. és 2. pont

[35] Geyer, i. m., 2.

[36] Nascimbene, i. m., 2.

[37] Segítségnyújtás halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén; segítségnyújtás erőszakos bűncselekmény áldozatainak; a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük.

[38] Részletes elemzését lásd 3.1.1.1. alfejezet.

[39] Szczekalla, 1999, 325–326.

nak egy olyan államhoz – ilyen többek között Lengyelország –, melynek alkotmánya *kötelezi az államot* az állampolgárainak külföldi védelmére,^[40] s kevesebben választanak például hazánk külképviseleteit, ugyanis Alkotmányunk csak egy többértelmű, alapvetően a konzuli védelemre korlátozódott alanyi jogot tartalmaz.^[41]

Emellett a tagállamok különböző szintű fejlettsége, gazdasági ereje, az adott harmadik államhoz való eltérő viszonyuk is felvetheti a *protection shopping* veszélyét – s a jogaiban sértett uniós polgárok magatartását valószínű inkább ez a tényező fogja befolyásolni.^[42] Stein itt hívja fel a figyelmet arra is, hogy a 95/553 EK-határozat 4. cikkében^[43] foglaltak megvalósítási módjának mikéntjére nem ad további eligazítást az uniós jogalkotó. Ehhez hasonló visszasságok elkerülésére jelenthet megoldást az ún. *közös hivatalok* felállítása.^[44]

Geyer veti fel annak a lehetőségét, hogy egyes államok – annak tudatában, hogy állampolgáraik számára a közösségi jog alapján más tagállamok úgyszólván segítséget nyújtanak – a nemzeti jogukban eszközölt módosítások által csökkenthetik az általuk korábban biztosított védelem mértékét és terjedelmét. Ez olyan folyamatokat indíthat meg, melynek során a nemzeti jogok mellett az uniós jog is – tartalmát tekintve – degradálódhat.

Ajánlatosnak tartom egy minimális követelményrendszernek az uniós joganyagba történő beépítését az alábbi elvek alapulvételével:

- a) jogi biztosítékokkal megerősíteni a sérelmet szenvedett polgárok védelmét, beleértve ebbe az uniós és a nemzeti szabályozást is;
- b) megakadályozni, hogy a tagállamok eljelentéktelenítsék a magukra nézve kötelezőnek elismert uniós szabályokat; azaz ténylegesen nyújtsanak védelmet az arra rászoruló más tagállami állampolgároknak;
- c) elhárítani az EUMSz 23. cikkének erőzóját, vagyis annak veszélyét, hogy a tagállami szabályozás terjedelmének csökkentése által a rendelkezés tartalmát tekintve veszítsen jelentőségéből.^[45]

A tagállamok ezzel teljesíthetik az Uniónak az EU Szerződés 4. cikkében foglalt elvárását, ami felszólítja őket, hogy „*tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, mely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását*”, és eleget tehetnek az EUSz 3. cikkében szereplő szolidaritás követelményének.

[40] Nascimbene, i. m., 2.

[41] Lásd bővebben: Hargitai, 1997, 150–153.

[42] Stein, i. m., 38.

[43] „A diplomáciai és konzuli képviseletek, az 1. cikk sérelme nélkül, a védelem iránti kérelmek hatékony kezelése érdekében gyakorlati intézkedésekben állapodhatnak meg.”

[44] Lásd 3.2. alfejezet.

[45] Geyer, i. m., 8. felhasználásával.

3.1.3. A rendelkezés nemzetközi jogi szemszögből

Az Európai Unió tagállamaira is kötelező nemzetközi jogi normák szerint a diplomáciai és a konzuli védelem nyújtása az érintettek részére az állampolgárságuk szerinti állam tevékenységi körébe tartozik. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott uniós polgárság kiemelkedő jelentőséggel bír az EU működésében; az uniós intézmények hivatottak biztosítani a jogintézményből eredő részjogosultságok érvényesülését az Unió területén. A hatályos nemzetközi jog alapján ez azonban még nem teremt azonos állampolgárságot a huszonhét tagállam honosai részére az Unió területén kívül.^[46]

3.1.3.1. A rendelkezés és a harmadik államok viszonya

John Dugard, az ENSZ speciális rapporteurje a már említett *Diplomáciai védelemről szóló hetedik jelentésben*^[47] fogalmazta meg nemzetközi jogi szempontból az EUMSz 23. cikke ellen felhozható legfőbb kifogást, hogy az megsérti a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt elvet*.^[48] Ez adott esetben azt jelenti, hogy az uniós szerződések is nemzetközi jogi szerződések, így köti ezeket a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény^[49] 34. cikke, mely szerint „A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre”. Így az Unió egyik jogi aktusa – legyen az akár elsődleges, akár másodlagos jogforrás, vagy „alkotmány” – sem köti az EU-n kívüli harmadik államot. A hatályos nemzetközi jog alapján tehát a harmadik államoknak nem kell betartani az uniós jogszabályokat és ezáltal nem kötelesek azon állam által nyújtott diplomáciai védelmet elismerni, amely nem a sérelmet szenvedett személy állampolgárság szerinti állama.^[50]

Nemzetközi jogilag tehát az Unió diplomáciai védelem nyújtására való joga nem valósul meg; az *act de gouvernement* (azaz a diszkréción alapuló kormányzati döntés) jogilag nem kényszeríthető ki. Az EU-s tagállam személyi főhatalma az ilyen harmadik országokkal szemben így erősen korlátozott: a *protectiót* – a védelmet – bármely más állam biztosíthat, de ezen jogának harmadik ország általi alávételéről – a *subjectióról* – már nem beszélhetünk.^[51]

[46] Vermeer-Künzli, i. m., 1.

[47] Dugard, 2006, 10.

[48] A jelentésben még az EKSz. 20. cikke szerepel.

[49] Kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

[50] Vermeer-Künzli, i. m., 1.

[51] Doebling, 2003, 904.

3.1.3.2. Az állampolgárság követelményének különböző dimenziói és elméletek a követelmények enyhítésére

A helyzetet tovább nehezíti, hogy a Nemzetközi Bíróság a Nottebohm-ügyben hozott ítéletében megállapította a diplomáciai védelmet nyújtó állam és az érintett állampolgár között a tényleges, effektív *kapcsolatot* követelményét.^[52] Dugard mutat rá, hogy doktrína szigorú alkalmazása a mai globalizálódó világban – amikor az egyén és az állam kapcsolata kevésbé szoros – emberek millióit zárna ki a diplomáciai védelem igénybevételének lehetőségéből.^[53] Emiatt ő a doktrína liberális értelmezését támogatja a jóhiszeműség vélelmének megfogalmazásával; ez nála azt a feltevést jelenti, hogy „*az állampolgárság adományozása diplomáciai védelem nyújtásának céljából nem rosszhiszeműen történt*”.^[54] Ez valamelyest már oldja a *nationality rule* szigorú szabályát, de az uniós polgárok védelmét csak közvetve érinti.

A jogtudományban egyéb elméletek is megfogalmazódtak a védelem más ország állampolgáira való kiterjeszthetősége érdekében.

A Nemzetközi Jogi Intézet az 1965-ös varsói ülészakán készült dokumentumában fogalmazta meg azt a tételt, hogy „*nemzetközi igény érvényesíthető olyan sérelmet szenvedett egyén érdekében, aki az adott állam állampolgársági karakterével rendelkezik; ha az adott állam állampolgára, vagy olyan személy, akit az állam a nemzetközi jog alapján saját állampolgáraihoz hasonlóvá tett diplomáciai védelem nyújtásának szándékával*”.^[56] Az Intézet által megfogalmazott tétel több kérdést vet fel. Nem ad konkrét választ a dokumentum egésze sem arra, hogy mit jelent az „állampolgársági karakter” fogalma, sem arra, hogy kik az „állampolgárokhoz hasonlóvá tett” egyének. Az viszont egyértelmű, hogy a fenti megfogalmazás a *nationality rule* elvének enyhítését célozza, nem világos azonban, hogy az Intézet milyen jogi szabályozás esetén tartja elfogadhatónak a diplomáciai védelem nyújtását más állam polgárai részére.

Az uniós polgárság esetén a fenti tétel több szempontból is vizsgálható. Szűk értelemben az uniós polgárság bevezetésével mondhatni egy *közös jogi helyzet* jött létre; e *ténynél* fogva egy adott tagállam a másik állam állampolgárát hasonlóknak ismeri el. Tág értelemben a közös jogi helyzetet az Unió, mint szupranacionális szervezet hozta létre, így ebből nem következik az, hogy a tagállam tette jogilag

[52] Lamm, 1995, 74–79.

[53] Dugard, John: First report on diplomatic protection (2000). <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/330/76/PDF/N0033076.pdf?OpenElement> (2010. január 10-i állapot) 41.

[54] „a conformant of nationality will be recognized for the purpose of diplomatic protection provided it is not made in bad faith”

[55] The National Character of an International Claim Presented by a State for Injury Suffered by an Individual. http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965_var_01_en.pdf (2010. január 12-i állapot)

[56] „An international claim presented in respect of an injury suffered by an individual possesses the national character of a State when the individual is a national of that State or a person which that State is entitled under international law to assimilate to its own nationals for purposes of diplomatic protection.”

hasonlóvá a másik állam polgárait a sajátjaihoz. Nemzetközi jogilag azonban az államok közötti megállapodások bármely formája – legyen az bilaterális, vagy multilaterális szerződés – *res inter alios actának* minősül, ami alapján harmadik államok nem kötelesek elfogadni az uniós polgárságból eredő diplomáciai vagy konzuli védelmet.^[57]

Nem bírnak kötelező erővel a harmadik államra nézve azon aktusok sem, amelyekkel egy adott állam egy másik állam honosát „állampolgársági karakterével” ruházza fel, és ezzel a saját állami felségjogából eredő védelemre jogosítja az érintett egyént valamely harmadik országban. A szabály abból a nemzetközi szokásjog részévé vált ítéletből vezethető le, mely szerint az államok önmaguk részére kötelezettséget megállapító egyoldalú aktusai nemzetközi jogilag is kötelező erővel bírhatnak és ez más államok javára jogot keletkeztethet.^[58] Az itt felvázolt konklúzió a tétel másik oldala: az államok egyoldalú aktusaikkal másik ország részére kötelezettséget nem, csak jogot alapíthatnak.

Szintén a diplomáciai és konzuli védelem kedvezményezettjeinek tágabb köre mellett érvel Daniel Patrick O’Connell 1970-es művében.^[59] Javasolja, hogy „*az államoknak addig kellene lehetőséget biztosítani az állampolgáraik ügyeinek előadására, ameddig a megfelelő kapcsolat fennáll, és talán az állampolgárság hiánya esetén is, ha [a kapcsolat] szokásszerűen az állampolgárság formáját ölti*”.^[60]

O’Connell idézett felvetése nemzetközi jogi oldalról nézve a már tárgyalt Nottebohm-ítélet nyomán kialakult követelményt kívánja enyhíteni. Az állampolgárságot az államhoz fűződő effektív kapcsolattal összekötő fogalmi párosból ő magát az állampolgárságot emeli ki, és elegendőnek tartja az „állampolgársági formájú” kapcsolat szokásszerű meglétét. Nyilván ezzel olyan egyén és állam közötti viszonyokra céloz, mint például az adott ország területén történő hosszabb idejű tartózkodás vagy adott esetben a többéves állami szolgálat.

A megfogalmazott elv az uniós polgárok azon körére alkalmazható csak, akik más tagállammal kerültek ilyen effektív kapcsolatba; ott munkát vállaltak, valamilyen tevékenységet végeztek az adott állam érdekében stb. Figyelembe véve az Unió lakosságának növekvő mobilitását, az egyén és az állam közötti kapcsolat Dugard által fent felvázolt lazulását; egy ehhez hasonló elv kodifikálásának nagy gyakorlati jelentősége lehet, azonban egy ilyen szabályozás a jellegéből adódóan nem nyújthat teljes körű, valamennyi uniós polgár által igénybe vehető védelmet.

Az O’Connell által felvetett koncepció ugyanakkor megoldást jelenthetne nemcsak az uniós polgárok tagállami állampolgársággal – s így EU-s polgársággal – sem rendelkező családtagjainak védelmére, hanem megteremtene a lehetőségét annak, hogy a tagállamokban – számos esetben már több évtizede – életvitelsze-

[57] Szabó, 2006, 73.

[58] Lásd: Csendes-óceáni atomkísérletek ügye (1974), in: Bruhács, 2004, 82.

[59] O’Connell, 1970, 1033. – Stein, i. m., 36. oldalán lévő idézet felhasználásával.

[60] „that a State should be allowed to present a case for a national as long as an adequate connection exists, one perhaps falling short of nationality, though ordinarily taking the form of nationality”

rúen élő, ámde állampolgársággal szintén nem rendelkező bevándorlók védelme biztosítva legyen.

Ezt támogatja a Parlament a már idézett 2007. novemberi jelentésében is, amelynek 9. pontjában *„arra biztatja a Bizottságot, hogy a konzuli védelmet terjessze ki az uniós polgárok olyan családtagjaira is, akik harmadik államok állampolgárai, valamint az elismert menekültekre és hontalanokra, továbbá egyéb személyekre, akik ugyan nem rendelkeznek valamely ország állampolgárságával, de valamely tagállamban tartózkodnak és ezen tagállam által kiállított úti okmány birtokosai”*.

Az egyoldalú, állami szinten történő szabályozás útján – a hatályos nemzetközi jog szerint – nem lehet tehát a jogi háttérter megteremtteni annak igazolásához, hogy az uniós tagállamok mi alapján nyújtanak diplomáciai, illetve konzuli védelmet más tagállamok honosainak harmadik ország területén.

3.1.3.3. A konzuli védelem nyújtásának lehetősége a Bécsi Konzuli Egyezmény alapján

A 23. cikkel kapcsolatban lényeges Hargitai József azon megállapítása, hogy a Bécsi Konzuli Egyezmény 8. cikke „különleges jelentőséggel bírhat” az Unió által nyújtandó konzuli védelem szempontjából. A 8. cikk ugyanis – a diplomáciai kapcsolatokról szóló egyezménnyel ellentétben – nem követeli meg a harmadik állam által nyújtandó védelem esetén a fogadó állam előzetes beleegyezését; elegendőnek tartja a küldő állam részéről a *„kellőképpen értesítést”*, valamint azt, ha a fogadó állam a védelem nyújtását *„nem ellenzi”*. A továbbiakban a szerző nem részletezi a megfogalmazott következtetést.

A fenti tétel úgy értelmezhető, hogy az Európai Unió illetve a tagállamai és a harmadik államok között nem szükséges semmilyen speciális megállapodás kötése a konzuli védelem nyújtásával kapcsolatban, elegendő az e szándékot tükröző, megfelelő értesítés.

Stein a már idézett művében a Konzuli Egyezmény 8. cikkét az EUMSz 23. cikke második mondatával veti össze.^[62] A 23. cikkel kapcsolatban megjegyzi, hogy sem a tagállamok, sem az Unió nem kezdte meg a *„védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat”*. Az általa már hivatkozott bizottsági jelentésre utalva^[63] azonban kifejti, hogy a tagállamok – a Tanács soros elnökségének diplomáciai küldöttségein keresztül – a 8. cikknek megfelelően, *szóbeli jegyzék* útján már értesítették a harmadik országokat azon döntésükről, hogy kiterjesztik az általuk nyújtandó konzuli védelem személyi körét az adott harmadik országban képvisellel nem rendelkező tagországok állampolgáira.^[64]

[61] Hargitai, 2005, 269–370.

[62] A tanulmányban még az EKSz. 20. cikke szerepel.

[63] (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. 7. o.: „...The authorities of all third countries were informed of these guidelines [Guidelines for the Protection of Unrepresented EC Nationals by the EC Mission in Third Countries] by the Presidency by note verbale...”

[64] Stein, i. m., 34.

A soros elnökség szóbeli jegyzéke nem felel meg a Konzuli Egyezmény azon cikkének, mely a harmadik ország részéről történő konzuli védelem gyakorlását magának a küldő államnak a „*kellőképpen értesítéséhez*” köti, ugyanis nem a tagállamok egyenként jelentették be ezt a harmadik államoknak, hanem maga az Unió, mint a tagállamokat magába tömörítő szervezet.

A konzuli védelem nyújtásának feltételei azonban *de facto* mégis létrejöttek; ugyanis egy állam sem jelezte, hogy ellenezné a védelem nyújtását. A konzuli védelem esetén ez érthető is; nem jelent a harmadik állam számára semmilyen hátrányt vagy kellemetlenséget, ha valamely képvisellel nem rendelkező tagállam bájba került állampolgárainak egy másik tagállam – a konzuli védelem jellegéből adódóan elsősorban adminisztratív, közreműködő-jellegű – segítséget nyújt.^[65] Hosszútávon ez azonban nem jelenthet megfelelő megoldást, szükséges a normákban történő rögzítése a *de jure* védelem megteremtése érdekében.^[66]

3.1.3.4. A diplomáciai védelem jogi kereteinek megteremtésére vonatkozó elképzelések

A konzuli védelem nyújtásának feltételei tehát részben adóttak. Az uniós jogalkotó szándéka azonban az volt, hogy tagállamai a konzuli mellett diplomáciai védelmet is képesek legyenek biztosítani más tagállam állampolgárainak. Dugard fejt ki, hogy az Unió ezen céljának tükrében a jelenlegi szabályozás sikertelen, a hatályos rendelkezések csak konzuli közreműködés megalapozására alkalmasak.^[67]

A szabályozás nem megfelelő jellegét maga az Unió is explicite elismeri; az Európai Parlament már idézett 2007. novemberi jelentésének I pontja egyúttal javaslatot tesz a helyes szabályozás mikéntjére is, a vonatkozó rendelkezés így szól: „...késedelem nélkül létre kell hozni az 1995-ös határozat kibővítésére irányuló felülvizsgálat feltételeit, és a határozat alkalmazási körébe kell vonni a diplomáciai védelmet”.

Álláspontom szerint a 95/553/EK határozat ilyenén módosítása nem jelenthet a hatályos nemzetközi joggal harmonizáló megoldást.

A diplomáciai védelem, és az ezt biztosító eszközök meghatározása az államok diszkrecionális joga; ha a 23. cikk második mondatának első fordulata alapján az uniós tagállamok lemondanak erről, illetve megállapítják a gyakorlásának módját: ez szuverén döntésüknek tudható be és nemzetközi jogilag problémátlan.

A rendelet módosítása útján történő szabályozás azonban nem felel meg a Bécsi Diplomáciai Egyezmény 46. cikkének, amely a harmadik állam által nyújtandó diplomáciai védelmet akkor engedélyezi, ha a fogadó állam előzetesen beleegye-

[65] Stein, i. m., 34.

[66] Lásd 3.1.3.5. alfejezet.

[67] Dugard, 2006, 10.

[68] „A tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket.”

[69] „A küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére elláthatja harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét.”

zett abba.^[69] A parlamenti jelentésben felvázolt javaslat azonban nem a két fél konszenzusára épít, hanem az Unió egyoldalú aktusával kívánná a kialakult jogi helyzetet rendezni. Ez a megoldás azonban a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* már tárgyalat elvét vetné fel, amely alapján a tagállamok által megalkotott szabály a harmadik állam terhére semmilyen kötelezettséget nem keletkeztethetne.

3.1.3.5. Az EUMSz 23. cikke második mondatának jogi jellege és a lehetséges megoldás felvázolása

Kielégítő megoldást a fennálló jogi kereteknek megfelelően kizárólag a hatályos vagy a kialakítandó nemzetközi szintű jogi szabályozás adhat. Ezt tükrözi az EUMSz 23. cikk második mondata is, mely szerint: *„A tagállamok [...] megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.”*

E mondat jogi jellegét illetően fogalmazza meg Peter Szcsekalla, hogy formailag ez sem elsődleges, sem másodlagos közösségi jogforrásnak nem tekinthető. Az elsődleges jelleget az zárja ki, hogy sem az EUSz 48. cikke^[70] szerinti általános szerződés módosítási eljárásról, sem az EUMSz 25. cikke^[71] szerinti uniós polgárságot képező jogok „megerősítését és kibővítését” célzó rendelkezések elfogadásáról nincs szó. Az idézett fordulat azért nem másodlagos jogforrás, mivel nem valamelyik közösségi szerv, hanem maguk a tagállamok hozták létre a Maastrichti Szerződéssel történő beillesztéssel. Ez alapján a 23. cikk második mondata így csupán *kormányközi megállapodásnak* tekinthető.^[72]

Az EUMSz 23. cikke – a hatályos nemzetközi jog azon szabályait szem előtt tartva, mely a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat államközi viszonynak tekinti – *csak a tagállamok számára* állapítja meg a tárgyalások megkezdésének kötelezettségét.

Azonban az Unió eddigi gyakorlatára tekintettel mind a diplomáciai, mind a konzuli védelmet kielégítően rendező szabályozást nemcsak a kétoldalú nemzet-

[69] „Bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására.”

Ha az Európai Tanács az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyszerű többséggel a javasolt módosítások megvitatása mellett dönt, az Európai Tanácsa elnök e a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek valamint az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak a képviselőiből álló konventet hív össze.”
„A módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.”

[71] „A Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak e rész rendelkezéseinek alkalmazásáról. Ez a jelentés beszámol az Unió fejlődéséről.

Ennek alapján és e szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére. Ezek a rendelkezések csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.”

[72] Szcsekalla, 1999, 326.

közi egyezmények megkötése jelenthetné a tagállamok és a harmadik államok között. A Bizottság 2006. novemberi zöld könyve veti fel azt, hogy a harmadik államokkal lehetne kötni – a tagállamok és az Unió részvételét egyaránt biztosító – ún. *vegyes megállapodásokat*.^[73]

A fentiekkel összefüggésben még mindig aktuális Tóth Judit azon megállapítása, mely szerint a hatályos szabályozás nyitva hagyja azt az eljárásjogi kérdést, hogy a tagállamok mennyire egységesen léphetnek fel, illetve maga az Unió tekintélyével és technikai jellegű közreműködésével segítheti-e ezen megállapodások mielőbbi megkötését.^[74]

3.2. Az Unió által nyújtandó védelem kérdése

Az uniós szervezetnek a külhoni védelemben betöltendő esetleges szerepének a problematikája az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatában merült fel először. Az ún. Odigitria-ügyben hozott ítéletben több olyan elvet mondott ki a Bíróság, amely megalapozhatná az Unió fellépésére való igényt, ezért az alábbiakban röviden ismertetem az eset körülményeit, és az ügyben hozott határozat főbb rendelkezéseit.^[75]

1990 májusában a Bissau-Guinea és Szenegál partvonalához közeli határterületen a bissau-guinea-i parti őrség feltartóztatta a görög zászló alatt arra haladó „Theodoros M” nevű halászhajót, majd átkutatta a hajót és annak teljes rakományát. A bissau-guinea-i hatóságok azzal vádolták meg a legénységet, hogy jogosulatlanul hatoltak be idegen halászati területre. Lefoglalták a hajót, és a kapitányt bíróság elé állították.

Sikertelenül hivatkozott a kapitány és a hajó tulajdonosa arra, hogy az Európai Közösség halászati egyezményt kötött a szomszédos Szenegállal, ami egyértelműen halászati jogot biztosít a kérdéses területen. A bissau-guinea-i hatóságok ezzel szemben arra hivatkoztak, hogy a szóban forgó zóna már Bissau-Guinea felségterületéhez tartozik, ezért a Szenegál által biztosított halászati jog már tárgytalan.

Az Európai Bizottság helyi delegációi megpróbálták ugyan békíteni a felek között, végül azonban a kapitányt magas pénzbírságra ítélték, a hajót pedig csak váltságdíj átengedése után adták ki tulajdonosának, az Odigitria AAE halászati társaságnak.

Az érintett halászati társaság az Elsőfokú Bíróságnál pert indított a Tanáccsal és a Bizottsággal szemben azon az alapon, hogy e szervezetek nem nyújtottak megfelelő védelmet. Így többek között elmulasztották a kérdéses halászati területet kivenni a Szenegállal kötött egyezményből. Ezenkívül nem figyelmeztették a felperest a két állam között fennálló határvitákra, és az abból eredő esetleges következményekre sem. Végül azzal is kötelezettség-sértést követett el a Bizottság,

[73] 5. pont: a zöld könyv ekkor még Közösségről ír.

[74] Tóth, 2004, 804.

[75] Az Elsőfokú Bíróság 1995. július 6-i ítélete, T-572/93-ügy. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993A0572:EN:HTML> (2010. január 10-i állapot) és Storost, 2005, 17–19. felhasználásával.

hogy a feltartóztatást követően nem lépett kapcsolatba a bissau-guinea-i hatóságokkal annak érdekében, hogy haladéktalanul adják ki a „Theodoros M” hajót.

Az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, azonban az ítélet indoklásában figyelemreméltó elveket mondott ki. Megállapította, hogy az alperes szervek nem voltak arra kötelezve, hogy a vitatott övezetet a felperes védelme érdekében előzetesen kivegyék a Szenegállal kötött megállapodásból. Azonban a Bizottság delegációjának kötelezettsége lett volna, hogy a felperest megelőző célzattal figyelmeztesse a tevékenységéből eredő veszélyekre. Ez azért nem alapoza meg kártérítési igényt, mert a kapitány a határvitát már korábban is ismerte, így az elmulasztott figyelmeztetés nincs összefüggésben a „Theodoros M” feltartóztatásával.

Kártérítési igény abból is adódhatna, hogy a bizottsági delegáció a feltartóztatás után nem teljesítette kötelezettségét. A Bíróság azonban megállapította, hogy a küldöttség ebben a szakaszban már tett különböző lépéseket a felperes érdekében. Ebben az esetben tehát *„...nem kétséges, hogy a bissau-guinea-i bizottsági delegáció a kapitánnyal és a felperessel szembeni diplomáciai védelmi kötelezettségének eleget tett...”*. Ezen véleményét annak kimondásával is megerősítette, hogy *„a Bizottság nem szegte meg diplomáciai védelmi kötelezettségét”*.^[76]

Az Elsőfokú Bíróság ítélete számos kérdést vet fel, különösen azért, mert indoklásában nem jelölt meg olyan jogszabályhelyet, amelyből e kötelezettség fennállása következne; ezen hivatkozás hiányában azonban nem lehet az ítélet segítségével feltárni a Bíróság határozatában megállapított feladatkör tartalmát.

Az Európai Unió védelmi kötelezettségének alapjául szolgálhatna az Amszterdami Szerződés által az EU-Szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezései közé beillesztett szabályokat, amelyek jelenleg az EUSz 35. cikként szerepelnek, az alábbi szöveggel:

„A tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviselőik együttműködnek az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.

Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik. Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.”

Ezen cikk azonban nem alapoza meg az Unió védelmi feladatát. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is érvényesek Várnay Ernőnek a közös kül- és biztonságpolitika szabályaival kapcsolatban már idézett megállapítása, mely szerint „ebben a pillérben [...] az egységes álláspont, az egységes fellépés valóban

[76] „...there is no reason to doubt that the Commission Delegation in Guinea-Bissau fulfilled its obligations [...] and its duty to provide diplomatic protection to the master and the applicant...” (77. pont)

„...the Commission did not act in breach of its duty to provide diplomatic protection...” (85. pont)

valamennyi tagállam egyetértését igényli, jogilag tehát a tagállamok ezen a területen nem adták fel önálló döntési autonómiájukat”,^[77] tehát ezen rendelkezések új feladatot, s hatáskört az Unió számára nem állapítanak meg.

A szabály részletesebb elemzése is ilyen eredményre vezet. Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglaltak „végrehajtásához való hozzájárulásról” szól a fordulat, nem pedig a végrehajtásáról. E cikk célja – többek között – a tagállamok közötti megfelelő munkamegosztás, valamint az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről szóló tanácsi határozatban foglaltak előmozdítása.^[78] A cikk ilyen értelmezése – azaz egy olyan határozatra való közvetett utalás, amely nem az EU, hanem a tagállamok számára írja elő a védelem nyújtásának kötelezettségét – tovább erősíti azt, hogy itt nem az Unió újabb hatáskörét megállapító rendelkezésről van szó.^[79]

A cikk második mondatának felsorolását – jellegénél fogva – természetesen egységében kell értelmezni; az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásához való hozzájárulás eszközei az információcsere, és a közös értékelések készítése is.

Az együttműködés egyik megvalósulási formáját jelenti az ún. COREU-hálózat kiépítése,^[80] amely a tagállamok külügyminisztériumai és az Európai Bizottság között létrehozott információs rendszer, amely ezáltal közvetlen kapcsolatot teremt az államok diplomáciai és konzuli képviselői, valamint a Bizottság delegációi között. A rendszer nem a közös kül- és biztonságpolitika irányítását szolgálja, hanem a decentralizált végrehajtásának egyik legfőbb eszköze.^[81]

A kooperáció elmélyítését szolgálja, hogy a Bizottság a már többször idézett zöld könyvben javasolja az ún. *közös hivatalok* felállítását.^[82] A regionális küldöttségek létrehozását először Michel Barnier francia külügyminiszter a 2006. májusi jelentésében fogalmazta meg. A delegációk működésének célja az lenne, hogy olyan – gyakran válságok által sújtott – térségekben fejtsék ki érdekvédő tevékenységüket, ahol a tagállamok honosai jelentős összegű befektetésekkel rendelkeznek.^[83] Barnier koncepcióját vette át a zöld könyv is, rámutatva a katasztrófák, járványok, terrorcselekmények vagy katonai konfliktusok esetén felmerülő csoportos kérelmek elintézésének nehézségeire. A bizottsági dokumentum négy ún. kísérleti övezetet jelöl meg, ahol az európai turisták nagy száma miatt indokolt lehet a védelmi mechanizmusok összehangolása; ezen területek a karibi térség, a Balkán, az Indiai-óceán és Nyugat-Afrika.

[77] Várnay–Papp, 2005, 65.

[78] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselői által védelméről

[79] Osztovitov, 2. köt., 2008, 1896.

[80] A kifejezés a francia *CORespondance EUropéenne* rövidítése. http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_en.htm (2010. január 15-i állapot)

[81] Storost, 2005, 134.

[82] 4. pont

[83] For a European civil protection force: europe aid. http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf (2010. január 15-i állapot) 20.

A közös hivatalok – nevükkel ellentétben – nem mint uniós szervek biztosítanák a védelmet, hanem az általuk gyakorolt funkciók a tagállamok közötti „helyettesítési rendszeren” alapulnának. A dokumentum szerint ez a feladatok méltányos módon való megosztását jelentené a tagállamok között. A zöld könyv itt már nyilvánvalóan az EUMSZ 23. cikkében foglalt azon jogosultságra utal, amely alapján az uniós polgárok igénybe vehetik más tagállamok diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét. A közös hivatalok az előbbi jogosultság intézményesülését jelentik abból a szempontból, hogy megkönnyítik az uniós polgárok azon döntését, hogy melyik képviselőhez forduljanak. Egy ilyen rendszer kiépítése hasznos lehet a tagállamok számára is, ugyanis a hatékony koordináció által számos, nagy költségigényű képviselő fenntartása okafogyottá válna.

Itt jut szerep a Bizottság küldöttségeinek annyiban, hogy a közös hivataloknak a jövőben otthont adó intézmények – nemzeti képviselők, nagykövetségek – közé sorolja a zöld könyv.

A hatályos uniós joganyag – a nemzetközi jog szabályaival egyébiránt összhangban – nem teremti meg tehát a lehetőségét, hogy maga az EU nyújtson diplomáciai vagy konzuli védelmet; a hatáskörei csak a különböző mértékű együttműködésre, a tagállamok tevékenységének összehangolására terjednek ki a külhoni védelemmel kapcsolatban.

A zöld könyv e téren is hozhat némi változást, ugyanis az Odigitria-ítélettel összefüggésben javasolja hosszú távon „megvizsgálni a harmadik országok beleegyezésének biztosítását célzó lehetőségeket, hogy az Unió gyakorolhassa a védelem feladatát a Bizottság küldöttségein keresztül, a közösségi illetékességhez kapcsolódó esetekben”.^[84] A Közösség illetékessége itt az általa megkötött szerződések alkalmazási körére vonatkozik; a védelem igénybevétele így legfeljebb az uniós egyezmények megszegéséhez kapcsolódó jogsértések esetén válna lehetségessé.

ÖSSZEGZÉS

Számomra a tanulmány írása közben kirajzolódott a probléma összetettsége, bonyolultsága. A témában az eddig publikált munkák jó néhány szempontra világítottak rá.

A legfőbb problémát az Unió és a harmadik államok közötti jogviszony megoldatlansága okozza. Az EU, mint nemzetközi szervezet nem rendelkezik a hatáskörök azon teljességével, mint valamely szuverén állam. Így ezek terjedelmének megfelelő meghatározását – az Európai Bíróság ez irányú törekvései ellenére sem – lehet kizárólag egyoldalú szabályok segítségével elvégezni. A diplomáciai valamint a konzuli védelmet rendező két egyezmény megfelelően szabályozza ezeket az államok közötti viszonyokban, de e rendelkezések – jellegüknél fogva – nem alkalmazhatóak az EU és a harmadik államok között. Meglátásom szerint itt az

[84] 5. pont.

Unió fellépésére lenne szükség; nem elégséges a „szükséges rendelkezések” elfogadásának és a „védelem biztosításhoz szükséges nemzetközi tárgyalások” megkezdésének kötelezettségét a tagállamokra hárítani. Ez utóbbi követelmény teljesítése megfelel ugyan a hatályos nemzetközi jog normáinak, de nem tudatosítja eléggé a harmadik államok szemében a Szervezet egységét, a tagállamai közötti szoros kapcsolatot. Erre lehetne megoldás a – más esetekben már sikerrel alkalmazott – ún. vegyes megállapodások megkötése az Unió valamint a tagállamok és a harmadik államok között.

Nem tartom helyesnek az EUM-Szerződés 23. cikkének megfogalmazását sem, különös tekintettel az Unió azon szándékára, hogy a konzuli mellett a diplomáciai védelmet is biztosítsa a polgároknak; ezen óhajuknak az uniós szervek már több dokumentumukban is hangot adtak. A jelenlegi szabályozás – John Dugard idézett véleményével egyetértve – valóban nincs tekintettel a kétféle védelmi mechanizmus eltérő jellegzetességeire, illetve nem felel meg az Unió céljainak.^[85] A konzuli védelem más tagállamok polgárainak történő nyújtása – sajátosságaiból eredően – nem jelenthet különösebb problémát az azt nyújtó állam és a harmadik állam között; a diplomáciai védelem azonban már számos – elsősorban nem jogi, hanem főként politikai, esetleg gazdasági típusú – nehézséget vethet fel a két állam viszonyában. Az Unió feladata tehát annak meghatározása, hogy az integráció jelenlegi mélysége megteremti-e az utóbbi védelem nyújtásának feltételeit; s ennek a szabályozásban is megfelelő módon tükröződnie kell.

A két kategória ötvözésével létrejövő *hibrid* normának a szövegezése magában hordozza annak a veszélyét, hogy a tagállamok a szabály értelmezése által egymásnak teljesen ellentmondó következtetésekre juthatnak, ami a gyakorlatban számos problémát vethet fel, és lecsökkenti az egyenlő mértékű védelem kialakításának lehetőségét.

Ha tehát az Unió szándéka valóban mindkét típusú védelem biztosítására kiterjed, akkor ez – meglátásom szerint – a védelem jogalapját képező EUM Szerződés módosítását igényli. Ajánlatos lenne külön normában – cikkben vagy bekezdésben – szabályozni a diplomáciai és konzuli védelem igénybevételének lehetőségét a – tagállami jogszabályok legtöbbszörével összhangban – oly módon, hogy a konzuli védelmet kvázi *jogként* tüntesse fel a rendelkezés, a diplomáciai képviselőt általi segítségnyújtás azonban továbbra is az államok mérlegelési körébe tartozna.

Az uniós szervek által nyújtandó védelem feltételei a hatályos nemzetközi jogi normák alapján még kevésbé adóttak, sőt egy ilyen mechanizmus teljesen ellentétes lenne a diplomáciai és konzuli kapcsolatokat szabályozó két bécsi egyezményvel. A más tagállam állampolgárának védelme során azonban tanácsos lenne annak hangsúlyozott kinyilvánítása, hogy az adott tisztviselő egy uniós szabály alkalmazása keretében jár el. A csupán formális, eljárásjogi követelmény alkalmas lenne az uniós államok egységének kifejezésére, valamint ezáltal a védelmet nyújtó tagállam – különösen ha ez szükséges – függetleníteni tudná magát a harmadik állam és az uniós polgár konfliktusától.

[85] Dugard, 2006, 10–11.

A fentiek figyelembevételével lehetne megteremteni az uniós polgárok nemzetközi joggal is harmonizáló, hatékony védelmének feltételeit. A megfelelő szabályozás megvalósítaná az EU-Szerződés 3. cikkében foglaltakat, „a polgárok védelméhez való hozzájárulást”, ami pedig elősegíthetné az Európai Unió „identitásának” – célul tűzött – „nemzetközi szintű megerősítését”.

IRODALOM

- Asztalos Zsófia (2002): Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jövője. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XX/2. Miskolc, 301–321.
- Bruhács János (2004): *Nemzetközi jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Doehring, Karl (2003): Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: *Államtan*, (szerk.: Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest
- Dugard, John (2000): *First report on diplomatic protection (2000)*, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/330/76/PDF/N0033076.pdf?OpenElement> (2010. január 10-i állapot)
- Dugard, John (2006): *Seventh report on diplomatic protection (2006)*, untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_567.pdf (2010. január 5-i állapot)
- Geyer, Florian: *The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad* shop.ceps.eu/download.php?item_id=1518 (2008. november 11-i állapot)
- Hargitai József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései, In: Bragyova András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Hargitai József (2005): *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*, Aula Kiadó, Budapest
- Hartley, Trevor C. (2007): *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford
- Lamm Vanda (1995): *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945–1993*, Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó
- Nascimbene, Bruno: *Remarks*, http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_nascimbene_en.pdf (2009. december 21-i állapot)
- Nemzetközi Jogi Intézet dokumentuma: *The National Character of an International Claim Presented by a State for Injury Suffered by an Individual*, http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1965_var_01_en.pdf
- O’Connell, Daniel Patrick (1970): *International Law*, Vol. 2. Stevens & Sons, London
- Osztovits András (szerk.) (2008): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1-2. kötet, Complex Kiadó, Budapest
- Schönberger, Christoph (2006): *Unionsbürger*, Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen
- Stein, Torsten: *Interim Report on „Diplomatic Protection under the European Union Treaty”*. www.ila-hq.org/download.cfm/docid/BEBDE60D-0E28-473E-BDBC7C956CAD51B9 (2009. december 21-i állapot)
- Storost, Christian (2005): *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?* Duncker & Humblot, Berlin
- Szabó Marcel (2006): Az Alkotmányos Szerződés nemzetközi jogi kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, II. 1-2. szám, 67–84.

- Szczekalla, Peter (1999): Die Pflicht der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz, *Euraparecht*, Heft 3, 325-345.
- Tóth Judit (2004): Konzuli védelem és uniós állampolgárság. *EU-tanulmányok IV.* (főszerk.: Inotai András), Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2005): Az Európai Unió joga. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest
- Vermeer-Künzli, Annemarieke: *Comments on the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection of Union citizens in third countries*, http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consular_protection/contributions/contribution_academics_leiden_en.pdf (2009. december 21-i állapot)

JOGSZABÁLYOK, EGYÉB UNIÓS DOKUMENTUMOK:

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata
- 1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
- 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 1995. december 19-i 95/553/EK határozat az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről
- Zöld könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országban. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:030:0008:0013:HU:PDF> (2010. január 10-i állapot)
- Jelentés az Európai Unió polgárainak harmadik országbeli védelméről szóló zöld könyvről. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0454+0+DOC+PDF+V0//H> (2009. december 12-i állapot)
- (first) Report of the Commission on the Citizenship of the Union. http://aei.pitt.edu/5025/01/001228_1.pdf (2009. december 17-i állapot)
- Az Elsőfokú Bíróság 1995. július 6-i ítélete, T-572/93-ügy. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993A0572:EN:HTML> (2010. január 10-i állapot)
- For a European civil protection force: europe aid. http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf (2010. január 15-i állapot)
- http://europa.eu/scadplus/glossary/coreu_en.htm

Békés küzdelem az agresszió ellen

AZ AGRESSZIÓ

A pszichológiai fogalom kifejtése nélkül, de a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága szempontjából teljes meghatározást ad az agresszióról Csányi Vilmos: „Az agresszió biológiailag meghatározott, genetikai alapú tulajdonsága a legtöbb állatnak és az embernek is. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a tulajdonságok genetikai meghatározottsága, legyen az 1 vagy 90%, semmiképpen sem jelenti azt, hogy a tulajdonság valamiképpen előírva, kódolva van a génekben.”^[1] Alapvető etológiai fogalom, ugyanakkor az emberi agresszióknak is megvannak a humán jellegzetességei, így különösen az, hogy a tanulás és a kultúra igen nagymértékben meghatározza gyakoriságát és formáját. Tanulással az adott kultúra befolyása alatt az emberi biológiai agresszió egészen alacsony szintre szorítható vagy nagyon magas szintre emelhető. Az etnográfusok a mai társadalmak közül a dél-amerikai yanomamókét tartják a legagresszívebbnek. A kis yanomamo csoportok vadászatból élnek, és folyamatosan harcolnak egymás ellen. A yanomamo harcos kegyetlen és vad. Ezzel szemben a busmanok igen szelíd nép, közöttük gyilkosság ritkán történik, személyes érintkezéseikben udvariasak, ritkán agresszívek. Eibl-Eibesfeldt (1989) e két társadalomban élő gyermekek viselkedését és nevelési körülményeit hasonlította össze. A yanomamo anyák és apák arra tanítják gyermekeiket, hogy sérelmeiket azonnal torolják meg. Időnként összehívják a játszó gyerekeket és hangos biztatással egymás megtámadására, verekedésre készítetik őket. A rendkívül fogékony szocializációs periódusban a gyermek megtanulja eltűnni a fájdalmat és megtanul bizonyos agresszív viselkedésmintákat. A buzdítás, dicséret révén az agresszív viselkedés a legfontosabb értékmérővé válik számára. A busman társadalmakban a szülők éppen ellenkezőleg viselkednek. A verekedő gyerekeket szétválasztják, kibékítik, így az együttműködő, engedékeny viselkedésminta válik számukra értékké.^[2]

Hegedűs Judit tanulmányában^[3] olyan fiatalok szavait idézi, akik családjukban valamilyen erőszakos magatartásnak voltak kitéve. Megemlíti, hogy minden gyermek vallomásaiban szerepel az alkohol, és a család rossz anyagi helyzete. A szülők alacsony iskolai végzettsége is

[1] Csányi, 2007, 14.

[2] Csányi, 2007,

[3] <http://gyermekjog.hu/node/142/print> (1999)

általános – legfeljebb szakmunkásképző; az egyik gyermek szerint anyja csak a saját nevét tudja leírni.

Ezek a körülmények nagymértékben csökkentik a szülők esélyét arra, hogy munkát találjanak, és növelik annak veszélyét, hogy a családi kapcsolatok végleg megromoljanak, és a szülők a felmerülő problémákat megoldás helyett elhárítsák, vagy azokat erőszakos eszközökkel próbálják megoldani.

Gyakori fegyvelmezési eszköz a verés ezekben a családokban – papuccsal, nádrágszíjjal, bottal, cigarettacsikk eloltása a bőrön – , de sokszor előfordul, hogy ok nélkül is kikapnak a gyerekek.

Révész György^[4] szerint a gyermekbántalmazás legveszélyesebb rizikófaktorai a szülő gyerekkorában keresendők. Ha valakit vertek, valószínűleg ő is erőszakos eszközökhöz nyúl szülőként, ha konfliktusa támad saját gyermekével.

A családi nevelésnek,^[5] a családi kapcsolatok szorosságának, a családban uralkodó légkörnek nagy szerepe van a gyermek érzelmi életének alakulásában, befolyásolja a közösségi követelményrendszernek való megfelelési képességét. A következetlen, rendszertelen nevelés eredményeképpen a fiatal nem tanulja meg, hogy cselekedetei mikor jók, mikor rosszak. Nem tudja, mikor fogják megbüntetni, esetleg jutalmazni.

Ha a családfői hatalmat gyakorló személy eszköztára hiányos, vagyis a családtagok befolyásolásának olyan legitim eszközei, mint a verbális meggyőzés vagy a ráutaló vagy mintaadó magatartással történő befolyásolás eleve ismeretlenek, ott csak az erőszak enyhébb, durvább formája marad konfliktusfeloldó, problémakezelő eszközként. S ha az erőszak válik a kommunikáció elfogadott eszközévé, nagy a veszély az eskalálódására, főleg a külső közösségi kontroll hiányában.^[6]

A szülők erőszakos^[7] viselkedése példát mutat a gyermeknek. Az akarátát erőszakosan a gyermekére kényszerítő felnőtt gyakran agresszív, lázadó, sérült gyermeket nevel magának és a társadalomnak. Ha a fiatal korán megtanul az erőszakkal együtt élni – ami sajátos feszültséget visz az életébe –, ő lesz az első, aki ütni fog, ha olyan problémával szembesül, amire nem ismer békés megoldási lehetőséget.

AZ AGRESSZÍÓ TOVÁBBÖRÖKÍTÉSE

Fontosnak tartom a fiatalokat érő agresszió „lehetséges következményeinek” – a személyiségzavarok néhány típusának – rövid bemutatását a pszichológia,^[8] mint a bűnügyi tudományok egyik segédtudománya segítségével.

Tulajdonságainkat nagyrészt szüleinktől örököljük, alaptermészetünk genetikai kódja öröklődik, de egész életünkben hat ránk az a társas közeg, amibe bele-születünk. A család, a társadalom pszichológiai, társas hatásaival mindvégig formálja jellemvonásainkat.

[4] A tehetetlen szülő odavág? Beszélgetés Révész György pszichológussal. Népszabadság, 2002. június 7.

[5] „Ha a gyermekeket meg a karjuk nevelni, elsősorban az anyákat kell megnevelnünk.” (Napóleon)

[6] Kerecsi, 1995, 53.

[7] Az erőszakos nevelés módszerét választó szülő soha nem tudja hatékonyan befolyásolni gyermekét. Az csak félelemből cselekszik az elvárásoknak megfelelően, „ösztonélete bensőleg változatlan marad és a legelső alkalommal, amikor a külső nyomás csökken, eredeti állapotában tör ki”.

[8] Fekete-Grád, 2002

A pszichoanalitikusok a személyiségzavarok kialakulását kora gyermekkorban elszenvedett pszichotraumákkal magyarázzák. A pszichoszociális fejlődés különböző szakaszaiban átélt traumák hatására a sebződés helyén fixációs pontok jönnek létre. A fejlődésben való megrekedés miatt ezeknek a szakaszoknak a szükségletei határozzák meg a személy viselkedését a későbbiekben.

Az antiszociális személyiségzavar a következőképpen jellemezhető. Vannak, akik nem tanulják meg az alapvető viselkedési formákat, nem tartják be a társas együttélés szabályait. Őket antiszociális személyeknek, „pszichopatáknak”^[9] nevezzük.

Az antiszociális viselkedés nem feltétlenül jelent bűnöző életmódot, de az elítéltek többsége – a börtönlakók 75%-a – antiszociális személyiség. Ezeknek az embereknek a viselkedését pillanatnyi késztetések irányítják. Gyenge frusztrációtűrésük miatt főleg fizikai agresszió formájában élik ki indulataikat. Soha nem szorongnak, nincs bűntudatuk. Az antiszociális személyiségre a büntetés hatástalan. Tartós kapcsolatra képtelen, családi élete zaklatott. Erőszakos, agresszív, gyakran bántalmazza gyermekeit, házastársát.

E személyiségzavar kialakulásának magyarázata összetett. A biológiai adottság, a genetikai háttér^[10] csak fokozott hajlamot jelent. Az antiszociális viselkedés kialakulásához kedvezőtlen környezeti hatásokra is szükség van.

Klinikai tapasztalatok igazolják, hogy a frontális kéregnek fontos szerepe van a viselkedés kialakulásában. Károsodása következtében antiszociális viselkedés alakulhat ki. Az elégtelen anya-gyermek kapcsolatból is levezethető ez a tapasztalat. Az agyunkban termelődő endorfinnak fájdalomcsillapító, feszültségoldó hatása van. Ez a hormon társas környezetben termelődik – kisgyermeknél az anya közelében. Optimális mennyiségben megnyugtat, kiegyensúlyozottá tesz. A kisgyermeknek azonban az anya tartós hiánya esetén is szüksége lenne a feszültségcsökkentésre, a jó közérzetre, ezért központi idegrendszere önállóan kezdi előállítani ezt az anyagot. Az ilyen gyermeknek nincs többé szüksége mások szeretetére, közelségére ahhoz, hogy jól érezze magát. Az ilyen „önkiszolgálás” közben előállított endorfin mennyisége meghaladja az optimális szintet, és így károsítja a frontális lebenyt, mely viselkedészavart okoz.

A kedvezőtlen környezeti hatások közül a legjelentősebb tehát a nem megfelelő családi háttér. Általában zaklatott, nehéz a gyermekkoruk. A családi élet konfliktusokban gazdag, a veszekedés, bántalmazás gyakori. Szüleik elhanyagolják őket, vagy ellenségesek, elutasítók velük szemben. Az elszenvedett lelki és fizikai sérülések következtében a hasonló problémával küzdő kortárs csoport felé fordulnak, és így, csavarogva, bandába verődve az antiszociális személyiség kialakulásának esélye tovább nő.

A borderline személyiségzavar jellemzői a következők: ahogy arra elnevezése is utal, az ilyen zavarral küzdő átmeneti állapotban van, a normalitás és a pszichózis határán hol erre, hogy arra az oldalra billen. A mentális funkciók kontrollja olyan gyenge, hogy enyhe pszichés megterhelés hatására (pl. veszteség, drog vagy alkoholfogyasztás) könnyen szétesik a személyiség. Ilyenkor disszociatív

[9] A pszichopátia az antiszociális személyiségzavarnál tágabb fogalom: „Minden antiszociális pszichopata, de nem minden pszichopata antiszociális” (Fekete-Grád, 2002, 171.)

zavarok, vagy pszichotikus epizódok következnek be. Disszociatív zavar esetén a tudatos kontroll órákra, napokra megszűnik (pl. elveszti időérzését). A pszichotikus epizódok alatt az egyén kapcsolata megszakad a valósággal, a gondolkodás és az indulatok kontrollja teljesen megszűnik (pl. önkárosító dühkitörések, téveszmék jelenhetnek meg).

A borderline személyiségzavarban szenvedő önmagáról vagy másokról képtelen egységes képet alkotni. Számára csak szélsőségek léteznek, nincsenek átmenetek, kompromisszumok. Végletes megítélése pillanatnyi hangulata, benyomása alapján is változik. Érzelmei, hangulata labilis. Egyetlen stabil személyiségjegye a labilitás. Gyakori a durva, erőszakos viselkedése, mely a környezete, vagy saját maga ellen irányul.

A pszichológiai magyarázatok szerint e személyiségzavar kialakulásáért a három éves kor előtti traumatikus történések felelősek. A személyiségzavarok közül a borderline személyiségnek van a legnehezebb gyermekkor, ő éli át a legsúlyosabb és a legtöbb traumát ebben a korai időszakban. A borderline-ok nagy részét gyermekkorukban testileg vagy szexuálisan bántalmazták – ez súlyosan megzavarja a gyermek fejlődését.

A skizofrénia rendkívül tünet-gazdag betegség. Szinte minden pszichiátriai tünet előfordul valamelyik betegnél – ezeket három nagyobb csoportba sorolhatjuk: kóros többletműködéssel jellemezhetők („pozitív” tünetek), kóros deficitiek („negatív” tünetek), és mozgásbeli rendellenességek.

Pozitív tünetekként megemlítendő az észlelési zavarok, melyek hanghallásos (a beteg viselkedését kommentáló, vagy a beteget utasító hangok), valamint a testben zajló folyamatokkal kapcsolatos bizarr hallucináció. A hallucináció hatására elkövetett gyilkosságok, öngyilkosságok a betegséggel járó érzelmhiány miatt brutálisak.

A skizofrén gondolkodásából hiányzik a logika, téveszméjüknek semmi köze a valósághoz. Leggyakoribb az üldöztetési (valaki ártani akar neki, megfigyeli), valamint a befolyásoltatási téveszme (úgy érzi, testét-lelkét idegen erők irányítják). Mivel a téveszmék valóságáról a beteg meg van győződve, ellenségei, de saját családtagjai ellen látszólag indíték nélkül bűncselekményt követhet el.

A skizofrénia negatív tünetei hiánytünetek, a lelki élet megfakulása, a szociális kapcsolatok leépülése jellemző. Nincs érzelmi kötődése, így eltávolodik az emberektől. A betegség kialakulását döntően genetikai tényezők határozzák meg. Bár alapvetően az agy betegsége, ez önmagában nem elég a kialakulásához. Az öröklött biológiai hajlamot a serdülőkor, fiatal felnőttkor végén bizonyos pszichoszociális hatásoknak kell aktiválniuk. Tüneteinek megjelenését általában erős stressz hatással járó időszak előzi meg. A pszichoanalitikusok szerint a betegeket kéteves koruk előtt az anya-gyermek kapcsolatban trauma érte. Az anya nem volt gondoskodó, elutasító, durva magatartása miatt a gyermek ez irányú szükségletei nem tudtak kielégülni.

[10] Azok a férfiak, akiknek nemi kromoszómájuk megduplázódott (XYY) agresszívbak, erőszakosabbak.

CSOPORTFOGLALKOZÁS AZ AGRESSZIÓ LEKÜZDÉSÉRE

Fontos tehát, hogy már a szocializáció korai szakaszában a felmerülő konfliktusok erőszakmentes megoldását segítő gátló mechanizmusok épüljenek az emberi viselkedésbe. Nagy szerepük van ebben a szülőknek. E feladatuknak úgy tehetnek eleget, ha erőszakmentes modellt nyújtanak a családban felnövő új generációnak, hogy ne válhasson az erőszak a családi kommunikáció eszközállé. De mint-hogy Kerezsi Klára^[11] is felhívja a figyelmünket a szomorú valóságra – R. Gelles és S. Straus megfogalmazását idézve, miszerint a rendőrséget és a hadsereget kivéve a családot, mint társadalmi csoportot hatja át leginkább az erőszak –, nem bízhatjuk minden gyermek „erőszak-mentesítését” a szülőkre – hiszen sokszor e téren ők a tanítómestereik gyermekeiknek –, így szükség van az agresszió visszaszorítását célzó csoportos foglalkozásokra.

A csoportos foglalkozás^[12] olyan viselkedésbefolyásoló gyakorlatokból álló tanulási program, melynek során a résztvevő társadalmi beilleszkedést segítő szakképességeket ismer meg és gyakorol be – ennek hatására bűnműködésének kockázata csökken. A program célja nem az, hogy a résztvevők személyiségének mély rétegeit feltárja, analizálja, és ennek átalakításával érjen el változást, hanem problémafókuszáltnak csak a viselkedés azon deficitjeire koncentrál, amelyek a társadalmi beilleszkedési problémát okozzák. Az Európa Tanács fiatalokéig igazságszolgáltatási rendszeréről szóló 20/2003. számú ajánlásának kommentárja az egyik leghatékonyabb beavatkozási módnak tekinti a kognitív magatartásalakítás módszereit, az indulatkezelési és a problémamegoldó technikákat.

AGGRESSION REPLACEMENT TRAINING

Az Aggression Replacement Training^[13] (A.R.T.) egy olyan gyakorlati foglalkozás, mely a problémás kamaszok, gyerekek vagy felnőttek agresszióval való megbirkózását segíti elő. A tréning módszerét az Egyesült Államokban fejlesztették ki az 1980-as években, ma pedig már 20 államban, alkalmazzák, Amerikán kívül Európában és Ázsiában, iskolákban, valamint a büntető igazságszolgáltatás területén is, mint bűnmegelőzési, illetve bűnműködés elkerülésére szolgáló eszközt. Megalkotása Arnold P. Goldstein,^[14] Barry Glick és John C. Gibbs nevéhez fűződik. Goldstein 2001-ben megalapította a 20. másikat A.R.T. szakértővel az International Center of Aggression Replacement Training-et, mely az A.R.T. Nemzetközi Központja. Az ICART nyitva áll minden érdeklődő kutató vagy gyakorló szakember előtt. Professzionális háttérrel szolgál a tapasztalatok összegyűjtéséhez, cseréjéhez, ahhoz, hogy az adatokat és ezek tanulságait összedolgozva megteremtse a további fejlődés lehetőségét, és hasznos megelőzési szemléletként szorgalmazza a program terjesztését.

[11] Kerezsi, 1995, 50.

[12] Bogschütz, 2006, 25.

[13] <http://www.aggressionreplacementtraining.org/>

[14] <http://www.uscart.org/maingoldstein.htm>

Remélhetőleg a jövőben Magyarország is csatlakozik azon államokhoz, melyekben e módszerrel sikeresen lépnek fel az agresszió ellen, valamint a társadalmi beilleszkedés segítése érdekében. Nálunk az A.R.T. még bevezetés előtt áll. Pécsen a Fiatalokért Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetében volt szerencsém figyelemmel kísérni egy „kísérleti” tréninget. Az ott szerzett élményeim és a tréning felépítését áttekintő külföldi szakirodalom^[15] alapján a következőképpen jellemezhetem e módszert.

Az A.R.T. számos elmélet elemeinek összefonódásából született új egésszé. Alkotói központi szerepet szántak a tanulás eredményessége érdekében az ismétlésnek, valamint Jean Piaget elmélete alapján a kortársak hatóerejének, vagyis figyelembe vették, hogy mivel a fiatalok a velük azonos korúaktól hallottakra fogékonyabbak, a tréning nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a tréner alakítson ki olyan helyzeteket, melyekben ennek a befolyásoló erőnek minél több pozitív hatása érvényesülhet. Ahogy a kortárssegítők/kortárssegítés hatékonyságát is az alapozza meg, hogy mellérendelt felek kerülnek kapcsolatba egymással, az A.R.T. is azzal operál, hogy a fiatalok a felnőtt, a képzett tréner irányításával egymásra hatva jobb eredményeket érhetnek el, fogékonyabbak a „tanításra”, ha azt egy velük egykorútól hallják, akkor is, ha az nem tényleges és akaratlagos tanítás formájában hangzik el.

Az A.R.T. általában tíz hetes program, vagyis a résztvevők 10 héten keresztül hetente háromszor egy órát töltenek együtt a képzett trénerekkel. Olyan képességekre tehetnek itt szert, melyek gyermekkorukban valamilyen oknál fogva – megfelelő családi háttér hiánya, vagy a következtelen, vagy teljesen hiányzó nevelés miatt – nem épültek be személyiségükbe. A megtanulandó eszközök képessé fogják tenni őket arra, hogy problémáikat elfogadható módon oldják meg, konfliktushelyzetekben és az interperszonális viszonyaikban helyesen reagáljanak. A sérült személyiségű, antiszociális magatartású fiatalokkal szemben csak a segítségnyújtás nagyon tapintatos formája célravezető, hiszen a direkt nevelési módszerek további zavarokat okozhatnak. Mivel a szabályok követésének kötelezettségét nem érzik át igazán – az elkövetett bűncselekmények mögött is gyakran ez áll –, a játékos feladatok szabályai finoman rávezethetik őket ennek fontosságára.^[16]

Az A.R.T., vagyis az „agresszióhelyettesítési tréning” három komponense a szociális készségeket fejlesztő tréning, az indulatkontroll tréning és az erkölcsi érvelést fejlesztő tréning. A szociális készségeket fejlesztő tréning az agresszív fellépés helyett más eszközt nyújt, az indulatkontroll tréning segít az agresszió viszszaerőltetésében, az erkölcsi érvelést fejlesztő tréning pedig kialakítja a résztvevők gondolkodásának alakítása által az igényt arra, hogy akarjanak is más eszközzel élni.

1. Szociális/interperszonális készségeket fejlesztő program

Goldstein strukturált tanulási terápiája az interperszonális készségek növelése révén segít a résztvevőknek igényeik, életmódjuk és életkörülményeik normalizálásában. A szükséges készségek elsajátításával arra törekszik, hogy növelje autonó-

[15] <http://www.co.thurston.wa.us/juvenilecourt/probation/ART.htm>

[16] Patkó-Stiblár-Szabóné-Szabó-Endrődi, 2006, 46.

miájukat, belső kontrolljukat, megfigyelési és kommunikációs pontosságukat, a frusztráltsággal szembeni toleranciájukat, ambícióikat, hogy ezáltal könnyebben boldogulhassanak a mindennapi életben.

Ilyen begyakorolandó készség az egyik foglalkozáson egy másik személy érzelmeinek megértése, egy probléma higgadt felvetése és megbeszélése, máskor a verekedésből való kimaradás, vagy a kudarc élményének feldolgozása. Minden készség elsajátítása során bizonyos elveket, szabályokat kell követni. Ezeket tanulási pontoknak nevezzük. Minden készséghez négy-öt tanulási pont tartozik, melyeket nem szabad figyelmen kívül hagyni, és amelyek rögzülése elvezet az adott készség automatikus alkalmazásának képességéhez.

Goldstein módszerében a négy fő komponens közül az első a *mintaállítás*. A tréner video felvételen mutatja be az éppen aktuális és gyakorolt képesség alkalmazási lehetőségeit. Néhány perces kisfilmet vetít le a résztvevőknek. Az első jelenetben nem, vagy nem helyesen kerülnek alkalmazásra az aktuális tanulási pontok (pl.: a „dühre való reakció” készségének fejlesztésénél egy kocsmai jelenetet látunk, melyben az egyik férfi véletlenül felborítja a másik sörét, amiből veszekedés kerekedik). Ezután következik a második jelenet, mely ugyanazt az élethelyzetet mutatja be, ugyanazokkal a szereplőkkel azonos helyszínen, csak ebben az esetben a főszereplő helyesen alkalmazza a tanulási pontokat, vagyis az adott tanulandó készségnek birtokában eredményesebben zárja a vitát, elkerüli a veszekedést, sikerül békésen szót értenie a másikkal.

Ezt követően a szerepjátékokhoz szabadon hagyott játéktérben imitáló szerepjátékban játszik el a résztvevők a konfliktust párosával. Mindig az a főszereplő, akitől a tanulási pontok alkalmazását, és a gyakorolt szituáció ezeken alapuló helyes bemutatását várjuk. Játék közben figyelhetik a táblát – melyen a tanulási pontok^[17] sorrendben szerepelnek – annak érdekében, hogy egy se maradjon ki.

A szerepjátékokat addig kell folytatni, hogy minden résztvevő egyszer eljátszhassa a főszerepet, lehetősége legyen alkalmazni a tanulási pontokat. Minden eljátszott jelenet után szükség van a pozitív megerősítésre. Ha az adott főszereplő nem is alkalmazott minden tanulási pontot, vagy valamelyiket nem helyesen tette, akkor is a szereplésének értékelésekor a hangsúly azon kell legyen, amit sikerült jól megvalósítania. A többi résztvevőtől is azt várjuk, hogy értékeljék a másikat, hiszen az ő megerősítésük szinte fontosabb, mint a tréneré. A trénernek tehát nagyon fontos szerepe van abban, hogy rávegye a résztvevőket arra, hogyan bírálják a másik szerepjátékát úgy, hogy abban a pozitív megerősítésen legyen a hangsúly.

A videón bemutatott élethelyzet idegen lehet a résztvevőknek, esetleg néhányan még soha nem jártak olyan helyszínen, vagy nem kerültek a kisfilmben kiragadott konfliktusba senkivel, esetleg nem is fognak, így ez alapján a példa alapján feleslegesnek tarthatják a gyakorlást, céltalannak és értelmetlennek a tanulási pontokat. Hogy értelmet adjunk a gyakorlásnak, és megmutassuk nekik, hogy bármely hasonló esetre alkalmazhatják ezeket az elveket, minden résztvevővel

[17] Dühre való reakció esetében a következő tanulási pontokra kell figyelniük: 1. alaposan hallgass meg a másikat, 2. éreztess vele, látod, hogy dühös, 3. kérdezz rá arra, amit nem értesz, 4. éreztess vele, hogy megérted, hogy dühös, 5. ha úgy érzed, hogy a pillanat megfelel, mondd el véleményedet, érzéseidet.

meg kell neveztetni egy jövőbeli helyzetet, amelyben úgy érzi, szüksége lehet rájuk. Ezt nevezzük anticipáló szerepjátéknak. Egy jövőbeli esemény előrevetítésére kerül sor. (Pl.: a zárkatársa nem takarít soha, meg fogja kérni erre.) Ennek a jövőbeli eseménynek a „gazdája”, a „rendező” először felvázolja a helyzetet, berendezí a terepet a szerepjátékhoz, és két résztvevőnek utasításokat ad, hogy be tudják mutatni a jelenetet. A jövőbeli konfliktust több résztvevő-pár is előadja. Mindegyik jelenet után megkérdezik a „rendezőt”, hogy mi az, amit ő is így oldana meg, mi az, ami pozitív volt az egyik, illetve a másik szereplő játékában. Végül ő ül be a játéktérre, és a szituációt a már általa is megerősített és helyeselt tanulási pontok alapján igyekszik eljátszani. Majd az ő játékában helyesen megvalósult tanulási pontokat a tréner erősíti meg. A résztvevők ezt az anticipáló szerepjátékot kevésbé fogják kötelezettség nélkülinek érezni, hiszen néhány napon belül valószínűleg valóra váló, velük megtörténő eseményről van szó. Az anticipáló szerepjátéknak az a célja, hogy a szereplők felfedezhessék, a megtanulandó képességek nem öncélúak, azokat a saját életükben is alkalmazni tudják.

A rekonstruáló szerepjáték egy esetleges elem a program részeként. Arra teremtetni lehetőséget, hogy a résztvevők a program során felelevenítsék azt a múltbeli helyzetet, amelyben nem, vagy nem teljesen sikerült az adott képességet alkalmazni. Ezzel „javítási lehetőséget” kínálunk nekik. Ennek a szerepjátéknak az a célja, hogy a résztvevő olyan helyzetben mutathassa be az adott képességet, amelyben az korábban nem sikerült.

Előfordul, hogy kudarcként élük meg, ha megfelelően alkalmazzák a tanulási pontokat, de azok nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. Ennek kapcsán is nagyon fontos tudatosítani a résztvevőkben, hogy az általuk helyesen alkalmazott viselkedés nem hozza magával automatikusan a másik fél egyetértését, amit viszont nem szabad kudarcként megélniük, hiszen az életben sokszor találkozhatnak olyan személyekkel, akik a most tanulandó képességekkel nem rendelkeznek, és nem lesznek partnerek egy esetleges kompromisszum megkötésére, vagy a minimális együttműködésre, megértésre sem. Nem szabad, hogy egy-egy ilyen kudarc elbizonytalanítsa őket, hiszen ha mindent megtettek, amit lehetett, helyesen cselekedtek.

A harmadik fő komponens a megerősítés, a dicséret. Erre azért van nagy szükség, mert a tanult viselkedés jobban rögzül a terápia során, ha alkalmazása a résztvevő meglegedettségére szolgál. A terápia utána a helyes viselkedés kevésbé fog megerősítéssel párosulni. Néha teljesülni fog a kívánsága, amit a tanult módon próbál meg elérni, vagy a környezete tényleg megerősíti, vagyis helyesli viselkedését, de ez nem állandó jellegű megerősítés lesz, mint amit a tréning a tréneről kezdetben megkövetel. Ezért is van szükség arra, hogy a terápia alatt a tréner átterjen az állandó megerősítésről megszakított megerősítésre, vagyis a terápia végéhez közeledve csak a résztvevő új teljesítményeit dicsérje, a már kialakult, begyakorolt, rögzült elemeket, képességeket ne – természetesnek, magától értetődőnek tartva azokat.

A negyedik komponens a transzfer tréning, melynek célja, hogy a célzott képességet a tréning keretein kívül is alkalmazzák a terápia során, és azután is. A rekonstruáló és anticipáló szerepjátékok teremtik meg ennek lehetőségét, hiszen a résztvevők mindennapjaiból emelnek be példákat a gyakorlatokba.

2. Indulatkontroll tréning

A szociális készségeket fejlesztő komponens feltárja a résztvevők előtt, hogy az agresszív fellépés helyett mi mást tudnak tenni. A második, érzelmekre orientált rész (indulatkontroll tréning) azt tanítja, hogy mit ne tegyenek. A cél az önkontroll, önuralom javulása, és az agresszió csökkentése, kezelése. A kezdeti lépések arra irányulnak, hogy a résztvevőket meggyőzzük arról, hogy az agresszív viselkedés miatt problémáik lehetnek: szembekerülnek a hatóságokkal vagy barátaikkal, ismerőseikkel. A trénernek igyekeznie kell minél életszerűbb példákkal bemutatnia, akár saját hétköznapijaiból, hogy megéri nagyobb önuralmat, önkontrollt gyakorolni. Ekkor már fontos azt is hangsúlyozni, ez nem jelenti azt, hogy aki önuralmat gyakorol, az megadja magát, vagy vesztes, „lúzer”, „csicska” lenne. A trénernek arról kell meggyőznie a résztvevőket, hogy minél nagyobb az önkontroll, annál nagyobb a személyes erő érzése. Hiszen ha engedjük, hogy mások felingereljenek, ezzel átengedjük a vezetést saját magunk felett. Ez az önuralom megalapozása. A foglalkozások lényege, hogy a tréner óráról-órára bővíti a résztvevők ismereteit az olyan technikákról, melyek segítségével az indulatok csökkenthetők. Ezeket mindig elmagyarázza, példákkal illusztrálja, majd szerepjátékokkal igyekszik a résztvevők viselkedésének szerves részévé tenni.

Az indulatkontroll lánc, melynek elemei egyenként képezik a foglalkozások anyagát, a következő:

1. az agresszív viselkedés belső okainak felfedezése
2. az indulat testi jeleinek felismerése
3. indulatcsökkentő technikák (3+1)
4. emlékeztetők alkalmazása
5. önértékelés

Az első foglalkozáson arra kell fényt deríteni, mi az, ami indulatossá tesz, mi a kiváltó oka az agresszív viselkedésnek. Természetesen mind külső, mind „belső okok” szerepet játszanak a viselkedésünkben, de a külső okokra nem hathatunk – így ezeknek nem sok figyelmet szentel a program. Az agresszív viselkedéshez azonban nem elég a külső tényező, belső okok is szükségesek. Személyben rejlő okai vannak annak, ha valaki egy meghatározott helyzetben indulatos lesz. Az ilyen elferdült gondolkodás – mint pl.: „ezek kinevetnek, ezt nem hagyhatom”, „mielőtt még jobban lúzernek néz, meg kell vernem” – bizonyos körülmények esetén agresszív viselkedést válthat ki. Azzal, hogy a tréner a résztvevőkkel megvizsgálja a belső indítékaikat, megindítja a tanulási folyamatot, amire a tíz hetes program épül. Ha tisztában lesznek saját érzéseikkel, megtanulhatják, hogyan helyettesíthetik az indulathoz vezető negatív gondolataikat pozitívokkal.

A soron következő órán az indulatot jelző *testi jelekről*, és három indulatot csökkentő technikáról esik szó. Ha a résztvevők megtanulják felismerni, szembesülnek azzal, hogy a gyomruk összeugrása, a fogaik csikorgatása és az összeszorított öklük mit is jelent, könnyebben képesek lesznek az indulatra koncentrálni

[18] Az embernél csillapítja az agressziót a mosoly, a sírás, a panaszkodás vagy a fej lehajtása és a szubmisszió más hasonló látható jelei. (Csányi, 2007)

azt megfékezni, azzal szembenézni. Az indulatcsökkentő technikák alkalmazásához fontos, hogy fel is fogják, éppen dühösek, vagy dühöngeni kezdenek. Három *indulatcsökkentő technikát* ismertet a tréner, a mélylégzés, a visszaszámolás és a kellemes emlék felidézésének technikáját.^[18]

A következő láncszem az emlékeztetők kialakítása. Az emlékeztetők egyszerű utasítások, melyeket akkor adhatunk magunknak, amikor nagyon feszültek vagyunk. Ha az ember ilyen helyzetekben azt mondja magának, hogy „nyugi!”, „higgadj le!”, vagy „lazíts!”, ezáltal koncentrál arra, hogy megelőzze az agresszív viselkedést, amit józan ésszel mérlegelve nem akar elkövetni.

Az ezt követő lépcsőfok az *önértékelés* módszerének elsajátítása, amivel saját cselekvésünket értékelhetjük. Eldönthetjük, hogy adott konfliktushelyzetben helyesen viselkedtünk-e, vagy sem. Ennek segítségével a résztvevők az önjutalmazás vagy az önkritika alapján még közelebb kerülnek ahhoz, hogy ne kötelességként, más kedvéért alkalmazzák a technikákat, hanem saját maguk uraként, saját elhatározásból.

Negyedik indulatot csökkentő technikaként, az *előregondolkodás* bemutatására kerül sor. Ilyenkor az indulatos viselkedés következményeinek megbecsüléséről esik szó. „Ha most ezt teszem, később ez fog történni.” Fontos, hogy a tréner felhívja a figyelmet arra, a rövid és a hosszú távú következmények közül a résztvevőknek mindig a hosszú távúakra kell koncentrálniuk, mert a rövid távú következmények sokszor félrevezethetik őket: „ha most megverem, befogja a száját” – „ha most megverem, nem mehetek el az osztállyal az év végi kirándulásra”.

A következő fontos tanulni- és felismernivaló, hogy nem csak mások ingerelhetnek bennünket, hanem a *mi viselkedésünk* is bosszanthat másokat. A tréner megnevezet a résztvevőkkel olyan viselkedést, amiről tudják, hogy másokat ezzel feldühíthetnek. Ezeknek a helyzeteknek az elkerülésével is csökkenthetjük a konfliktusok kialakulásának lehetőségét. Itt is az előregondolkodás technikájára van szükség: „ha ezt teszem, valaki dühös lehet, és onnantól a helyzet általam irányíthatatlan lesz, mert az ő agresszív viselkedését már nem tudom uralni”.

Az utolsó néhány foglalkozáson már nem tanulnak újat a résztvevők, hanem az eddigiek összefoglalása és elmélyítése következik, melynek során a szociális késégeket fejlesztő programban tanult képességekre is nagy hangsúlyt fektetnek.

3. Erkölcsei érvelést fejlesztő tréning

Ez a tréning harmadik komponense. Ha a résztvevők magukévá tették a tanult szociális késégeket, és képesek az agresszió rendszeres elkerülésére, akkor még mindig kérdéses, hogy a valóságban alkalmasak-e arra, hogy e képességeket alkalmazzák.

A tréning alapja a következő: minden foglalkozáson előkerül egy problémás helyzet. A 13 példálul szolgáló helyzetet úgy állították össze, hogy azokba a résztvevők könnyen beleképzelhetik magukat. Ezek a legkülönbözőbb helyeken játszódhatnak, otthon, iskolában, munkahelyen vagy éppen büntetés-végrehajtási intézetben. Minden helyzet egy problémával szembetalálkozó fiatalról szól. A foglalkozásonként felmerülő problémák: „el kell-e mondani, hogy tudod, valaki lopott”, „barát és buli közötti választás”, „testvéred drogot árusít, elmondod-e szüleidnek”, „csalj-e a vizsgán”.

Ezek a helyzetek döntést igényelnek, viszont mindig egy idegen problémáról kell dönteni, sosem a résztvevők aktuális, életből hozott eseteiben, így könnyebb objektíven szemlélni a helyzetet. A résztvevők között kialakuló vita közben fény derül a háttérben rejlő hiányosságokra, értékrendjük különbözőségére is. A fiatalok gondolkodását, hozzáállását igyekeznek e komponens javítani, arra rávezetni őket, hogy más módon is dönthetnek, viselkedhetnek a kérdéses problémás helyzetekben, mint ahogy azt eddig tették volna gondolkodás nélkül.

Az erkölcsi fejlődésbeli lemaradás mérésére a tréning saját módszerrel rendelkezik. Kérdőíves formában egy olyan eszközt ad a trénernek, melynek segítségével a résztvevők egocentrikus gondolkodásmódját térképezheti fel, valamint fényt deríthet olyan jellemző tulajdonságok meglétére, illetve mértékére is, mint a pesszimista hozzáállás, mások okolása saját hibákért, valamint rossz döntések, antiszociális magatartás bagatellizálása. Ezzel olyan értékekre világít rá, mint az ígéret betartása, igazmondás, másoknak való segítségnyújtás.

A helyzetekről készült kisfilm, vagy képregény megtekintése után mindenki kap egy kérdőívet, melyen az adott helyzettel kapcsolatos öt-hat kérdésre kell választ adnia. Ezeket a résztvevők egyedül töltik ki, majd a tréner megkér mindenkit, hogy ismertesse a válaszait, valamint annak indokát. A résztvevők többsége mindig hajlik arra, hogy a kérdések során pozitív, felelősségteljes választ adjon. A válaszok hangos ismertetése vitát válthat ki, ami a fejlődési lemaradással rendelkező résztvevőket kibillenti egyensúlyukból, a cél az, hogy kételkedni kezdjenek. Ez az ösztönzés szükséges fejlődésük megindításához.

Ha a csoportból egyik „antiszociális” fiatalnak sem lenne fogalma a normákról és értékekről, akkor lehetetlen lenne az ilyen tréning végrehajtása.^[19] Azonban sokan képesek pozitív döntéshozatalra, és válaszaikat általában érett módon indokolják. Ebben a szakaszban a trénernek ezt a csírájában meglévő, általában többségi gondolkodást kell felhasználnia, tovább erősítenie. Az érett gondolkodás megbecsülését kell kifejlesztenie a csoportban. Azzal, hogy a tréner megkéri a pozitív döntést hozókat, hogy indokolják meg válaszaikat, szintén e döntést és a mögötte rejlő értékeket hangsúlyozza.

A következő lépés az erkölcsi lemaradás orvoslása. A tréner megkéri a negatív tagokat, hogy a helyzettel kapcsolatos véleményüket fejtsék ki, majd a pozitív véleményt valló többséget, hogy reagáljanak a negatív érvekre. Ezzel a tréner irányítottan ütközteti a két szélsőséges álláspontot. Ezután újból a korábban negatív választ adókhoz fordul, feltéve nekik a kérdést, hogy fenntartják-e érveiket továbbra is, és mit szólnak a csoport többi tagja által képviseltékhez. A pozitív válaszok mögött rejlő értékekre a tréner mutat rá, azokat ő nevezi meg. Ha az érett érvelés bizonyos mértékben már észlelhető a csoportban, akkor ezt erősíteni kell. Az újabb és újabb problémák előkerülésénél az a cél, hogy minél több többségi álláspont váljon egyhangú csoportos döntéssé. A többségi vélemény körvonalazódása esetén a tréner rákérdez arra, van-e, aki kifogásolja a csoport hivatalos döntését. Ha valaki nem emel kifogást, de mégsem értett egyet a csoport döntésével, az ő gondolkodásán is változtathat a „kudarcából” – abból, hogy véleményével egyedül maradt – eredő frusztráció. Az eredményes összejövétel végén a csoportot mindenképpen dicsérni kell.

[19] Fontos tehát a csoport összeállítása során erre is tekintettel lenni.

A MAGYARORSZÁGON VALÓ ALKALMAZÁS LEHETŐSÉGEI

Számtalan kísérlet bizonyította már az A.R.T. hatékonyságát, de néhány átfogó tanulmány kimutatta, hogy a bűnözés és egyéb magatartási problémák ellen nem szolgáltató egy évnél hosszabban tartó ellenálló képességet. Ennek magyarázata a következő tanulmány^[20] tanulságában rejlik.

Fiatalok három csoportját hasonlították össze. Az első csoporthoz tartozókat, valamint szüleiket és családtagjaikat is trenírozták. A második csoport fiataljai már egyedül vettek részt az A.R.T. programján. A harmadik csoportban viszont senki nem részesült a programban, sem a szülők, sem a fiatalok. Az első két csoport kimagaslóan jó eredményeket ért el azokhoz képest, akik nem részesültek az oktatásban, viszont jelentős eltérés mutatkozott a két A.R.T.-os csoport között is. Szociális készségeiket és a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe való visszakerülésüket tekintve azok a fiatalok értek el tartósabb „javulást”, akiknek a családja is részt vett a tréningen.

Az A.R.T. önmagában nem mindenható, csodákra nem képes, és beláthatjuk, hogy az idő is ellene dolgozik, ha egy tíz hetes program után a résztvevők újra ugyanabba a környezetbe kerülnek vissza ahonnan jöttek, és ezentúl sem érintkeznek olyan emberekkel, akik értékelni tudják a viselkedésükben beálló változásokat, akkor kevés az esélye annak, hogy az A.R.T. maradandóan hasson. De amit e vizsgálat kimutatott – vagyis hogy nem mindig elég a problémás fiatal trenírozása –, mindenképp figyelemreméltó tanulság, és ha Magyarországon bevezetésre kerül e tréning, erre nagy figyelmet szükséges fordítani, hiszen mindannyiunk célja a minél hatékonyabb működés, és természetesen az, hogy az értékes munka ne vesszen kárba.

A Büntető Törvénykönyv 2005. szeptember 1-től hatályos módosításának köszönhetően a 82. § (5) bekezdésének a)-i) pontjaiban a jogalkotó újraszabályozta a pártfogó felügyelet elrendelése során az ügyész és a bíróság által előírható külön magatartási szabályok körét. Ezek között említhető a csoportos foglalkozásokon való részvétel előírásának lehetősége: Btk. 82. § (5) i) pont: „vegyen részt a pártfogó felügyelő által szervezett csoportos foglalkozáson, vagy a Pártfogó Felügyelői Szolgálat közösségi foglalkoztatójának programja szerinti más foglalkozáson”. Az idézett rendelkezést külön törvény lépteti majd hatályba, mégpedig akkor, amikor tényleges alkalmazásának gyakorlati feltételei kiépülnek. A jogszabályi háttér készen áll tehát arra, hogy a pártfogó felügyelői esetkezelés eszközei bővíthessenek a csoportos technikákkal, hogy e tréningen való részvételre kötelezés magatartási szabály formájában nyerhessen megfogalmazást.^[21]

Az eredményesség érdekében a megelőzésre kell koncentrálni – már az óvodában, iskolában, kisközösségekben és a családokban segítő technikákat, programokat, szakembereket kell alkalmazni, ami viszont igen költséges feladat. Amerikai felmérések bizonyítják, hogy bár egy tizenegy-tizenkét éves veszélyeztetett gyermekre – a bűnmegelőzés keretében – fordított pénzösszeg nagynak tűnik, ha ennek eredményeként egészséges felnőtt válik belőle – aki dolgozik, családot ala-

[20] <http://guide.helpingamericasyouth.gov/programdetail.cfm?id=292>

[21] Bogschütz, 2006, 25–26.

pít, gyermeket vállal —, megéri a ráfordított összeg, mert ennek hiányában nagy a valószínűsége, hogy büntetés-végrehajtási intézetben töltené büntetését, és el-tartásra szorulna. Számszerűsíthető hát, hogy a bűnmegelőzésre fordított anyagi eszközök jobban megtérülnek, mintha azt a bűnözés kezelésére használnánk.^[22]

IRODALOM

- A tehetetlen szülő odavág? Beszélgetés Révész György pszichológussal. Népszabadság, 2002. június 7.
- Bogschütz Zoltán (2006): A csoportfoglalkozás kezdetei a pártfogó felügyelet során. *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2006. november 9., Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa, 25–30.
- Csányi Vilmos (2007): Az agresszió biológiai háttere, *Belügyi Szemle No. 7-8*.
- Fekete Mária-Grád András (2002): *Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak*. Budapest, HVG-ORAC
- Gyermek a bűn hálójában. Interjú dr. Gyurkó Szilvia kriminológussal <http://www.bunmegelozes.hu> (letöltve: 2009. 03. 10.)
- Kerecsi Klára (1995): *A védtelen gyermek* (Erőszak és elhanyagolás a családban), Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Patkó Kornélia-Stiblár József-Szabóné Szilágyi Zsuzsa-Szabó Katalin-Endrődi Jánosné (2006): Cél a bűnmegelőzés, eszköz: a konfliktuskezelés. In: *Módszerek a bűnmegelőzésben*. Tanulmányok a veszélyeztetett fiatalok bűnelkövetésének megelőzéséről és visszaesésük elkerüléséről, Szerkesztette: Baranyi Éva, Budapesti Művelődési Központ

FORRÁSOK

- <http://gyermekjog.hu/node/142/print> (letöltve: 2008. 06. 06.)
- <http://invitel.hu/paskomliget/45/index.html> (letöltve: 2008. 06. 10.)
- <http://www.aggressionreplacementtraining.org/> (2008. szeptember 25.)
- <http://www.uscart.org/maingoldstein.htm> (2008. szeptember 25.)
- <http://www.co.thurston.wa.us/juvenilecourt/probation/ART.htm> (2008. szeptember 25.)
- <http://guide.helpingamericasyouth.gov/programdetail.cfm?id=292> (2008. szeptember 20.)

[22] Gyermek a bűn hálójában. Interjú dr. Gyurkó Szilvia kriminológussal. www.bunmegelozes.hu

Megértés és előítélet

BEVEZETÉS

Tanulmányomban három, egymástól csak látszólag távol álló gondolkodó, Hans Georg Gadamer, Willard van Orman Quine, és Donald Davidson hermeneutikai-interpretációelméleti megfontolásainak az összevetésére, s a közöttük lévő hasonlóságok értelmezésére vállalkozom. Régóta többször elhangzott megállapítás, hogy Gadamernek a nyelvi, nyelvileg közvetített megértésről az *Igazság és Mód-szerben* kifejtett nézetei sok mindenben hasonlítanak Quine radikális fordítás, illetve Davidson radikális interpretáció elméletében foglaltakhoz. Különösen így van ez azoknál a megjegyzéseknél, amelyek a megértés és az előítéletek szoros összefüggését tárgyalják. A magam részéről három pontban látom kimutathatónak az eltérő filozófiai háttér és szakzsargon ellenére a rokon vonásokat. Ezek: a nyelvi megértés előzetes koncepcióktól való függőssége, ezen előzetes koncepcióknak a nyelvközösség szokásaival, hagyományaival való összefüggése illetve az a nézet, hogy a megértés az egyetértésen alapul. Már most előre kell bocsátanom, hogy Gadamer a megértés előítélettel terheltségét mind a tartalom, mind a nyelvhasználat vonatkozásában vallja, és én most csak az utóbbival kívánok foglalkozni. Maga a megkülönböztetés egyébként – amint az alábbiakból kiderül – igencsak megkérdőjelezhető.

Mielőtt belekezdénék a három beharangozott szempont tárgyalásába, két előzetes megjegyzést kell tennem. Először is számot kell vetnünk azzal a vizsgált szerzőink közti nyilvánvaló különbséggel, hogy míg Gadamer a megértést alapvetően szövegek, tehát hosszabb írott nyelvi jelenségek tekintetében vizsgálja, addig Quine és Davidson paradigmátikus példái az egyszerű szóbeli kijelentések. Mindez felvetheti annak a gondolatát, hogy egészen más jelenségekről beszélnek a szerzők, így minden párhuzam inadekvát valamelyikük vonatkozásában. Bár elismerem e megjegyzés jogosságát – sőt talán igaz, hogy minden összevetés némi-leg sántít – két okból mégis védhetőnek tartom az eljárást. Egyrészt úgy gondolom, talán nem tévedünk sokat, ha úgy véljük vizsgált szerzőink meglátásai intenciójuk szerint *mindenfajta* nyelvi megértés, interpretáció elemzésére érvényesek. A nyelvi megnyilatkozások^[1] típusaitól függő speciális belátásokat ennek megfelelően igyekeztem kívül hagyni a vizsgálódáson. Másrészt pontosan Quine – és részben Davidson – megfontolásai többek között ahhoz vezetnek, hogy az

[1] A „megnyilatkozás”, „megnyilatkozó” terminusokat pontosan ezért előszeretettel igyekszem gyakran és semleges értelemben használni bármely nyelvi aktusra és annak ágensére, szemben a „kijelentés”, „szöveg”, „beszélő” stb. terminusokkal.

értelmes nyelvi egység nem feltétlenül a mondat, vagy kijelentés lesz, hanem ez is csak egy bizonyos „háttérelmélet”, egy „hazai” nyelv, vagy nagyobb nyelvi egész részeként válik szemantikailag relevánssá. A kijelentést mindig egy ilyen, a „szemantikailag kritikus tömeget” meghaladó egész részeként értjük meg.

Második megjegyzésem arra vonatkozik, hogy itt és most jóval kisebb figyelmet szentelek Quine és Davidson elméletének különbségeire, mintsem hasonlóságára, jóformán azonosként kezelvén azokat. A döntő különbség a kettő között persze abban áll, hogy a Davidson féle interpretáció nem fordítás, hiszen a fordítás esetében két nyelv viszonyáról van szó, és a fordítási kézikönyv, az elmélet „nyelve” a harmadik, itt viszont egy nyelv mondatait kell interpretálni, és a második nyelv az elméleté. Ha a fordításnál a cél nyelv és az elmélet nyelve egybeesik, akkor persze nem tűnik fel e hármasság, de ekkor az interpretátor két dolgot biztosan tud: 1. a két nyelv egybeesik, 2. hogyan interpretálja a cél nyelv mondatait. Az interpretáció esetében egyébként az elmélet nyelve és az interpretálandó nyelv ugyanígy egybeeshet.

Lássuk most már miben látom az említett hasonlóságokat megállapíthatóknak!

AZ ELŐZETES KONCEPCIÓK SZEREPE A NYELVI MEGÉRTÉSBEN

Gadamer Heidegger nyomán azt állítja, hogy egy szöveg megértése mindig a szöveget részként tartalmazó egész értelmének egyfajta előzetes felvázolását igényli, amint valamilyen értelemre bukkanunk.^[2] Az egész értelmére vonatkozó ilyen előzetes vázlatok persze folyamatosan módosulnak, adott esetben revideálódnak a valóban megszerzett információk fényében. Mindez azonban nem változtat a vázlatok előfeltevéis jellegén, vagyis azon, hogy ezekben valójában a szöveg értelmére irányuló előzetes elvárásaink, előítéleteink manifesztálódnak.

Ezen előzetes elvárások általában tudattalanul irányítják megértésünket, és a filozófiai-hermeneutikai feladat éppen ezek tudatosításában, explicitté tételében áll, nem pedig – mint ahogy azt a felvilágosodás szelleme sugallná – eltüntetésükben. Ez ugyanis lehetetlen volna, hisz a megérthető tartalom eltűnését vonná maga után.

Mint már említettem, Gadamer az interpretáció ilyen előzetesség-struktúráját két különböző vonatkozásban is hangsúlyozza: egyrészt a tartalom megértése tekintetében, másrészt a nyelvhasználat vonatkozásában. Míg azonban az elsőnél általában is el szoktuk ismerni, hogy megértésünkben jelen vannak bizonyos előzetes koncepciók, melyeket tudatosítani, és adott esetben felülbírálni kell, addig az utóbbi esetben különösen nehéz feladat saját spontán, tudattalan nyelvhasználatunkat a reflexió tárgyává tenni. Ez általánosságban is igaz, hisz Gadamer szerint a nyelv mibenlétére irányuló kérdés az egyik leghomályosabb területre visz, mivel „a nyelviség annyira közel van gondolkodásunkhoz, s a nyelv használata közben oly kevésbé tárgyiasul, hogy maga rejti el saját létét.”^[3] Speciálisan azonban – mint Gadamer hangsúlyozza –, főleg a jelentéstan területén ütközünk

[2] Gadamer, 1984, 192.

[3] Gadamer, 1984, 264.

nehézségekbe, hisz az „hogya a velem azonos nyelvet beszélő az általa használt szavakat a számomra megszokott értelemben használja, az olyan általános előfeltevés” mely csak igen ritkán „válhat kérdésessé”. Hogy a más által kiejtett szavakat és mondatokat ugyanúgy kell interpretálnom, mint a nekik megfelelő sajátjaimat, az minden kommunikáció előzetes feltétele, és ezért maga igen nehezen diszkuálható, bizonyít-ható.

E megjegyzéseivel Gadamer egyenesen a Quine-i-davidsoni problémakör közepébe talál, amelynek fő – hipotetikus és nem „faktuális” – kérdése, hogy hogyan érthetők meg egy másik beszélőt, ha nem tesszük fel a saját és a másik nyelvhasználatának azonosan történő interpretálásáról szóló iménti előfeltevést? Gadamer nézőpontjából persze evidencia az ennek a lehetőségét tagadó válasz, hisz számára nem az a kérdés, lehet-e előzetes elvárások nélküli megértés, hanem az, hogyan tudatosíthatjuk ezeket. E konklúzióval persze Quine és főleg Davidson is egyetért, a kérdés azonban számukra egyrészt az, pontosan miért is van szükség interpretációs előfeltevésekre, másrészt, hogy melyek azok.

Az előfeltevés nélkül megérthető, önerejükéből önmagukat megértető megnyilatkozásokra a hagyományos jelöltek az ún. tiszta megfigyelési mondatok. A stimulus-jelentés fogalma Quine-nál elvileg pontosan arra szolgálna, hogy minden egyes különálló mondatnak tiszta empirikus jelentőséget biztosítson, tekintet nélkül az adott mondatot tartalmazó nagyobb „elméletre”. Elméletileg csak így lehetséges a szinguláris mondatoknak ezen elméletekhez való hozzájárulását megadni.^[4]

Miközben Quine radikális fordítási szituációba keveredett képzeletbeli nyelvése igyekszik a lehető legkövetkezetesebben végigvinni e programot, és az egyszerű, szinguláris megfigyelési mondatok jelentését az illetéknéppen felfogott stimulus-jelentésekkel kísérli meg azonosítani, minduntalan abba a problémába ütközik, hogy a valódi jelentéshez a helyeslést vagy ellenkezést kiváltó stimuluson kívül más, úgymond kiegészítő, kísérő információkra is támaszkodnia kell.^[5] Ezek szerepének mértéke persze az „Agglegény.”-tól a „Piros.”-ig csökkenhet, de még a legegyszerűbb megfigyelési tételekben is jelen van. Így maga „megfigyelési mondat” státusza fokozati különbség inkább, mintsem éles határvonal. Megfigyelési mondatnak legfeljebb azokat a megnyilatkozás-típusokat lehet hívni, amelyek esetében a stimulusjelentés beszélőről beszélőre a legkevésbé változik, s a legkevésbé függ ily módon a szituációhoz kötött kiegészítő információktól.^[6] Sőt, a kiegészítő információk jó része Quine szerint a nyelvhasználó közösség verbális és egyéb hagyományaiból származik, csak azokból érthető meg, s így magának a megfigyelési mondatnak a fogalma is szociális fogalom lesz.^[7]

[4] Quine, 1996, 34-35.

[5] Quine, 1996, 36.

[6] Quine, 1996, 42-43.

[7] Quine, 1996, 45.

Még ha az olyan egyszerű, egyszavas mondatoknak, mint a „Piros.” vagy a „Nyúl.” valamennyire meg is tudjuk állapítani stimulus-jelentésbeli szinonimáit, vagyis többékevésbé le tudjuk fordítani őket, ez akkor sem jelenti továbbá azt, hogy a bennük szereplő terminusok szinonimáit, vagyis referenciájukat meg tudnánk adni e stimulusjelentés alapján. Hiszen Quine híres példáival élve semmiféle stimulus-jelentésbeli különbség nem adódik abból, ha a bennszülöttek „gavagai” terminusát mondjuk nyúlnek, elválasztatlan nyúlrészek összességének, időbeli nyúlszakasznak vagy nyúlágnak fordítjuk. A terminus fordítása és a referencia kérdésében mindaddig nem jutunk eredményre, ameddig nem ismerjük a forrásnyelv identifikáló terminusait, névmásait stb. Quine szerint ebből az következik, hogy terminusaink jelentése és a referencia saját konceptuális sémánkhoz kötött.^[8]

Ez jelen szempontjaink szerint akképpen is megfogalmazható, hogy a terminusok jelentése és referenciája csak bizonyos előzetes ismeretek, „elvárások” fényében válhat tudottá. Ezen előzetes koncepciók persze – éppen mivel saját „hazai” nyelvünk hordozza őket – tudattalanul, spontán módon teljesítik hozzájárulásukat az értelmezéshez. Ilyesfajta háttérelmélet, vagy közös világ nélkül lehetetlen a megértés, eltűnik az interpretálandó értelem. Mind Quine, mind Gadamer azt hangsúlyozza tehát, hogy saját nyelvi világunk, hazai értelmezési univerzumunk nem korlát, hanem minden megértés, a nyelv bármely jelentésteli használatának előfeltétele.

Quine szkeptikus érvelése a gavagai példával meggyőződéseim szerint e tétel alátámasztására szolgál, nem pedig – mint azt gyakran vélik – valamifajta jelentés-nihilista álláspontnak. Jelentés-nihilizmusról legfeljebb akkor beszélhetnénk, ha „Jelentés” alatt többet akarunk érteni, mint a megnyilatkozó által közvetített, s az interpretátor által megfejtendő értelmet; ha tehát „Jelentés” címszó alatt valamiféle metafizikai entitást vagy viszonyt keresünk. A jelentés Quinnál ti. azt jelenti, „ami a mondatban és fordításában közös”,^[9] amit tehát meg kell érteni. Itt sincs szó metafizikai entitásról, vagy viszonyról. Az általa vizsgált problémák mindig az empirikus, szűkebben értelemben stimulus-jelentésre vonatkoznak, ami – legalábbis elemi szinten – kizárólag nem-verbális stimulusokkal van összefüggésben. És Davidson is ezen az állásponton van, amikor azt hangsúlyozza, hogy a másik megnyilatkozásainak megértéséről, sikeres interpretálásáról számot adó elmélet evidenciái nem támaszkodhatnak olyan, a tudomány által mesterségesen kialakított fogalmakra, mint a jelentés, szinonimitás, maga az interpretáció és hasonlók. Ezek ugyanis nem állnak a tetszőlegesen kiválasztott interpretátor rendelkezésére.^[10] A jelentések mint entitások felvétele egyébként Davidson szerint nem csak meglehetősen misztikus elemekkel gazdagítaná ontológiánkat, hanem ezek felvétele számos megnyilatkozás – például az ún. „hit mondatok” által fémjelzett intenzionális kontextusok-esetében egyáltalán nem is segítene.^[11] Ilyen értelemben tehát mindhárom általam vizsgált szerző „jelentés-nihilista”, számuk-

[8] Quine, 1996, 52–53.

[9] Quine, 1996, 32.

Davidson, 1984a, 128.

[10] Davidson, 1984a, 128.

[11] Ld. pl. Davidson, 1984b, 21–22.

ra ugyanis – ahogy azt Davidson explicitté is teszi – a szemantika csak mint interpretáció-elmélet létezik, vagy Gadamerrel szólva: „a nyelv csak a beszélgetésben, tehát a megértetés végzésében létezik igazán”.^[12]

A radikális fordítási kísérlet végső konklúziója Quinnál a jelentés meghatározatlansága, vagyis, hogy ugyanazok a verbális viselkedési evidenciák, többféle, egymásnak ellentmondó fordítási lehetőséget engednek meg. Ez persze csak akkor igaz, mint azt Quine is elismeri, ha a kijelentésekre mint önállóan jelentést hordozni képes nyelvi egységekre tekintünk. Mivel a radikális fordítási szituációban lévő nyelvész több empirikusan aluldeterminált kézikönyvet, „analitikus hipotézisek”-ből álló rendszert alkothat, ezért hordozhat ugyanaz a kijelentés más-más jelentést. Ha a kijelentést az őt tartalmazó rendszer egészének részeként individuáljuk, a meghatározatlanság persze eltűnik. Ez azonban azzal jár, hogy az „analitikus hipotézisek” tudatos vagy tudattalan alkalmazását még a kijelentés megértése előtt fel kell tennünk, hisz az adott nyelvi megnyilatkozás csak e keretben válhat értelmessé. Quine tehát úgy véli, hogy végső soron a nyelv identifikáló terminusai, predikátumai, logikai operátorai képezik azt a vonatkoztatási vagy koordináta rendszert, amelyhez képest beszélhetünk a dolgokról, legyen szó nyulakról, számokról vagy formulákról. A referencia értelmetlenségének megoldását pontosan e „relativitási elv”-ben látja, vagyis abban, hogy egy szintaktikai rendszernek egy *modellje* az, amihez képest értelmesen beszélhetünk a benne szereplő kifejezések interpretációjáról. Interpretáció, és így megértés is csak e háttér előrebocsátása és elfogadása esetén lehetséges. Sőt a helyes interpretációra irányuló kérdésnek is csak maga a háttérnyelv ad értelmet.^[13]

Persze, ahogy azt Davidson Gadamerrel párhuzamosan megállapítja, a nyelvi megnyilatkozások interpretálásakor a gyakorlatban hallgatólagosan feltesszük, hogy képesek vagyunk eldönteni, melyik nyelvhez tartozott az illető megnyilatkozás. Amennyiben homofonikusan a sajátjainkkal azonos megnyilatkozásról van szó, annyiban pedig feltesszük, hogy itt a sajátunkkal azonos nyelvhasználatról van szó. Mint azt már Gadamer kapcsán hangsúlyoztam azonban, mindkét szerző szerint ez egy tudattalanul végrehajtott, igazolatlan hallgatólagos feltételezés.^[14]

Az értelmezés, a sikeres interpretáció tehát egyrészt bizonyos előzetes elvárásokat, meggyőződéseket, másrészt ezeknek a megnyilatkozóra történő kivetítését feltételezi. Azonban e feltételek mind Gadamer, mind Quine és Davidson esetében nem módszeres eljárásoknak, hanem spontán jelenlévő adottságoknak tekinthetők. Olyan mechanizmusokról van tehát szó, amelyeket minden megértés esetében általában tudattalanul működtetünk, és legfeljebb a filozófiai reflexió révén válnak explicitté, hisz „A tudatát betöltő előítéletekkel és előzetes véleményekkel mint olyanokkal az interpretáló nem rendelkezik szabadon.”^[15] Hogy honnan származnak ezen előzetes, tudattalan feltevések arról próbál számot adni a következő pont.

[12] Gadamer, 1984, 310.

[13] Quine, 2002, 157–158.

[14] Davidson, 1984a, 130.

[15] Gadamer, 1984, 210.

AZ ELŐZETES FELTEVÉSEK MINT A NYELVKÖZÖSSÉG HAGYOMÁNYAI

Gadamernél a megértés előzetes elvárásokkal terheltségének jellege a hermeneutikai kör, az értelmezés körszerű struktúrájának általános tematikájába illeszkedik. A részek és az egész megértésének kölcsönös feltételezettsége a „kezdet problémáját” veti fel, és ekkor lépnek színre az előzetes elvárások. Az „értelem anticipálása” végső soron szerint minden eseti, individuális nyelvhasználatot megelőzően a nyelvközösség, ill. a nyelvközösség által közvetített hagyomány teljesítménye. Másik oldalról persze igaz, hogy e közösségi hagyomány minden nyelvi megnyilatkozással, értelemkifejeződéssel és annak megértésével változik, alakul. „Nem egyszerűen előfeltevés, mely eleve meghatároz bennünket, hanem mi magunk hozzuk létre, amennyiben megértünk.”^[16] Gadamer tehát Quine-hoz hasonlóan hangsúlyozza, hogy a szavak, vagy általánosabban amorfémák – szemantikai jellege és szerepe valójában a nyelvközösség megegyezésén, egy már mindig is mögöttes háttér gyanánt szolgáló előzetes megegyezettségen nyugszik, amit nála valamiféle „csak úgy létező” életfolyamatként kell elgondolnunk.^[17]

Mindez Quinnál az alábbi módon jelenik meg. A háttérnyelv vagy háttérelmélet előfeltételezésével abba a nehézségbe ütközünk, hogy így egy végtelen regresszus indul be, hisz az interpretáció háttérül szolgáló modell elemeit is valamiképpen interpretálnunk kell, ami természetesen csak egy újabb háttérelmélet előfeltételezése mellett hajtható végre, és így tovább ad *infinitum*. Ezzel függ össze az az ismert – és mind Gadamer, mind Quine által hangsúlyozott tény is, hogy amikor meg kell adnunk egy teljesen interpretált nyelvet, különösen formális nyelvet, akkor mindig egy másik nyelven, a másik nyelv – általában anyanyelvünk – már interpretált szavaival kell megtennünk ezt.^[18] Quine két szinten ad választ e problémára. A gyakorlatban úgy oldjuk meg a problémát – állítja –, hogy „tudomásul vesszük saját anyanyelvünket, névértéken véve szavait”.^[19] Vagyis a sikeres interpretáció és referálás végső soron tágabb nyelvi közösségünk nyelvi gyakorlatának elfogadásán, az azzal való azonosuláson alapszik. Mindez már itt egybecseng Gadamer azon passzusával, ahol a nyelvközösségnek, a hagyománynak a megértésben játszott konstitutív, és nem pedig – mint a felvilágosodás vélte – akadályozó szerepét hangsúlyozza.

Az összefüggés azonban mélyebb. Mi van ugyanis akkor, ha az anyanyelv begyakorolt jelentésviszonyait nem vehetjük „névértéken”, hisz például, mint arra Gadamer is többször utal, ez önmagában változó, és minden egyes alkalmazásánál saját magunk által is befolyásoltatik. Quine válasza e problémára az, hogy az anyanyelvben való megbízás gyakorlatát félretéve semmi mást nem mondhatunk, mintsem hogy egy elmélet tárgyai abszolút értelemben, az alkalmazott modelltől függetlenül nem adhatók meg, értelmesen mindig csupán arról beszélhetünk, ho-

[16] Gadamer, 1984, 209.

[17] Gadamer, 1984, 310.

[18] Lsd. Quine, 2002, 160–161.

[19] Quine, 2002, 159.

gyan lehetséges egyik elméletben a másikat interpretálni vagy újraértelmezni. Az ontológia szerint csak ilyen relativisztikus szellemben fogható föl. E gondolatok párhuzamos megfelelőit Gadamernél ott fedezhetjük fel, ahol ő a hagyományok dialógusáról, a szöveg és az értelmező horizontjainak egybeolvadásáról beszél. Az értelem, a „dolog”, amiről szó van, nála is csak e különböző interpretációk, applikációk egymáshoz képesti viszonyában létezik. Nincs semmiféle abszolút autentikus eredeti értelem, amelynek restaurációja volna az értelmező valódi feladata. A dolog, amit meg kell érteni a – sajátosan gadameri értelemben vett – beszélgetésben egzisztál.

MEGÉRTÉS ÉS EGYETÉRTÉS

Gadamer a megértés körkörösségének hangsúlyozása mellett rámutat arra is, amit ő „a tökéletesség előlegezésének” nevez, hogy ti. megérteni csakis valamilyen tökéletes értelemegységet lehet. Értelmezhetjük talán e gondolatokat úgy, hogy csak olyan megnyilatkozást vagyunk képesek megérteni, ami saját elvárásaink, meggyőződéseink többé-kevésbé kialakult előzetes struktúrájába egészében koherensen beilleszthető. Ennek megfelelően mindig vélelmezzük a saját és a beszélő elvárásainak, meggyőződéseinek, az értelmezendő szöveg és a magunk „horizontjának” egybeesését, vagy legalábbis konzisztenciáját. Ezért hangsúlyozza Gadamer, hogy a szöveget főszabályként mintegy a magunk, és nem egy valóban másik ember véleményeként, megnyilatkozásaként értjük. Erre csak akkor kerül sor, ha az igazként történő interpretáció kudarcot vall, ekkor kezdjük ugyanis boncolgatni a megnyilatkozó mint valóban másik ember meggyőződéseit, elvárásait.^[20]

E gondolatok nagyon erős párhuzamot mutatnak Davidsonnak a – Quine használatához képest kitágított értelemben vett – „Jószándék Elvéhez” (Principle of Charity) vezető megfontolásaival.

Quine a logikai konnektívumok fordítása kapcsán vezeti be a Jószándék Elvét. Itt arról van szó, hogy a megnyilatkozó látszólagos paradox, abnormális nyelvi megnyilvánulásait, a logikai szabályokat áthágó kijelentéseit általában inkább betudjuk eltérő nyelvhasználatának, mintsem a megnyilatkozó és saját logikánk eltéréseinek. Ameddig csak lehet, azt gondoljuk, hogy ugyanazzal a logikával beszélünk, vagyis a logikai operátorok használata alatt implicite ugyanazokat az igazságfüggvényeket értjük, mint a megnyilatkozó, legfeljebb furcsa, abnormális jelölést tételezünk fel a másiknál e logika mögé. És ez még – ahogy Quine Davidson irányába előremutatva megjegyzi – az anyanyelvi beszélő megértésének esetében is így van, hisz a normál homofónikus fordítás (interpretáció) is ezen az elvi alapon lehetséges csak.^[21] A másik nyelvi megnyilatkozásának megértése tehát itt is csak bizonyos fokú, legalább az alapvető logikai törvények érvényességében való egyetértést feltételez, hisz a logikai operátorok jelentése ponto-

[20] Gadamer, 1984, 209.

[21] Quine, 1996, 59–60.

san a használati szabályait definiáló törvényekben, tautológiákban áll. Davidson szerint a másik megnyilatkozásának megértéséhez az interpretátornak az alábbi három dologból legalább kettőt ismernie kell:

1. a megnyilatkozó igaznak vagy hamisnak tartja-e a megnyilatkozást?
2. a megnyilatkozó számára mit jelent a megnyilatkozás?
3. a megnyilatkozás szituációjában milyen hitekkal, meggyőződésekkel rendelkezik a megnyilatkozó?

A három dolog azon a nyilvánvaló módon függ össze, hogy a megnyilatkozó egy mondatot igaznak tart, egyrészt a mondat jelentése, másrészt saját meggyőződései alapján. Az első adat megszerzése Davidson szerint nem okoz gondot, hisz Quine nyomán úgy véli, hogy az igaz-nak vagy hamisnak tartás behaviorisztikus adatok alapján empirikusan eldönthető, hiszen ennek ismeretéhez nem kell tudni mi az, amit a beszélő igaznak vagy hamisnak tart. A 2. és 3. adathoz viszont az interpretátornak nincs hozzáférése.^[22] A megértés ilyen radikális interpretációs esetben tehát lehetetlenné válik. Hogy egy egyszerű példával éljünk, vizsgáljuk meg azt az esetet, ha esős időben az a megnyilatkozás hangzik el, hogy „Esik”. Tegyük fel, a jelek arra mutatnak, a beszélő igaz megnyilatkozásnak szánta a mondatot. Ekkor még mindig két lehetőséggel kell számolnunk, hisz vagy úgy érti a mondatot, ahogy mi is, és azt is hiszi, hogy esik az eső, vagy pedig mást tart a mondat jelentésének – mondjuk a mi „Süt a nap”-unkhoz hasonlót – és különös érzéki csalódás révén úgy véli, süt a nap. Az interpretátor Davidson szerint ebben a helyzetben fordul a Jósándék Elvéhez, és Gadamer elemzéséhez hasonlóan felteszi a meggyőződések azonosságát. Tehát ha egy nyelvközösség tagjainál egy megnyilatkozástípus tekintetében az igaznak tartás egyöntetű, akkor feltesszük, hogy meggyőződései egyrészt konstansak, másrészt ugyanazok az igazságfeltételeik, mint saját meggyőződéseinknek, és így két adatot ismervén meg tudjuk állapítani megnyilatkozásaik jelentését, pontosabban a megnyilatkozás részeinek az egész értelméhez történő szisztematikus hozzájárulását. Itt pontosan ugyanarról van szó, mint amit Gadamer az ironia megértésnek elemzése kapcsán mond: a megértés egyetértést feltételez elő.^[23] Más szavakkal „az egyetértés és az egyet nem értés egyaránt csak egy masszív egyetértés háttere előtt lehetséges”.^[24]

Továbbá az, ami Gadamerél úgy jelenik meg, mint a „dologban” való egyetértés, az talán nem más, mint a referencia „kifürkészhetetlensége”, amiről Quine beszél. Hisz nincs másról szó Quinnál sem, mint arról, hogy a megnyilatkozó és az interpretátor közti megegyezésnek, a háttérelméletek, meggyőződések azonosságának magára a referenciára, vagyis a szóban forgó dologra is ki kell terjednie, ellenkező esetben a referencia kifürkészhetetlen. Azonos módon kell felosztanunk a világot ahhoz, hogy megértsük egymást.

[22] Davidson, 1984a, 134–135.

[23] Igazság és módszer: 421. 198. lábjegyzet

[24] Radical Interpretation: 137.

Általában tehát meggyőződéseink azonosságának feltételezése útján oldjuk meg a jelentés problémáját, és – mint azt Gadamerél hangsúlyozza – csak ellenkező tények ingatnak meg saját meggyőződéseinknek e kivetítésében, és csak ekkor keletkeznek a (sokszor tényleg megoldhatatlan) értelmezési problémák, ekkor kezdődik a hermeneutikai feladat, fogalmazódik meg a hermeneutikai kérdésre. Addig azonban mindig magát a megnyilatkozást, „a dolgot” értjük meg, nem pedig egy „véleményt” interpretálunk.

IRODALOM

- Davidson, Donald (1984a): *Radical Interpretation In: Truth and Interpretation*. Clarendon Press, Oxford, 125–141.
- Davidson, Donald (1984b): *Truth and Meaning In: Truth and Interpretation*. Clarendon Press, Oxford, 17–34.
- Fehér M. István (2001): *Szó, beszélgetés, dolog: A gadameri hermeneutika nyelvfelfogása*, In: uő.: *Hermeneutikai tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan, 103–122.
- Gadamer, Hans Georg (1984): *Igazság és módszer*, Gondolat, Budapest
- Quine, Willard van Orman (1996): *Translation and Meaning*, In: *Word and Object*, The MIT Press, Cambridge, Mass. 26–80.
- Quine, Willard van Orman (2002): *Ontológiai relativitás*, In: *A tapasztalattól a tudományig*, Osiris, Budapest, 137–176.

A győri akadémia élete az 1848-49-es forradalom és szabadságharc alatt és az akadémia megszüntetése

AZ AKADÉMIAI IFJÚSÁG MOZGALMAI AZ 1830-AS ÉS 1840-ES ÉVEKBEN

A kormány mindent megtett annak érdekében, hogy a tanuló ifjúság ne politizáljon, és ezért 1836. szeptember 20-án rendeletet bocsátott ki, mely szerint tilos a tanulóknak egyesületet alakítani, továbbá olyan költeményt szavalni, és szónoki beszédet elmondani, amelyben politikai vonatkozások vannak. Az iskolai törvények között is meg kellett a rendelet pontjait tartani.

Az akadémisták ennek ellenére tevékenyen részt vettek az 1839-i követválasztáson és megyei tisztújításon, sőt a megyei nemesség előértekezletein ellenzéki nézeteiknek hangos kifejezést is adtak a fiatalok. Az 1839-i követválasztáskor és megyei tisztújításkor éljeneztek, üdvözölték a szabababb szellemben érvelőket. A Helytartótanács ezekről értesülve 1841. március 2-án kemény hangú leiratban megróttá az ifjúság illetéktelen beavatkozását, és szigorúan megtiltotta nekik a megyei gyűléseken a megjelenést. A Helytartótanács valószínűsíthetően emiatt nem engedélyezte 1844-ben a győri akadémistáknak önképzőkör létrehozását.

Az ifjúság nem tett eleget az intelmeknek, rendeleteknek. A győri diákok közül 1845-ben többen is megjelentek a megyegyűlésen, ezért a tanács újra megismételte a tilalmát, de nem járt eredménnyel. A közügyek iránti odafigyelés meghonosodott az akadémiai hallgatók között. Az ifjúságot nem lehetett feltartóztatni, tevékenyen szerettek volna részt venni a politikai élet alakításában. 1845-ben újra többen megjelentek a megyegyűlésen az akadémiai ifjak közül, ezért a Helytartótanács megismételte a tilalmát, de nem volt eredménye. Az akadémisták élénk társadalmi tevékenységére jellemző volt, hogy 1847-ben Konek Sándor professzor azért nem vett ki a Megyeház utcában egy – egyébként számára megfelelő – lakást, mert a keskeny utcában a lakása elé fáklás zenével felvonuló ifjúság nem tudott volna kellő szélességben megjelenni.

Az 1848. februárjában megtartott megyei közgyűléseken is állandó résztvevők voltak az akadémisták. Az akadémiai tanácsülés jegyzőkönyvében a következő bejegyzés tanúskodik az ifjak közéleti mozgólódásairól: *„Az ifjúság hovatovább már annyira belemerült az új politikai áramlatok sodrába, hogy szinte lehetetlennek látszott ettől feltartóztatni... Az 1848. február első felében tartott megyei közgyűlésen is élénk részt vettek a hallgatóság soraiban, honnan meg-megújuló püsszegés, zaj*

és kiabálás vegyült a tanácskozás közé. A dologról a kancelláriához olyasféle jelentés ment fel, hogy az egész zavart az akadémiai ifjúság idézte elő.”

1848-1849-ES ÉV TÖRTÉNESEI AZ AKADÉMIÁN

1848. március 14-én hír érkezett Pozsonyból a Győrről megjelenő Hazánk c. laphoz. A cikk a bécsi forradalomról, a Metternich-kormány bukásáról és a pozsonyi tüntetésekről tudósított, valamint arról, hogy a magyar országgyűlés eltörölte a cenzúrát.

A hír hatására még aznap este tüntetés volt Győrött. Czakó Zsigmond „Könynyelműek” c. darabját játszották. A két felvonás között a tanuló ifjúság a Rákóczi-induló eljátszását követelte a zenekartól, amit a zenekar megtett és nagy ováció közepette eljátszotta a kívánt művet. 1848. március 15-én a Fő vagy Piac téren (a továbbiaknak a mai Széchenyi téren) nagygyűlés volt, amit dr. Kovács Pál, a Hazánk szerkesztője, Lukács Sándor, gr. Zichy Ottó titkára, és Keresztesy Ambrus ügyvéd hívott egybe, melyre az akadémiai ifjúságot is meghívták. Lelkesen és kitörő örömmel hallgatták az akadémisták az elhangzott beszédeket, majd elénekelték a Szózatot. A nagygyűlés végén Lukács és Keresztesy csendes elvonulásra kérte az egybegyűlteket, akik ennek a kérésnek eleget tettek. A gyűlés rendben és méltó körülmények között lezajlott. Március 15-én este az akadémisták is résztvevői voltak a fáklyásmenetnek, ami szintén példás rendben zajlott le.

AZ AKADÉMIAI IFJÚSÁG FOLYAMODVÁNYA A TANÁRI KARHOZ

1848. március 17-én megjelent az akadémiai épületében Keresztesy Ambrus ügyvéd és az előadásokat megszakítva, az ifjakat a nagyterembe hívta össze. „Több rendbeli szabadságok kivívására” szólította fel őket. Az akadémiai ifjúság tanácskozott és panaszaitak pontokba szedve átadták Deáky főigazgatónak, hogy terjessze a tanárok és a Helytartótanács elé. A diákok Keresztesyvel együtt több szabadságjogot kértek az előljáróiktól és a főhatóságtól.

A folyamodvány szövege a következő:

„Méltóságos Úr!
Tekintetes Tanács!

Honunkat a haladás és hazafiúi lelkesedés szelleme lengi át, e magasztos s századok óta várt dicső eszmétől hátra maradni bárkinek hazafiútlanság béllege leend, e szempontból indul ki a Győri Académiai ifjúság kor szelleméhez alkalmazott kéreseiben, mert tudja azt, hogy a szellemi haladás legüdvösb tényezője a szabadsággal párosult jogosság; e végre következő kérelmek megnyerésére jogosítja magát:

1. Addig is, még új alkotmányunk következtében neveltetésünkben a kor szelleme igénybe vétetik, a szellemképző és szavallati társulatok nem csak ne tiltassanak, hanem a tanítók hazafiútlanságától azoknak gyámolítása méltán várandó, mi végre az ez előtt fenn állott képző körök által szerzett s később is az ifjúság által pártolt academiái könyvtárt a képző kör szabad használatra megnyitvatni kérjük.
2. Az ifjú szív és lélek, ha eszméjével tisztában nincs, célt téveszt, erre pedig szükséges az eszmecsere s szakértőkkel társalgás, mi kávéházakban a hírlapok olvasása

s köztiszteltben lévő férfiük eszméivel tiltakozás által leginkább eszközöltetik, e végre a kávéházakba ily célból szabad bejárást kérjük, fenn maradván az előljárásság kezében a kihágók ellen használható fenytő hatalom; valamint a színházban szabad járást óhajtjuk.

3. Az academiái tanács bírói hatalom, hol vádlottak ügye tárgyalatik; a jogosság nevében kérjük a tanácsot a felek kihallgatására és alapos okok betudására, melynek mellőzése a kedélyekben csak ingerültséget szül.

4. Országos egyetemünk szellemét s az ott fenn álló ugyan azon hatóságtól kibocsájtott törvényes szokásokat sajátunkká teendőket a napontani templomba járás megszüntetését kérjük, fenn tartván a vasárnapi pontosságot.

5. Visszavétetni kérjük a Tekintetes tanácsnak azon határozatait, melyek következtében több ifjak alapos ok nélkül erkölcsbeni 2-od renddel bélyegeztettek, valamint fel kérjük a tanító urakat, mi szerént több tanuló társainknak, kik a túlságos szigor következtében 2-odik osztályba soroztattak, calculussaik javíthatását minél előbb eszközöljék.

Ezen legszentebb célból s legtisztább érzelemből kelt alapos okainkkal támogatott szilárd kérésünket midőn megújítanánk óhajításunk kielégítését minél előbb várva vagyunk és maradunk.

Kelt Győrött Martius 17-ikén 1848.

*Méltóságodnak és a Tettes Tanácsnak
engedelmes szolgálói
a győri Academiái ifjúság.”*

Deáky főigazgató a kérvény átvétele után, még aznap, rendkívüli tanácsulést hívott össze. Az akadémiái tanács megtárgyalta a kérvényt, pontról pontra megalkotta véleményét, és jegyzőkönyvet állított ki erről. A főigazgató a jegyzőkönyvet és az ifjúság kérvényét felküldte Budára, a Helytartótanácsnak.

1848. március 17-én Győrött és a város környékén megkezdtek a nemzetőrség összeírását. Keresztesy Ambrus ügyvéd az ifjúságot is felszólította, hogy legyenek tagjai a nemzetőrségnek. Keresztesy az ifjúságot is felszólította, hogy lépjen be a nemzetőrségbe. Az akadémia épületében beszédet intézett az ifjúsághoz, a fiatalok lelkesen csatlakoztak.

A Hazánk^[1] is dicsérőleg nyilatkozott az ifjúság e tetteről, midőn így írt:

„Különösen ki kell még emelnünk a helybeli tanuló ifjúságot is, kik szükség esetén szinte készeknek nyilatkoztak fegyvert fogni; eddigi viseletük által pedig minden békés polgár becsületét méltán kivívták, mert nem hogy zavarokat csinálni, de sőt minden keletkezhető rend- és rendbomlást férfiasan, de minden erőszak nélkül szép szavakkal gátolni iparkodtak. Éljen a derék ifjúság, — s mutassa meg továbbra is, hogy a kor eszméinek békés útoni felfogására ő is megérett már, de ha kell, életét is kész áldozni a hon javáért.”

Keresztesy vezetésével csatlakoztak az akadémisták a nemzetőrökhöz. A tanári kar a Hazánk cikkével szemben mérsékelten gondolkodott a kialakult helyzetről. Március 17-én a tanácsulésen elhatározták az akadémiái tanárok, hogy minden nemes törekvés mellett az akadémiái tanítást folytatni kívánták, és a diákokat is felkérték, hogy látogassák az előadásokat. A tanácsulés után az akadémiái és gimnáziumi igazgatók felkeresték a városbíró, és felszólították, hogy az akadémistáktól csak az előadási órákon kívül fogadja el a nemzetőrségi szolgálatot.

Március 18-án az őrsereg ezredese megköszönte az akadémiai hallgatók ajánlatát, de mivel nagyszámú polgárőrsereg már volt, így erre már nem volt szükség. Vas Gereben, Konek Sándor akadémiai tanár és Keresztesy szólaltak fel és az iskolai kötelességek teljesítésére és tanulmányaik lelkiismeretes folytatására hívták fel ifjakat.

A Hazánk így tudósított: *„Éljen a derék ifjúság az újjá született haza javára, örömére, mert ezen tettével megmutatá azt, hogy ezentúl is, bármikor a hon vezélyben forogna, érette vérét, életét áldozni kész.”*

Idézet az akadémiai tanács jegyzőkönyvéből, 1848. március 17-én 17 órakor kezdődő rendkívüli ülésről: *„...március hó 15-én az akadémikus polgárság a Posonyi örömhírek meghallgatására meghivatván, öt órakor a nagy piacon összesereglett, hol Lukács gróf Zichy Ottó titkára és Keresztesy ügyvéd urak elszavalása, s a csend fenntartását szívükre kötött szövegük után éljenzések közt elszéledvén, az estve rögtönzött fáklyás díszmenetben legnagyobb rendtartással részt vettek; pénteken, azaz március 17-én a fent érintett Keresztesy úr által az iskolai órát egy fél órányi félbeszakításával az akadémiai teremben többrendű szabadságok kivására buzdítottak...”*

Március 21-én a város közbiztonságáért felelős vegyes választmány felszólította az igazgatóságot, hogy az ifjúság a polgárokkal együtt szerepet vállalhasson a rend fenntartásában. Az igazgatóság megengedte, és az előadásokat felfüggesztette. Az ifjak lelkesen, éjjel-nappal örködtek a város biztonságának megőrzésében. Négy napig tartott az szolgáltatételük, mert a városban teljes nyugalom uralkodott, és nem volt szükség az ifjak segítségére. A polgárőrség főtisztjei felkérték Karvasy Ágoston akadémiai tanárt, hogy az ifjúság zászlóaljával vegyen részt a díszmenetben. Március 25-én délelőtt Karvasy vezetésével felsorakozott a Széchenyi téren az ifjúság zászlóalja is. Győr város városbírája, Stefanits József lelkes szavakkal köszönte meg az akadémistáknak a példás kiállást, és a segítséget a rend fenntartásában. Ezután Karvasy Ágoston tanítványai nevében kijelentette, hogy az ifjúság hazaszeretetére, hűségére mindig számíthat a város és a nemzet.

1848. március 22-én neves esemény zajlott le az akadémián. Az ifjúság a pesti egyetemi hallgatók példájára és felszólítására az akadémia nagytermében „összes ülést” tartott, amelyen a március 17-én benyújtott kérvénye kiegészítésül újabb kívánalmakat állított össze. *„A győri főtanodai ifjúság kívánalmai”* címmel kiállított és kinyomtatott iratot megküldték az összes hazai főiskolának és benyújtották a főigazgatónak is, hogy terjessze a Helytartótanács és az országgyűlés elé. Az akadémiai tanács, látva, hogy az oktatás nehezen tartható fent, március 31-én ülést tartott. Elhatározták, arra kéri a Helytartótanácsot, hogy az előadásokat május elejéig szüntesse meg, és a tanulóknak engedje meg, hogy szüleikhez eltávozhassanak:

„Fontolóra vetetvén azon aggasztó körülmények, mellyel édes hazánk politikai látókörén tornyosuló vészteljes fellegek következtében a közbetett és csend megzavartásával városunk elrémlt lakosságára is nehezülnek, s nem csekély ingerültséget az itteni tanuló ifjúságban előidézték, elhatározza a királyi akadémiai tanács, hogy miután ily ingerült állapotban s vészteljes mozgalmaktól felháborodott kedé-

[1] 1848. évf. 189. sz.

lyek hullámszásai közt a tanulmányok a kívánt sikerrel nem folytathatók, miután továbbá a mindenben könnyű lélekkel részt vevő és így könnyen nemes indulatainak áldozatul eshető tanuló ifjak nagyobb biztosítására, úgy mint a mozgalmak színhelyétől távolabb lakó szülők megnyugtatóására múlhatatlanul szükséges, hogy az ifjak azoknak atyjai gondviselése alá helyeztessenek, – a rendes tan-előadások a mai naptól kezdve május 1-ig annál inkább felfüggesztessenek és a tanuló ifjúság haza bocsájtassék...^[2]

Amíg az országgyűlés küldöttsége Bécsben tárgyal és az udvari konferencia, majd maga a király is elfogadta a legfontosabb követeléseket, a közbiztonság és a rend megóvása érdekében Győrött is megalakult a nemzetőrség a hazafias érzelmű lakosság és a tanuló ifjúság soraiból.

Az enyhülés április első hetében következett be, amikor az uralkodó jóváhagyta a független magyar kormányról és a jobbágyfelszabadításról szóló törvénycikkeket. A győri lakosság örömmámorban járta az utcákat és az ünnepi gyűlések szónokai – Lukács Sándor, Kovács Pál, Rónay Jácint – a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméit dicsőítették. A győri polgárság közel négyszáz főnyi küldöttsége a pozsonyi diéta berekesztése alkalmából díszőrséget állt V. Ferdinánd lakosztálya előtt.

1848. április 11-én megszületett az új Magyarország. Függetlenné és önállóvá vált hazánk. Ausztria azonban visszavonta a döntéseit. Honvédő csapatok alakultak, Győr városa az V. zászlóaljba rendezte fiait. Július közepén nagy számban sereglettek össze az önkéntesek, köztük sok akadémista. A városi tanács a május végén bezárt akadémiát kérte a katonák szálláshelyéül. A főigazgató átadta az épületet, de ígéretet kért tőlük, hogy teljes épségben adják vissza az akadémiát.

Április 24-én báró Eötvös Józseftől, a vallás- és közoktatásügyi minisztertől a főigazgatósághoz érkezett egy leirat, ami így szólt: „Addig is, míg a tanrendszerben és iskolai fegyelemben szükséges és az élettel összehangzó változások megtörténhetendnek, a tanintézetekben szokásban volt számszerű osztályozás, mely különben is már a dolog természeténél fogva igazságosan majd soha sem eszközölhetik, minden tanintézetben megszüntessék.”

A Hazánk című győri lap tudósítása méltatja az akadémiai ifjúságot:

„A csend és a béke Istennek hála, városunkban és annak vidékén semmi kihágások által nem zavartatván, polgári őrseregünk múlt szombaton délben őrhelyeit ünnepélyes díszmenettel hagyta el. Öröm volt látni e valóban örök emlékü nemzeti ünnep alkalmával, nem csak az eddig két pártra szakadt polgárság barátságos egyesülését, de köztük a tanuló ifjúságot is fegyveresen, derék tanárjuk Karvasy Ágoston polgártársunk vezetése alatt, ügyes, katonás fordulatokban szemlélhetni, kik egész idő alatt a csend és béke feletti őrködés terheit minden őrhelyen éjjel és nappal, polgárainkkal, kész szívvel megoszták.

Éljen a derék ifjúság, az újjászületett haza javára, örömére, mert ezen tetteivel megmutatá azt: hogy ezentúl is bár mikor a hon veszélyben forogna érte vérét, életét áldozni kész!

Fogadják a szeretett polgártársak is a haza és városunk szíves háláját, köszönetét,

[2] Felterjesztés a Helytartótanácsához, elhangzott 1848. március 31-én délelőtti tanácsülésen

azon nemes feláldozásukért; miszerint a vész óraiban, foglalatosságaik, családaiik köréből magukat kiszakítva oly kitűzéssel és elszánt szent akarattal a köz csend- és rend feletti őrködést elvállalni, s abban oly példás kitartással híven el is járni, hazafiúi kötelességöknök ismerék, köztiszteletű főtisztjeiktől, az utolsó becsületes közemberig.”

EÖTVÖS JÓZSEF LEVELE A TANULMÁNYI FŐIGAZGATÓNAK

A győri tanulmányi főigazgatónak című levelet közölte a Hazánk, 1848. május 25-i számában. A levél írója Eötvös József miniszter:

„A győri feltanoda (Academia) és nagyreményű ifjú polgárainak legfelsőbb helyeslésre méltott jelleme ismertetéseül, valamint a szülők aggodalmának eloszlatása, és az ifjúságnak a haza valódi javára legcélszerűbb kiképeztetését szíven viselő, tehát legszentebb irányú m. ministerium iránti bizalom szilárdítása végett, nem leendő felesleges Hazánkban, mint a nyilvánosság helybeli organonjában, a tisztelt közönséggel közölni a vallás- és közoktatási Ministernek a győri tanulmányi igazgatósághoz legközelebb intézett következő levelét:

A győri tanulmányi főigazgatónak

A győri feltanoda 22., 24. és 31-én tartott tanácsüléseinek bemutatott jegyzőkönyvei azzal küldetnek vissza: hogy a feltanodai tanácsülések eljárása helyeseltetvén, a tanuló ifjúságnak a legközelebb lefolyt politikai mozgalmak alkalmával az iskolai fegyelem, törvényes rend és béke iránti kötelességek érzetében kitüntettet dícséretes viseletért felsőbb tetszést nyilvánítson: és ugyanazt arra ösztönözze, hogy a tanulmányi előadásokat, eddig tanúsított szorgalmához képest ezenkívül is pontosan hallgatván az aggodalomban lévő szülők feszült várakozásának jó előmenetellel és példás erkölcsi viselettel megfelelni törekedjék. Kérelmezéseit tárgyazólag pedig a közoktatás érdekében ministeri rendeletbe vett, az életszükségeivel és a kor igényeivel összhangzásba hozandó általános módosítások valószínűsítéséig – ideiglen – függőben maradandó rendezéseket nyugodtan várja be.

Egyébiránt a törvények iránti tiszteletet szeplőtlenül fenntartani, azoknak híven hódolni, első polgári kötelességül, legszebb, legdícsőbb feladatul tekintse: és az alkotmányos szabadság magasztos ihletétől áthatva, minden dícsőségét a törvényes rend és béke fenntartásában keresse.

Kelt Budapest, május 15-én 1848.

br. Eötvös József

„BÚCSÚSZÓ A GYŐRI TANULÓ-IFJÚSÁGTÓL”

1848. május végére tűzte ki a minisztérium az előadások bezárását. Szomorúan búcsúztak egymástól az ifjak. A hangulatot legmelegebben az alábbi írás fejezi ki.

Tekintve a baráti szív s rokon érzet azon szilárd kapcsát, mely az oskolai év lefolyta alatt bennünket, hazánk átalakulási napjaiban is öszve tartott, - bizalmasan emelek hozzátok néhány szavakat, — kísérve azon édes öntudattól, — miszerint a mi benne jó van, kebletek földébe áttüntetve leend.

Mindenek előtt visszaidézem figyelmeteket honunk pár hó előtti állására, midőn kebletek a szabadság magvának e hon földébe áttüntetéseért lángolt; vissza a márciusi napokban fejlesztett azon lelkesedésre, mely az emberiség szent nevében jogokat követelt a népnek, villámokat szórt az elavult rendszer, s aristocratia óriási kinövéseire: vissza azon erélyességre, melyet anyagi s szellemi tekintetben átalakulásunk nagy napjaiban egy nemzet szabadságáért fejlesztettek; vissza az öröm s büszke önérzet azon percére, melyben küzdelmeiteket a szabadság, egyenlőség s testvériség szelleme által felkarolni láttátok, — nem láttam arcotokon aggályt, nem kétes sejtelemet jövőnkről, hiszen minden kebel csak örülni tudott akkor, midőn szabadnak látta e hont, egyenlőknek fiait, midőn a századok edzette terhes láncot a szabadság s testvériség kapcsa örökre száműzte.

S most, midőn leszállt a hon nemtője betölteni a sóvárgó szíveket, midőn teljesítve minden, mit csak várni lehetett, midőn a megtört aristocratia romjain az egyenlőség csarnoka felállítatott, most, midőn e sokáig szenvedett honnak polgári egyetértés szülte erőre van szüksége, hogy megvédjük azt, miért oly soká küzdöttünk, kérdem, meg van-e szilárdítva a béke? betöltve az igények? a tapasztalás tanúsítja, hogy nem, minek oka népiünk nevelésbeni éretlen kora.

Milliók ontottak volna vért a szabadságért, s most milliók jogosítják fel magokat személy s vagyon jogtalan megtámadásával a szabadság üriüge alatt polgári vért ontani, mit itt-ott mutatkozó szomorú események már tanúsítanak; kérdem, nem fogják-e az ily lázítók, szabadságunkat tán éjszaka kancsukáira függesztve, honunkat új iga alá görnyeszteni? a testvériség csiráját kigyomlálva, földünket egy polgári vértől párolgó csata piarcá változtatni? messze az ily eszméktől barátim, átok a lázítókra, egy nemzet átka, melyet csak villámok foganatosíthatnak.

Ifjú barátim! néhány nap s tán örökre búcsúzunk; szét oszlunk a haza mezején, fel kell lépni a tevékenység terére: mert a gyáva, a szűk keblű nem ifja e honnak, a parányi erő is sokasítva, hatását nem téveszti, fel tehát barátim ébreszteni a lelket, fejleszteni az erőt, mit a hon, mit a szabadság igényel tőlünk.

Minden polgár kettős szolgálattal tartozik honának; tisztán csepegtetni az átalakulás eszméit azok fülébe, kik előtt azt vastag homály fedi, s védeni a hon szabadságát, ha vész tornyosul egünkre, — az elsőre a honban szétoszlásunk tág mezőt nyit, most azért szenteljünk naponta időt hírlapok olvasására, kísérjük éber figyelemmel az eseményeket, tájékozunk magunkat a politikai harcok között, vegyüljünk nagyobb társaságokba eszem-csere végett, s álljunk azok zászlója alá, kik szabadságunk védelmére s a minden irányban honunk egére borulható vész fellegek szétoszlására hivatva vannak.

Így távozzunk azon helyről, hol először szívtuk a szabadság jótékony legét; ily lelkesedés teremtsen ajkinkra a talán utolsó isten hozzádot, ily lelkesedés kölcsönözzön karunknak erőt, ha szabadságunk ifjú hajtását ármányszülte csel idegen kertész bitorló kezeibe akarná játszani; — csatára ekkor barátim; rójuk le mivel tartozunk hazánknak, a gyávat átkunk kísérje enyészetbe, a bátort lelkesedésünk

edzi a harcsikon; győzni vagy halni a honért: szent kötelesség, ha győzünk, a hon angyala fűzi homlokunkra a szabadsági babért; ha elesünk, a késő nemzedék fia is eljön sírköviünkről leolvasni költőnk ím e szavait:

*Szabadság, te szép égi lény,
Érted vérzettenek.*

*Vérzettenek és elhulltak ők,
De dicsőségesen;
Tettők sugára átragyog
Időn, enyészeten.*

Saára Iván.”

1848. június 9-én Győr város küldöttsége élén Hergeszell Ferenc országgyűlési követ felkereste Eötvös József minisztert, hogy a központi kulturális szervek tekietsenek el a győri akadémia megszüntetési tervétől. 1848 szeptemberében Lukács Sándor kormánybiztos a Győrbe hozott horvát foglyok őrizetére foglalta le az akadémia épületét, majd katonai kórház vált belőle. 1848/1849-ben a főtanodákban, az akadémiaikon az oktatás miniszteri rendelettel elmaradt.

Az 1848-1849-es forradalom és szabadságharc leverése után az akadémia helyzete is megingott. Mivel jelentős szerepet vittek az akadémia tanárai és hallgatói a haza szabadsága érdekében, ezért a bécsi kormányzat megtorló intézkedéseire kellett számítaniuk. Dőry Gábor császári és királyi biztos a kormány nevében úgy intézkedett, hogy az akadémiai előadások 1849. november 1-jén elkezdődjenek. Az akadémiai épületben azonban még kórház működött és Maár Bonifác az akadémia helyettes igazgatója előbb Dőry Gáborhoz, majd Balogh Kornél megyei biztoshoz fordult a kórház elvitele ügyében. Végül Lobkovitz kerületi katonai parancsnok ígéretet tett az épület október végi kiürítésére.

Az október végi kiürítést nem hajtották végre, ezért az igazgató az alispán javaslatára Balogh Kornélhoz intézett hivatalos kérelmet. Az akadémia igazgatója Mendel Istvánt, Győr város polgármesterét is felkérte támogatónak. A polgármester az alispántól kieszközölte az akadémia számára a megyeháza egyes helyiségeit.

A GYŐRI AKADÉMIA MEGSZÜNTETÉSE

A főigazgató 1849. november 7-ére hívta össze a tanári kart. Mivel a jogi kar tanárai közül Karvassy Ágostont a császári és királyi biztos elmozdította állásából, Konek Sándort felfüggesztették a tanári munka alól, Szabó Pál Téten betegeskedett, valamint a tanszéken nem volt betöltve egy állás, így a kar nem tudott jelen lenni az ülésen. Arra az elhatározásra jutottak a tanári karban, hogy így csak a bölcséleti karon kezdődhet meg az előadások sora. Ilyen előzmények után 1849. november 25-én tartották meg az ünnepélyes tanévnyitót, a Veni Sanctét. Az oktatás másnap kezdődött el újra.

A megyeházában lévő termek a bölcséleti kar számára 1850. április 24-éig voltak átengedve. 1850. május 29-én Alemann tábornok megírta báró Hauer soproni katonai miniszteri biztoshoz rendeletét, hogy a győri parancsnokság adja át az épületet az akadémiaának. 1850. június 13-án visszaköltözött a bölcséleti kar a régi helyére.

1850. június 11-én Sterne Nándor, a soproni katonai kerület felügyelője érkezett a városba. Másnap a bölcséleti karral megbeszélést folytatott, amelynek eredményeként a jogi kar visszaállítását is javasolták. Ugyanekkor az intézet nevét – mivel jogi kar nem volt – líceumra változtatták. 1850. július 22-én Maár igazgatót értesítette Rimely Mihály pannonhalmi főapát gróf Thun Leo osztrák miniszter rendeletéről. A rendelet szerint a kormány a Szent Benedek-rendet a pozsonyi akadémiában és gimnáziumban való tanítástól felmentette, ezért kárpótlásként Győrött és Sopronban nyolcosztályos főgimnáziumot kaptak. A rendeletnek megfelelően a bencés rend képviselőjében Maár Bonifác, most már mint főgimnáziumi igazgató, átvette a bölcséleti líceum helyiségeit és felszereléseit, és a tanárokat a főgimnáziumi tanári karba osztotta be.

Hauer katonai biztos intézkedése alapján még tavasszal megszüntették a főigazgatóságot és a levéltárat. A katonai biztos 1850. augusztus 26-i iratával végleg feloszlatta a főigazgatóságot. A jogi kar visszaállítási kísérlete nem sikerült. A bölcséleti kar sem működött már sokáig, mert Hauer miniszteri biztos 1850. szeptember 9-i iratában arról értesítette Maár Bonifác igazgatót, hogy az új tanügyi rendszer (Entwurf) szerint a bölcséleti líceum önállósága megszűnik, és két évfolyama VII. és VIII. osztályként a győri főgimnáziumba tagozódik.

Győr város és az akadémisták hazafias viselkedése miatti büntetésből az akadémiát megszüntették.

A jogi kar tanárai 1806-1848 között:

Albely Ferdinánd Antal

Született: Varasd, 1794. november 9.

Meghalt: Pozsony, 1875. február 1.

1815-től zágrábi, 1829-től 1834-ig a győri a Kir. Kerületi Akadémián, 1835-től 1847-ig a pozsonyi jogakadémián az észjog és a közjog tanára.

Beke Farkas, bekeházi

Született: Pécs, 1774. május 24.

Meghalt: Győr, 1838. június 13.

Jogi tanulmányait Pozsonyban a Kir. Jogakadémián végezte. 1799. április 8-án a körnöci gimnázium tanára, majd 1801-ben a humaniorák tanára, 1805-ben a Kaszai Akadémia tanára. 1807-1808-ig a nagyváradai Kir. Jogakadémián tanított. 1808-ban hívták meg politikai tudományokat oktatni a győri Kir. Kerületi Akadémiára. 1810-ben a természetjog, 1811-1812-ben a statisztika helyettes tanára is. 1812-ben doktori címet szerzett. Helyettes tanár volt 1811. márciusától 1812. április közepéig. 1824 őszétől 1825. február közepéig Fejér György főigazgató távozása után Dreschmitzer József kinevezéséig a főigazgatói teendőket is ellátta.

Bognár József

1824-ig tanított a hazai magán és büntetőjog tanszéken, majd a pesti egyetem ugyanazon tanszékén.

Csatskó Imre

Született: Vác, 1804. november 5.

Meghalt: Budapest, 1874. február 23.

Gimnáziumi tanulmányait Vácott végezte. 1815-1816-ban Budán tanult a német nyelv elsajátítása miatt. A bölcsélet két osztályát a piaristák váci líceumában, a harmadikat a pesti egyetemen hallgatta. A Pesti Kir. Egyetemen tanult 1821-1824 között. 1824. október 30-án bölcsésztudorrá avatták. A joggyakornoki évét Bujanovics Lukács táblai ügyvéd mellett töltötte. 1827-ben tanári vizsgát tett. 1827. november 9-én királyi táblai jegyzőnek esküdött fel. 1828. szeptember 25-én ügyvédi oklevelet kapott és 1828. október 25-én jogtudor lett. Ugyanakkor a Kassai Kir. Akadémia természet- és magyar közjog tanárává nevezték ki. 1834. októberében a 1834. október 8-án foglalta el győri Kir. Kerületi Akadémia tanszékét nyerte el. Albely Ferdinánd Antal utóda volt a természet és a magyar közjog tanszéken. 1836-ban Győr megye, a bácsai (1834), füssi (1836) és vécsei (1843) egyháznemesi székek táblabírája lett. 1844. február 13-ától 1847. október 19-ig az akadémia könyvbíró hivatálának vezetője volt. 1847. október 19-én távozott Győrből és a királyi Helytartótanács mellett lévő tanulmányi bizottság és kapcsolatos könyvbíráti testület ülnöke lett. 1847. október 19-én a pesti egyetem tanára is lett. 1849. november végétől 1850 tavaszáig a győri akadémia tankerületi főigazgatója volt. 1850. tavaszán őt is elmozdították helyébe Sterne Nándor fehértemplomi esperes-plébánost nevezte ki. 1850. szeptember 15-től a pesti főállamügyésznél előadó, 1851. április elejétől a Pest megyei törvényszék ülnökének nevezték ki. 1854-ben a jászberényi törvényszékhez helyezték át, 1859. áprilisában a pesti országos főtörvényszéknél előadó tanácsos lett. 1860-1869-ig a Pesti Kir. Ítéltábla ülnöke. 1867-ben Horvát Boldizsár miniszter megbízásából büntetőtörvénykönyv tervezetét készítette. 1871. április 30-ától a királyi kúria legfőbb ítélszéki osztályának bírója lett. Az MTA 1839. november 23-án választotta meg levelező tagjának. Pauler Tivadar mondott fölötte emlékbeszédet 1875. október 25-én.

Fessel Zsigmond

Meghalt: 1831. szeptember 8.

1810. december 11-én nevezte ki a király Győrbe és 1811. március 11-én foglalta el állását. Győrbe kerülése előtt a selmecbányai gimnázium tanára volt. A Kir. Kerületi Akadémián a magyar nyelv és irodalom rendes tanára. 1824-1827 között helyettesített a hazai magán és büntetőjog tanszéken.

Hirsch Mihály

Született: Pordány, 1750. szeptember 3.

Meghalt: Pest, 1809. november 13.

1769. október 18-án Trencsénben lépett a jezsuita rendbe. 1773 után Nagyszombatban, majd a pécsi Kir. Kerületi Akadémia és a győri Kir. Kerületi Akadémia tanára lett. 1794 elején a pécsi akadémia igazgatójának nevezték ki, mivel elődje Kelemen Imre a pesti egyetem tanára lett. 1807. július 7-én a király a Pesti Kir. Egyetem ugyanazon tanszékére nevezte ki. Auer János halála után, 1800. március 6-ától a jogi kar szeniora volt.

Hoffmann Ignác

Született: 1770 k.

1801 tavaszán Molnár János pesti kinevezése után került a tanszékre a volt kör-möci gimnáziumi tanár és 1801. október 20-án erősítették meg akadémiai tanári állásában. A győri Kir. Kerületi Akadémia pécsi korszakában a magyar nyelv tanszékén tanított 1803-1904-es tanév második félévében. 1806/1807-es tanév elején Hoffmann Ignác helyettesítő tanárként oktatott a magyar nyelv és irodalom tanszéken. 1808. július 5-én kinevezték a Helytartótanácsához, és a pesti egyetemen a politikai tudományok tanszékén oktatott.

Karvasy (1842-ig Karpf) Ágoston

Született: Győr, 1809. május 1.

Meghalt: Bécs, 1896. január 21.

Alsó és középiskolai tanulmányait Győrben, egyetemi tanulmányait a Pesti Kir. Egyetem jogi karán végezte és Pesten ügyvéd lett. 1832-ben tanári vizsgát tett. 1835-ben a Nagyváradi Kir. Jogakadémián a polgári tudományok és a magyar váltójog tanára. 1838. augusztus 21-én került Győrbe a győri Kir. Kerületi Akadémiára, a politikai tudományi tanszékre, a politika rendes tanára lett. 1842-ben Karvasyra magyarosította a nevét. 1847. június 28-án a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja lett. 1848-ban a győri nemzetőrség tagja volt és az akadémiai ifjúság vezetője. 1849 őszén elmozdították állásából. 1850-ben vizsgálatot indítottak ellene, majd a vizsgálat megszüntetése után a Császári Kir. Pesti Egyetem jogtanára lett. 1864-1865-ben a pesti Magyar Kir. Tudományegyetem jogi karának dékánja. 1868-ban királyi tanácsosi címet kapott, nyugalomba ment és Bécsbe költözött.

Konek Sándor

Született: Pest, 1819. augusztus 18.

Meghalt: Balatonfüred, 1882. augusztus 1.

A pesti piarista gimnáziumban tanult, majd a Pesti Kir. Egyetemre járt, a bölcséleti kart 1836-ban, a jog- és államtudományokat 1839-ben végezte el. 1841-42-ben ügyvédi és jogi doktori címet szerzett. 1839-től az udvari kamara fogalmazó gyakornoka Budán. 1845-1849 között a győri Kir. Kerületi Akadémia statisztika és bányajog tanára. 1845. augusztus 12-én a király kinevezte a statisztika és a bányajog tanszékére tanárnak. 1842-ben doktorált, 1844-ben tanári képesítést szerzett, 1849-ben állásából felfüggesztették. Karvasyval együtt élen jártak a győri akadémiai ifjúság forradalmi és magyar nemzeti szellemben történő nevelésében. 1850-től a pozsonyi Kir. Akadémia tanára lett. 1854-ben a pesti egyetem statisztika professzora, rövid ideig az egyházjogi tanszéket is vezette. 1858-ban az MTA levelező, 1867-ben az MTA rendes tagja lett. 1861-ben a pesti Magyar Kir. Tudományegyetem dékánjának választották meg. 1869-1870-ben a pesti Magyar Kir. Tudományegyetem rektora. Ravatalánál dr. Kautz Gyula mondott beszédet. A budapesti Kerepesi úti temetőben nyugszik.

Kmety András

Meghalt: Győr, 1843. november 6.

1806-ban Podolinban kezdte a tanítást mint piarista szerzetes, majd a rendből kilépett és jogász lett. 1812. március 10-én érkezett Győrbe. A statisztika és a bányajog tanára lett a győri Kir. Kerületi Akadémián. A győri árvaház gondnoka és a győri szegényeket gyámolító egylet, valamint az Országos Munkálatok Győr megyei bizottságában is dolgozott.

Molnár János

Meghalt: 1811. március elején

1793. november 9-étől 1794. november 7-éig a magyar nyelv tanára volt és előadásokat tartott magánjogból. 1796. január 2-től augusztus 9-ig tanította a bölcseletet.

Pauler Tivadar

Született: Buda, 1816. április 9.

Meghalt: Budapest, 1886. április 30.

Bölcseletet és jogot tanult, 1838-1848 között a zágrábi akadémián tanított. 1845-ben Zágráb vármegye táblabírójának választották meg. 1848-ban a pesti egyetemen tanított (észjog, magyar közjog). 1848. január 25-én érkezett Zágrábból a győri Kir. Kerületi Akadémiához és 1848. augusztus 1-ig tanított Győrben. 1852-1878-ig a büntetőjog tanára volt Pesten. A pesti Magyar Kir. Tudományegyetem jogi karának dékánja 1860-1861-ben és 1865-1866-ban. A pesti tudományegyetem rektora volt 1861-1862-ben. 1869-ben a Kúria legfőbb ítélőszéki osztályának bírója, 1870-ben az első jogászgyűlés elnöke. 1871-72-ben vallás- és közoktatásügyi miniszter. 1878-1886-ig igazságügy-miniszter volt. 1845-től az MTA levelező, 1858-tól rendes tagja lett. Minisztersége alatt kezdték a polgári törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv előkészítésének munkálatait. Az általa írt Büntetőjogtan (I-II. 1864.) egyszerre szolgált jogszabályként, kommentárként és tankönyvként. A budapesti Kerepesi úti temetőben nyugszik.

Ramershofer (1844-től Ramóczy) Valerián János

Született: Kőszeg, 1807. április 27.

Meghalt: Sopron, 1864. június 20.

1821. október 15-én a bencés rend tagja lett. Pannonhalmán végezte a teológiai tanulmányait. 1829-től a pozsonyi főgimnázium tanára. 1830. szeptember 17-én pappá szentelték. 1837-ben Pápára helyezték. 1838-1850-ig a győri Kir. Kerületi Akadémián a magyar nyelv és irodalom tanára. 1839-ben letette a tanári képesítő vizsgát. 1844-ben változtatta nevét Ramóczyra. 1844-ben államtanból szerzett képesítést. 1843. november 6-ától 1845. augusztus 12-éig a statisztika és a bányajog tanszékén helyettesítő tanár. 1847. október 23-ától 1848. május 1-jéig helyettesített a természet- és magyar közjog tanszéken. 1850. március 23-án a pannonhalmi főapát a császári és királyi kormányzat intézkedései következtében a pozsonyi aka-

démiához küldte Ramóczyt, ahol a bölcselettan (német nyelvű) és a magyar mint idegen nyelv rendkívüli tárgy tanszékére került. Rövid idő múlva Pannonhalmára került alperjelnek és tanulmányi felügyelőnek. Később Kőszegen gimnázium-igazgató 1851-1855 között. 1855-től Sopronban házfőnök és főgimnáziumi tanár.

Szabó Pál

1818-ban szerzett jogi doktorátust, 1825-ben tanári vizsgát tett. 1827. április 7-én került a győri Kir. Kerületi Akadémia hazai magán és büntetőjog tanszékére. A tanítást az 1827/1828-as iskolaév elején kezdte meg. 1848. júliusban betegsége miatt felmentését kérte a tanári állásából. 1848-1849-ben Tatán élt. Győrszentmártoni vicefiskális állást is betöltött.

Szibenliszt Mihály

Született: Losonc, 1783. szeptember 6.

Meghalt: Pest, 1834. március 23.

Jogi tanulmányok után 1810-től a győri Királyi Kerületi Akadémia tanára, természetjogot és magyar közjogot oktatott. 1820. május 9-étől 1827 őszéig a könyvbíráló hivatal revizora. 1827-től haláláig a Pesti Kir. Egyetem tanára (előbb római jog, cenzori jog, hűbérjog, büntetőjog, majd később római jog, természetjog, magyar közjog). A budapesti Kerepesi úti temetőben nyugszik.

A régiók a magyar területi politikában

Tíz éve lesz, hogy a tervezési-statisztikai régiók intézményrendszere felállt Magyarországon. 1998 végén, 1999 elején jöttek létre a regionális fejlesztési tanácsok, mint kvázi kormányzati szervek, amelyek letéteményesi lettek volna a nagyobb térséget, így a több megyét összefogó, felülről kijelölt területi egység tervezésének és fejlesztésének. Ebben az időszakban virágzott a „Régiók Európája” euforisztikus hangulata. Arról beszéltek a szakértők és az önkormányzati politikusok, hogy a jövő a régióké, a nagyobb területi egységeké, s mint egyetlen lehetséges közép szintnek, ki kell dolgozni a funkcióit, intézményrendszereit, s csak ebben képzelhető el a modern államszervezet. Továbbá a decentralizációban, mint a fejlődés egyik új zálogában hívók kis csapata reményt és lehetőséget látott arra, hogy végre valami elindul. Egy optimálisabb, a regionális gazdaságtan kifejezésével élve a közszolgáltatások méretgazdaságához jobban körülhatárolt térben rendeződnek majd újjá állami és közösségi funkciók, valamint a gazdaságfejlesztés, ami további növekedési forrásokat tárhat fel – éppen a területi szereplőket határozottabban megmozgatva és érdekeltté téve. S végül a lakosság, az emberek nem sokat tudtak – ma sem többet – a régiókról, nem értették, nem fogták fel és nem is érdekelte őket, hogy milyen területi szerkezetben és milyen mértékű decentralizációs rendszerben történnek a fejlesztések, közszolgáltatási döntések.

A magyar regionalizáció bemutatására vállalkozom a rendszerváltástól napjainkig. Szakmámhoz híven ezt a folyamatot a területfejlesztés szempontjából végzem el, s nem az állami funkciók térbeli szervezése és irányítása dimenziója alapján. Óhatatlan, hogy ne térjek ki az igazgatási és területi szervezés nélkülözhetetlen központoszintjére, de igyekszem értékelésemet a területi politikára fókuszálni. Ez persze minősítése lesz az elmúlt két évtized terület-fejlesztésének, bemutatva a rögzös utat, a szervezeti, finanszírozási vergődéseket és egyben az eredményeket, amelyek a vontatott, – kedvenc kifejezésemmel élve – lopakodó regionalizáció folyamatában lemérhetők, kimutathatók voltak.

Elsőként szaktudományi értelmezését adom a régióknak. Az elmúlt 20 esztendőben megerősödött, és a társadalomtudományba látványosan beépült regionális tudomány alapfogalmát járom körbe, mert azt tapasztaltam az elmúlt években, hogy sokan sokfélét beszéltek, beszélünk a régióról, miközben annak értelmezésével adósak maradtak, maradtunk. Talán ennek is köszönhető, hogy csak araszolva jutottunk előre. Nem tudtuk elfogadtatni, megértetni, hogy a régió több, mint az ország terü-

leti beosztásának átalakítása, több mint a hiányzó középszint meghatározása és működtetése, a régió egy új államszervezési és fejlesztési rendszert, gondolkodást jelenthet, amiben a döntő és meghatározó maga a decentralizáció.

A második fejezetben a hazai regionális politika általam lehatárolt korszakaiban mutatom be a regionalizációs törekvéseket, azok sikereit és bukását, s egyben jellemzem a fejlesztéspolitika egyik legfontosabb alkotóját, a területfejlesztést.

S az utolsó fejezetben a megkezdett, a nekilendülő, majd megtorpanó, aztán ismét reményeket tápláló hazai regionalizáció lehetséges jövőbeli elmozdulásait kísérelem meg felvillantani. Kimutatom a megváltozó európai feltételeket, ösztönzőket és gátló tényezőket, s természetesen a hazai beágyazottság által megteremtett kényszereket és egy regionális kutató már megfékezett, lecsitított illúzióit is közreadom.

1. A RÉGIÓ

A régiót alkotó elvek megadása, mindezeknek a társadalmi és környezeti-természeti hatások általi elemzése a regionális tudomány egyik alapvető vizsgálati iránya. A kiemelkedést, lehatárolást jelentő ismérvek egész rendszert alkothatnak, s lefedik a földfelszínt, vagy egy ország, esetleg országok közösségének teljes területét. Ennek megfelelően más és más formában, kombinációban tűnhetnek fel a vizsgált ismérvek, amik a lehatárolt régiók közötti különbségekben mutatkoznak meg. Lényeges tehát elemezni, hogy a régiók között milyen azonosságok és eltérések vannak (regionális különbségek), s mindezeket a jelzett, elemzett ismérveken belül milyen alkotótényezők jelenítik meg, hordozzák. A régió jellemzői, vagy a lehatárolást megtestesítő elemek időben változhatnak, hiszen azok az emberi tevékenységekhez, a gazdaság, a társadalom és a környezet alakulásához kötődnek, így a földrajzi tér folyamatosan átrendeződhet, abban más és más, egyben újabb tartalommal bíró területi egységek alakulhatnak ki. Ennek a változásnak a nyomon követése, az azokat mozgató faktorok, elemcsoportok regisztrálása, a lehetséges jövőbeli irányok és térbeli kombinációk meghatározása szintén a regionális tudomány vizsgálati kérdései közé tartozik (tér szerkezet változása, arra ható tényezők).

A *régiók csoportosítása*, azok típusainak meghatározása tehát a regionális tudomány alapkérdésének tekinthető. Számtalan értelmezés ismert, hiszen például a megismerés tárgya, jellege, módja, a tudományterületek befolyása, vagy éppen a jelenségek sajátossága más és más regionális felosztást eredményezhet.

A regionális tudomány neves képviselői egyöntetűen hangsúlyozzák, hogy a térszerveződés és így alapegysége (területi egysége), a régió alapvetően társadalmi képződmény, amely az időtől és tértől (helytől), valamint a társadalmi szerkezet jellemzőitől függően más-más módon jelenik meg. A globalizációs folyamatok hatására nyilvánvalóan a társadalmi feltételek is megváltoznak, ezáltal a korábbi térszerveződési módok is átalakulnak.

A regionális tudományon kívül más diszciplínák is használják a régió fogalmát. A régió rugalmasan értelmezhető gyűjtőfogalom, sokféle összefüggésben felme-

rülő, általában valamilyen tájat, vidéket, térséget, tartományt, körzetet, övezetet, zónát stb. lehatároló területi egységet jelent. Hagyományos értelemben a régió többé-kevésbé lehatárolt terület, amely valamilyen szempontból egységesnek tekinthető, vagy valamilyen szerveződési elv alapján jött létre, amely megkülönböztette azt a többi, más elveket alapján lehatárolható területi egységtől.

Napjainkban, a regionális tudományban három, a fenti felfogásokból kiinduló régiótípus vált széles körben elfogadottá:^[1]

- *Homogén régió, vagy funkcionális régió*, amelynek részei erősen hasonló természeti, társadalmi vagy gazdasági jellemzőkkel bírnak, a társadalmi és több gazdasági ág, illetve tevékenység vizsgálatának jellemző területi egysége.
- *Csomóponti régió*: a tér, mint erőter fogalmával azonosítható, a gazdasági tevékenységek térbeli sűrűsödését veszi alapul, általában egy vagy több (nagy) várost, mint térbeli csomópontot és vonzáskörzetét tartalmazza, főleg gazdasági, településhálózati vizsgálatok nyomán alakult ki.
- *Tervezési-statisztikai avagy programozási régió*: általában közigazgatási, területi tervezési és információgyűjtési (statisztikai) szempontokat helyez előtérbe, amelynek különböző részei ugyanattól a döntéshozó (központi, avagy területi kormányzati) szervtől függenek, elsősorban közigazgatási és intézményi elemzések alapegysége.

A.) *Homogén régió, vagy funkcionális régió* esetén a megfigyelt ismerv belső egyöntetűséget, uniformizáltságot mutat, ennek megfelelően a lehatárolás a hasonlóság elvén nyugszik, hiszen a térstruktúrát az azonos, vagy közel azonos elemek folyamatosan és tartósan jellemzik. A lehatárolásnál alkalmazhatunk egy vagy több struktúrajelzőt, illetve ezek kombinációját. Annak megfelelően, hogy ezeket a szerkezetjelzőket milyen módon határozzuk meg, illetve milyen összefüggéseket (legyen az település, gazdaság, természet) alkalmazunk a lehatárolásnál, számos homogén régiót adhatunk meg.

Így például lehatárolhatók földrajzi régiók (természeti jellemzők azonossága, pl. Kisalföld), mezőgazdasági régiók (a termelt termények és tevékenységek azonossága, pl. szőlő és borvidék), ipari régiók (az ipari termelés meghatározó szerepe, pl. Székesfehérvár és térsége), idegenforgalmi régiók (a turizmus és vendéglátás, illetve az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások dominanciája, pl. Balaton), valamint városrégiók (a városi jellegű települések többsége, a városi funkciók tartós jelenléte, pl. budapesti agglomeráció).

A homogén régióknál a lehatároláshoz az alakító ismervet legjobban kifejező tényezőket, többségében statisztikailag értelmezhető jellemzőket állapítunk meg. Ezek magas koncentrációja (az ország egészéhez, vagy a kiválasztott területen belül más jellemzőkhöz viszonyítva) fejezi ki a homogenitást. Példaként említhetjük a magyarországi borvidégeket, mint homogén mezőgazdasági termelési régiókat. Az országban 22 tájegység regisztráltatta magát bortermő tájként, ahol a szőlővel betelepített terület aránya számottevően nagyobb, mint más vidékeken. A borvidékeken a szőlőtermelésnek és a borkészítésnek meghatározó a társadalmi, gaz-

[1] Lengyel – Rechnitzer, 2004

dasági szerepe és hagyománya. A lehatárolás módszertana számos eljárást ismer, amiknek többsége a regionális tudomány elméleti és alkalmazási modelljeinek a kidolgozását is jelentette.

B.) A *csomóponti régió* elsősorban a gazdaság térszerveződését, a gazdasági tevékenységek tényleges térbeli elhelyezkedését és a gazdasági szereplők interakcióit veszi figyelembe. A csomóponti régiók meghatározó jellemzője, hogy a régión belüli kapcsolatok, interakciók domináns része egy vagy több pólus (általában nagyváros), azaz csomópont és környezete között figyelhető meg. Sokszor áramlási folyamatok rendszereként definiálják, pl. egy metropolisz, mint ingázási központ, az odairányuló ingázás a környező településekről (nyilván naponta vissza is térnek a lakótelepülésekbe). A csomóponti régió térbeli kiterjedése sok esetben ismert, meghatározható, de a közgazdasági vizsgálatok és elemzések szempontjából a régió pontos határai többnyire lényegtelenek. Csomóponti régiót alkot például egy bevásárlóközpont piaci vonzásterülete, valamelyik egyetem beiskolázási körzete, egy nagyvállalat beszállító hálózatának térbelisége stb.

A csomóponti régióban a központ (centrum) és vonzáskörzete között *erőteljes gazdasági interdependencia* figyelhető meg. A csomóponti régiók lehatárolásának egyik módszere lehet a gravitációs modell, amely a különféle központok népességtömegét és egymástól való távolságát figyelembe véve határolja le a centrumok elméleti vonzáskörzetét. Döntő a központ és környezete közötti interakciók gyakorisága, emiatt ennél a régiótípusnál a vizsgálatok során mindig a kapcsolatok intenzitását kell alapul venni (termelési együttműködések, ingázás, kereskedelmi kapcsolatok stb.).

C.) A *tervezési-statisztikai, programozási régió*, mint az intézményi tér eleme, általában az ország adminisztratív területi beosztásának egyik szintjét alkotja, vagy az adminisztratív szintek egyszerű aggregálásából adódik. Kialakításával azt a célt határozzák meg, hogy egyrészt számba lehessen venni, mérni és ezzel együtt összehasonlítani a területi szerkezetet és folyamatokat, másrészt – részben az első alapján is – a gazdasági és társadalmi fejlesztés térbeli egységeiként kerülnek meghatározásra. A fejlesztéshez meghatározott eszköz- és intézmény-rendszer rendelhető, ami lényegében az országra érvényes területi politikából következik. A tervezésszatisztikai, programozási régió magában hordja annak a lehetőségét, hogy a területi egység belső szerveződése meginduljon, s ennek következtében térségi entitássá váljon, ami funkcióinak és intézményeinek egyre nagyobb önállóságot, szabad mozgást jelentheti az állam egészén belül.

Magyarországon a *területfejlesztésről és területrendezésről* szóló, 1996-ban elfogadott törvény szintén közigazgatási szempontok alapján definiálja a területi beosztás legfontosabb fogalmait. A törvény is megkülönbözteti a tervezési-statisztikai (normatív) és fejlesztési (analitikus) régiókat. Külön definiálja az egymással határos megyékből összeálló, az ország területét teljes mértékben és átfedésektől mentesen lefedő *tervezési-statisztikai régiókat*, valamint a szomszédos megyékből, vagy csak egyes részeikből álló, összefüggő, lényegében eseti területfejlesztési társulásként működő *fejlesztési régiókat*. Hazánkban hét tervezési-statisztikai régió került lehatárolásra 1999-ben, ezek közül hat régiót három-három megye alkot, míg a főváros és Pest megye együttesen teszi ki a Közép-magyarországi régiót (1. ábra).



1. ábra: Tervezési-statisztikai régiók és kistérségek Magyarországon. (2010)
Forrás: <http://www.terport.hu/static/kisteralap/index.html>

Magyarországon a decentralizált területfejlesztési források megyék közötti és megyéken belüli elosztásához az ún. *statisztikai kistérségeket* veszik figyelembe (1997-ben 150 ilyen kistérséget alakítottak ki, 2004. január 1-től 168 egységre bővült a számuk, 2007-től további hat kistérség alakult, így számuk 174-re emelkedett). Egy-egy kistérség egy megyén belül lévő szomszédos településekből áll, általában egy (vagy több) város és vonzáskörzete alkotja, s ennek megfelelően egy település csak egyetlen kistérséghez tartozhat. A szomszédos települési önkormányzatok meghatározott cél érdekében létrehozhatnak olyan fejlesztési kistérségeket, *önkormányzati területfejlesztési társulásokat*, amelyek átnyúlhatnak a megyehatárokon is. A kistérségek alapjait képezhetik a közösségi szolgáltatások szervezésének, s ezzel egyik fontos keretét adják az önkormányzati rendszer megújításának. 2005-től a többcélú kistérségi társulások előremutató példákat szolgáltatnak bizonyos közszolgáltatások térségi szintű szervezéséhez, s ezzel egy új típusú térségi együttműködés, mondhatni mikrorégiók szerveződéséhez.

A régió rugalmasan értelmezett fogalma, sokféle felfogása nem pontatlanságokra vezethető vissza, hanem arra, hogy a valóságban a gazdaság és a társadalom földrajziterbeli közegben él. Nincs mindegyik regionális elemzési kérdésre érvényes térfelosztás. A regionális tudomány fenti három típusa közül egyik sem képes teljes mértékben leírni egy régió belső gazdasági, társadalmi és kulturális dinamikáját, amelyek állandó változásban vannak, emiatt *mindhárom típus használatára szükség van*, kiválasztva a vizsgálat szempontjaihoz leginkább igazodót.

A régió tehát vagy az elemzés, a megfigyelés következtében, vagy a beavatkozások értékelését, mérését, illetve a közszolgáltatás ellátását szolgáló területi egységként jön létre, vagy már történetileg kialakult táji, természeti, kulturális

értékek azonossága és elkülönültsége következtében. A *régiót*, mint új entitást három egymással kapcsolatban álló *folyamat teremti meg*. Az első a *regionalizáció*, amikor döntően kívülről (pl. állami szintről), vagy belülről (pl. települések szerveződése) valamilyen jellemzők alapján a teret elkülönített egységekre bontjuk. Például a tervezési-statisztikai régiók a fejlesztések megvalósítására, azok hatásainak mérésére jönnek létre. A második a *regionalizálódás*, amikor a térségi reál-folyamatok fokozatosan kikényszerítik egy új területi entitás kialakítását, éppen az erős, vagy a jól elkülönült összetartozás, kohézió alapján. Például a kistérségi fejlesztésekben résztvevők egy fejlesztési régiót határolnak le, akciójuk megvalósítása érdekében. S harmadszor maga az identitás, a belső összetartozás és közös értékek jelentik az intézményesítés alapját, ezen energiák fokozatosan alakítják át a teret régióvá, amit *regionalizmusnak* nevezhetünk. Például a történelmileg összetartozó térségek regionális mozgalmak révén, kivívják nagyobb önállóságukat.

A három térségszervező folyamat egymást kiegészíti, erősíti, vagy éppen gyengíti, akadályozza. A *regionalizmus*, mint általános fogalom alatt értjük mindazon törekvéseknek a megjelenítését, amelyek a különféle módon szerveződő térségek kialakulását, azok intézményesülését elemzik, vagy éppen a megvalósítást ösztönzik.

2. TERÜLETI POLITIKA RÉGIÓKKAL ÉS NÉLKÜLÜK

Magyarországon a területi politika nem a rendszerváltozás terméke. A II. világháború után megindult a területi folyamatok állami beavatkozásokkal történő alakítása, mindez az adott kor politikai és gazdasági sajátosságait tükrözte. Az államszocializmus időszakának első összefogott területfejlesztési koncepciója 1971-ben jelent meg. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) célja a területileg kiegyenlített fejlődés biztosítása volt. A koncepció egy merev településhálózat kialakítását szorgalmazta, ahol az erős hierarchiához kapcsolódtak a települések funkciói, amit az állam kívánt megteremteni. Megalkotják a koncepció részeként a hat tervezési-gazdasági körzetet az országban (Észak-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Közép-Magyarország, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld) (2. ábra).



Jelmagyarázat: 1 - Országkötő; 2 - Megyeiút; 3 - Tervezési-gazdasági körzet határa; Központok (városok, községek): 4 - Országos; 5 - Kiemelt főtérközpont; 6 - Felsőfokú; 7 - Részleges főtérközpont; 8 - Közfokú; 9 - Részleges közfokú; Körzetek: I - Közép; II - Észak-magyarországi; III - Észak-alföldi; IV - Dél-alföldi; V - Észak-dunántúli; VI - Dél-dunántúli

2. ábra: Tervezési gazdasági körzetek Magyarországon (1971-1980)

Forrás: Hajdú 2001. 218.

Ezek nem funkcionálnak, nem épülnek ki intézményi kereteik.^[2] Viszont üzenet értékkel bírtak a nagyvállalatok, döntően a közszolgáltató vállalatok átszervezésében, azok területi határainak alakításában. A hetvenes évek belső politikai küzdelmeiben a centralizáció győzedelmeskedett, így a településhálózat alsóbb szintjének elemei fokozatosan elvesztették funkciójukat, s nem, vagy mérsékelten részesültek az állami támogatásból. A nyolcvanas évekre a területi különbségek kiéleződtek az országban, s a településállomány egyre nagyobb hányada leépült, kedvezőtlen helyzetbe került. Az állami szintű területi politika csak tervezte az új beavatkozást, de a rendszerváltozás elsöpörte az ígéretesnek tűnő kezdeményezéseket.

2.1 A VÁLSÁGKEZELÉS, A MEGYÉK LEÉPÍTÉSE, MAJD REORGANIZÁLÁSA (1990-1995)

A rendszerváltozás után, a kilencvenes évek elején a területi különbségek látványosan kiéleződtek Magyarországon. Közel másfélmillió munkahely szűnt meg, a korábbi ipari központokban a termelés visszaesett, megkezdődött a gazdasági szerkezet radikális átalakulása. Mindez sújtotta a munkaerőt kibocsátó térségeket is, így az ágazati válságok területi válsággá szélesedtek ki. A keleti piacok elvesztése a mezőgazdaságban szintén megingatta a korábbi szervezeti és termelési rend-

[2] Egyik látványos eredménye lett a tervezési-gazdasági körzeteknek, hogy elkészült mindegyik körzet atlasza, amiben részletesen bemutatásra kerültek a gazdasági, társadalmi és településhálózati viszonyok a hetvenes évek alapján.

szert, amit csak mélyítettek a tulajdonviszonyok visszarendezésére vonatkozó politikai döntések. Az ország nyugati térségei gyorsabban tudtak alkalmazkodni a változásokhoz, mivel ezekben a régiókban már a kilencvenes évek elején lezajlott a privatizáció, a gazdasági kapcsolatok Nyugat-Európa felé irányultak, s a külföldi tőke itt kedvező telephelyi feltételeket talált.^[3]

A területi politika első szakaszát 1995-ig a válságkezelés jellemezte. Az állami források aránya és reálértéke a magas infláció miatt nem volt számottevő. Több kormányzati program került kidolgozásra és alkalmazásra az ország keleti (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 1991) és északkeleti (Borsod-Abaúj-Zemplén 1992, Nógrád 1992, Heves 1992) térségei problémáinak kezelésére, illetve bizonyos alföldi megyék (Békés 1993, Hajdú-Bihar 1993, Jász-Nagykun-Szolnok 1994) infrastrukturális és szociális feszültségeinek enyhítésére. A kormányzati források döntően az infrastrukturális rendszerek kiépítését támogatták, így a gáz- és vízvezeték hálózatot (vízminőség védelme), illetve a közlekedési kapcsolatok javítását. A munkahelyek telepítése a válság sújtotta térségekben nem járt sikerrel, mivel a megközelíthetőségük gyenge volt, illetve a munkaerő képezettsége alacsony szinten állt. Az ország többi részét nem fogta át ekkor még a területi politika, hiszen a pénzügyi erőforrásai mérsékeltek voltak, nem volt átfogó fejlesztési koncepció, s a megyék leépítésével a területi fejlesztés intézményrendszere is megszűnt. Ugyanakkor az ország nyugati térségeiben és a gyorsabb szerkezet megújításra képes új, vagy éppen régi gazdasági központokban a gazdaságpolitika határozottan támogatta a szerkezet megújítását, különösen a külföldi tőke letelepedését, telephelyi feltételeinek kialakítását.

Az átmenet első időszakában több kezdeményezés történt egyrészt a komplex fejlesztési program kidolgozására (Alföld-program), a speciális helyzetű kistérségek, azaz a korábbi nehézipari körzetek (Ózd, Pécs-Komló, Záhony, mint közlekedési csomópont) szerkezet átalakításának támogatására, továbbá PHARE segéllyel az elmaradott térségekben (Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg) a programfinanszírozás rendszer, s ezzel egy új kísérleti, komplex fejlesztési, intézményi-finanszírozási modell bevezetésére.

Nagy jelentőségűnek kell tekinteni az 1992-től megjelenő, majd lényegében 1995-től évente változó ütemű Európai Unió forrást mobilizáló Területfejlesztés PHARE programokat (1. táblázat). Ezek a támogatások jelentősen hozzájárultak a területfejlesztés eszköz és intézményrendszerének kialakításához, annak szakmai megalapozásához. Megkezdődött a piacgazdaság regionális politikájának és működési modelljeinek tanulása, aminek eredményei megfigyelhetők voltak a kistérségi együttműködések élénkülésében (1992–1994), a szerkezet-átalakítást szolgáló integrált finanszírozási rendszer kidolgozásában (1995), a regionális szintű tervezés és fejlesztés kialakításában (1996), a régiók fejlettségbeli különbségeinek mérséklésében (1997) és a felkészülésben az előcsatlakozási programok (ISPA, SAPARD) fogadásában (1998). Az országhatár menti együttműködések új fejlesztési kereteit nyújtó programok (1995–1999) döntően az osztrák-magyar

[3] Enyedi, 1996

Évek	Országos programok	Észak-Magyarország; Észak-Alföld	Dél-Alföld	Dél-Dunántúl	Nyugat-Dunántúl	Összesen
1992	5,5	4,5				10
1995		5				5
1996	2		4	4		10
1997		22	4	8		34
1998	7					7
1995–1999	CBC		14		50	64
Összesen	14,5	31,5	22	12	50	130
Megosztás (%)	11,1	24,2	17,0	9,2	38,5	100,0

*
1. táblázat: A területfejlesztési PHARE programok regionális szerkezete (millió ECU, 1992-1999)
Forrás: Területfejlesztési Országgyűlési Beszámoló a területi folyamatok alakulásáról és területfejlesztési politika érvényesüléséről.
FVM Területfejlesztési Főosztály, Budapest, 2000. április

határszakaszra koncentráltak, de érintették a szlovén, a szlovák és kisebb mértékben a román-magyar határ régiókat is, a területfejlesztés eddig ismeretlen dimenzióit nyitották meg a térségek előtt.

A regionális politikában az átmenet első szakaszának eredményeit azonnal nem lehetett tapasztalni. Nem sikerült gyorsan és látványosan levezetni a válságtérségekben felhalmozott gazdasági és társadalmi feszültségeket, az infrastrukturális fejlesztések (gáz, víz, telefonhálózat, közlekedési kapcsolatok javítása) ebben az időszakban még nem éreztették hatásukat, sőt egyenesen újabb terhet jelentettek az önkormányzatoknak, a lakosságnak. A területfejlesztés szereplői köre csak lassan formálódott, azok között az együttműködés nem jött létre, a fejlesztési koncepciók és programok kidolgozása csak elkezdődött, az intézményrendszer elemei megjelentek csupán, a területi menedzsment szakmai tapasztalatokkal nem rendelkezett, a sokat hangoztatott programfinanszírozás és koordináció még az elvekben létezett. Mindezek ellenére a válságtérségekben megkezdődött egy lassú elmozdulás a területi folyamatokban, tompult a visszaesés, előkészítésre került egy-egy nagyobb beruházás, a legfontosabb regionális különbségeket megtestesítő, döntően infrastruktúrát megtestesítő tényezőkben (települési és termelési infrastruktúra) lévő látványos eltérések korrigálása megindult.

Az első időszakban tehát a modern piacgazdaságok hagyományos területi politikájának céljai és megoldási módjai domináltak, amiben döntőek voltak a központi állami beavatkozások, a területi válságok alapvető okainak felszámolása (foglalkoztatási feszültségek, az alapvető infrastruktúra hiánya, a térségek gyenge elérhetősége), a helyi és regionális fejlesztési intézményrendszer létrehozása (kis-térségi, megyei szinten).

A területi politika ebben az időszakban sem tudott integrálódni a gazdaságpolitikába, attól elvált, miközben a gazdaságpolitika a maga sikereit a válsággal nem küzdő, az átmenetet gyorsabban feldolgozó térségekben kereste és a találta meg. Elindultak gazdaság szerkezetváltását meghatározó külföldi nagyberuházások (Opel – Szentgotthárd, Suzuki – Esztergom, Audi – Győr, IBM – Székesfehérvár), felpörgött a privatizáció. Különlegesség, hogy a privatizáció során csak egy-egy

momentumban (reorganizációs programok – Ózd, Salgótarján; Területfejlesztési Alapnak történő privatizációs bevétel átadás, foglalkoztatási megkötések) bukkannak fel területi szempontok, nem volt összehangolva az állami tulajdon magánosítása és a területfejlesztés.^[4] A nyugati országrészbe települt külföldi befektetők számottevő közvetlen (gazdaságfejlesztést segítő alapok,^[5] központi és helyi adókedvezmények) és közvetett (kivásárlási feltételek) támogatásokat kapnak mind a kormányzattól, mind az önkormányzatoktól. A szükségszerű dualitás jellemzi tehát ezt az időszakot. Az ország fejlettebb térségeiben a szerkezetváltást, s ezzel egy tartós növekedés lehetett elősegíteni, aminek következtében a gazdasági potenciálban és teljesítőképességben a meglévő regionális különbségek stabilitása újratermelődött. A válságtérségekben pedig a hagyományos regionális politika eszközeivel megindult a felzárkózás feltételeinek a kiépítése, ezzel viszont megkezdődött a települési és térségi infrastrukturális ellátásban lévő területi különbségek mérséklésének előkészítése.

A megyerendszert kiáltották ki a helyi autonómia legfőbb ellenségének a rendszerváltás időszakában. Létrejötték a köztársasági megbízottak hivatalai (Észak-Dunántúl: Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Vas megye; Közép-Dunántúl: Zala, Veszprém, Fejér megye; Dél-Dunántúl: Baranya, Somogy, Tolna megye; Budapest és Pest megye, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok; Dél-Alföld: Bács-Kiskun, Csongrád, Békés megye, Észak-Alföld: Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg).



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Köztársasági megbízotti régió határa; 3 – Megyehatár; 4 – Köztársasági megbízotti székhely; 5 – Megyeszékhely; 6 – Megyei jogú város

3. ábra A köztársasági megbízotti régiók (1990–1994)

Forrás: Hajdú 2001, 247.

[4] Rechnitzer, 1998

[5] Kereskedelemfejlesztési Alap, Befektetés ösztönzési Alap, Foglalkoztatási Alap (Rechnitzer, 1998)

megye; Észak-Magyarország: Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén megye) (3. ábra), illetve a minisztériumok dekoncentrált szerveinek, többségében megyei szintű hálózata (1990–1994).

A regionális szervezettségű köztársasági megbízottak közül egyesek az önkormányzatok törvényességi felügyelete mellett a regionális szint tényleges kialakítását szorgalmazták, többségük azonban szigorúan ragaszkodott hivatali feladataihoz, miközben rossz kapcsolatot alakítottak ki a megyékkel, a nagyvárosokkal, hiszen felettes, ellenőrző hatóságként léptek fel. A működési konfliktusok természetesen voltak, mivel az önkormányzati rendszer ekkor formálódott, a szereplők nem tudták, mi tekinthető normális, elfogadott magatartásnak, a törvények csak lassan jöttek ki, számos hiányt, kiskaput, értelmezési problémát tartalmaztak. Mindemellett az önkormányzatokat áthatotta az autonómia illúziója, illetve az abból való fokozatos kiábrándulás, hiszen a feladataik egyre csak nőttek, a központi támogatások mindezt nem követték, a lakossági nyomás fokozódott, közben a térségi együttműködések elmaradtak, lazult a kapcsolat a város és vidéke között, de az önkormányzati egységek (települések) között is.

1994-ben az új kormány megszünteti az kvázi regionális modellt, megerősíti a megyét, de nem a megyei önkormányzatot, hanem csak megyei szintre helyezi az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. Bevezetésre kerül a közvetlen megyei szintű választás intézménye, amivel a megyei önkormányzat átpolitizálása elindul. A megyei jogú városok a rendszerből kimaradnak, így a tartós ellenállás megmarad a megye és a nagyvárosok között. A megyei önkormányzat változatlanul intézmény fenntartó funkciókat lát el, bár valamelyest nőnek a működéséhez szükséges források, de ezek még mindig nem elégségesek a fejlesztéshez, a megyei szintű területfejlesztéshez, aminek intézményeit a legtöbb megyében felszámolják, megszüntetik.

2.1. A TERÜLETI POLITIKA INTÉZMÉNYESÜLÉSE, A MEGYÉK SZINTJÉN (1996–1998)

Az 1996. évi XXI. törvény teszi le az új magyar területi politika alapjait, s ezzel megkezdődik az átmenet második szakasza. A törvény meghatározza a területfejlesztés célját, miszerint az ország mindegyik térségének biztosítani kell a szociális piacgazdaság kiépítését, a fenntartható fejlődés feltételeit, az innovációk térbeli terjedését, a főváros és vidék közötti különbségek mérséklését, a térszerkezet harmonikus fejlődését, s a térségi identitás megtartását és erősítését. A törvény felállítja a területfejlesztés egységes intézményrendszerét. Országos, regionális, megyei és kistérségi szinten definiálja a feladatokat, kijelöli a területfejlesztés döntéshozó szerveit, s egyben megnevezi a döntésben résztvevő szereplőket (önkormányzatok, kistérségek, kormányzati képviselő, gazdasági szféra, munkavállalói képviselő). A törvény a területfejlesztés eszközeit (Területfejlesztési Alap, majd Célelőirányzat, később Vidék-fejlesztési Célelőirányzat), sőt annak forrásait is meghatározza, később külön jogszabályban intézkedik a területi egységek közötti elosztás elveiről. A megyei területfejlesztés tanácsoknak fejlesztési stratégiát és arra épülő programot kellett készíteniük, ami az állami források felhasz-

nálásának az alapját jelenti. A regionális szint létrehozását a törvény ebben az első változatában még a megyék szabad társulására bízta, s a régióknak csupán tervezésszatisztika szerepet szánt.

A törvény elfogadása után, 1996-ben kezdődött meg az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) kidolgozása és azt az Országgyűlés 1998 márciusában fogadta el. Az Országos Területfejlesztési Konceptió meghatározza a térszerkezet jövőbeli alakításának irányait, pontosítja a területi politika céljait és irányelveit, kijelöli a fejlesztés prioritásait, egyben meghatározza a beavatkozási térségeket, azok típusait, az eszköz és intézményrendszer működésére vonatkozó alapelveket definiálja. A koncepció az egyes ágazatok (környezetvédelem, humán infrastruktúra, agrárszféra, ipar, idegenforgalom, műszaki infrastruktúra) vonatkozásában is fejlesztési irányokat jelöl meg. S végül az Európai Unió csatlakozás terület politikai intézkedéseit foglalja össze.

A magyar területi politika a területfejlesztési törvénnyel, valamint az országos, illetve a regionális és megyei szintű területfejlesztési stratégiákkal egy egységes rendszer kiépítését kezdte meg, ami alapvetően az Európai Unió regionális politikájának elveire, gyakorlatára és intézményrendszerére épült. A törvény hatását, s ennek megfelelően a második szakaszt abban lehet értékelni, hogy

- felálltak országos, megyei és esetenként kistérségi szinten a területfejlesztés intézményrendszerei,
- az intézményrendszer működésbe lépett; egyrészt azok kialakították szervezeti rendszerüket, munkamódszereiket, másrészt megkezdődött megyei szinten a decentralizált források elosztása, a fejlesztési támogatási irányok és igények összevetése,
- a területfejlesztés szereplői között megkezdődött a kommunikáció,
- a megyei és kistérségi területfejlesztés koncepciók kidolgozása elindult, s ezzel
- kijelölték térségek (megyék) jövőképével, a fejlesztés irányjaival, a fejlesztési szereplőkkel szembeni lehetséges elvárásokat,
- a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek és intézmények száma gyorsan emelkedett, s részben elindult a társadalom érdeklődése és igénye a területi folyamatok iránt.

A regionális szintet a törvény első változata, csak ajánlotta, s azt a megyék szabad társulására bízta. Majd az Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) felvázolásra kerültek a kívánatos a tervezési-statisztikai régiók, alapegységnek a megyét és nem egy-egy nagycentrum lehetséges hatásterületét választva. A regionális intézményrendszer jóval lassabban és döcögve épült ki, a szereplők regionális identitása szinte nem is volt mérhető, nagytérségi együttműködések, kapcsolatok nehezen szerveződtek.^[6]

Az átmenet második szakaszában tehát törvényi szabályozásra került a területi politika, annak intézményrendszere. Ezeket a kereteket az Európai Unió regionális politikájának alapelvei és működési rendszere határozta meg. Ugyan még

[6] Szörényi – Kukorelli, 1998; Murányi – Szoboszlai, 2000

felülről, az intézményi rendszer meghatározása útján, de már a fontosabb területfejlesztési szereplők aktivizálásával elkezdődött a területi egységek, így döntően a megyék és a kistérségek fejlesztésorientált építkezése.

Az intézményesüléssel változatlanul nem volt képes a területi politika az ágazati fejlesztések összehangolására, így a területfejlesztés alárendelt szerepe továbbra is megmaradt. A lopakodó decentralizáció valósult meg a második szakaszban, hiszen bizonyos elvek alapján leosztásra kerülnek területfejlesztési források a megyékhez, de más ágazati forrásokban csak nagyon áttételesen jelenik meg a területi szemlélet. Jellemző a „decentralizációra”, hogy a felhasználást rendeletben szabályozzák, így a megyék csak a kijelölt, országosan meghatározott célra fordíthatták a forrásaikat, az eltérésekhez, azaz a sajátos területi célok támogatásához miniszteri engedélyre volt szükség.

2.2. A RÉGIÓK INTÉZMÉNYESÜLÉSE (1999–2003)

A területfejlesztési törvény megújítása 1999 októberében történt meg (1999. évi XCII. törvény), s ezzel a hazai regionális politikában elkezdődött a harmadik szakasz. A módosítás célja egyrészt a regionális szint erősítése (a korábbi regionális kezdeményezéseket, illetve az OTK-ban foglaltakat a törvény megerősítette, így hét tervezési-statisztikai régiót határolt el), másrészt a törvényességi ellenőrzés érvényesítése, s végül a megváltozott politikai értékrend alapján a területfejlesztés szereplői képviseletének átalakítása az intézményrendszerben. Az előremutató módosítás legtöbb vitát kiváltó pontjai éppen a partnerségről szóltak. A gazdasági kamarák, illetve a munkavállalók érdekképviseletet és a kistérségek megfelelő (teljes jogú) képviseletet kaptak a korábbi megyei és csak alakulगत regionális területfejlesztési tanácsokban. Az elfogadott módosítás a gazdasági kamarák és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek szerepét visszaszorította, hiszen azok csak tanácskozási jogot biztosított, illetve a kistérségi képviselők száma is csökkent, ami a területfejlesztés alsó, de legaktívabb szintjének szerepét mérsékelte. Viszont nőtt a kormányzati képviselet a minisztériumok, illetve egyes dekoncentrált szervek teljes jogú tagsága révén, de rendeződött a megyei jogú városok helyzete is. Ugyanakkor a miniszteriális képviselet gyakorlati elosztása pártpolitikai elvek szerint történt és nem jött létre a közvetlen kapcsolat a főhatóságokkal. A területi politika irányításának központja ekkor a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, ám pártpolitikai viták és zavarok következtében fokozatosan több centrum alakult ki, nem átlátható kompetenciával (Miniszterelnöki Hivatal, Gazdasági Minisztérium), miközben a regionális szinten is egymással párhuzamos intézményrendszerek szerveződnek (Regionális Területfejlesztés Tanács, Regionális Idegenforgalmi Tanács, Regionális Vidékfejlesztési Irodák (SAPARD Program gondozása, illetve vidékfejlesztés).

A regionális területfejlesztés tanácsok felállásával elkezdődött a regionális fejlesztési stratégiák kidolgozása. A regionális tanácsok fejlesztési ügynökségeiben már szakemberek foglalkoznak a fejlesztések programozásával és annak megvalósításával (ekkor létszámuk 5–22 fő között mozgott). A régiók fejleszté-

si elképzelései beépülhettek a formálódó Nemzeti Fejlesztési Tervbe (2003), így megkezdődött az ágazati és a regionális fejlesztési elképzelések egyeztetése. Formálódott a kistérségi szinten is a területi menedzsment szervezet, ám zavarokat okozott, hogy egymással párhuzamosan több főhatóság telepített erre a szintre képviselőket, amelyek egymással még nem kommunikáltak, sőt kapcsolatuk sem volt átlátható a régióval, illetve a megyével. Elvi lehetőség kínálkozott csupán a kistérségi szinten egy átfogó fejlesztési hálózat (menedzsment) létrejöttére, mivel nem volt világos, hogy a szervezeti és személyi kapcsolódási pontok a jövőben miként formálódnak. A kistérségekben is elkezdődött az egyik előcsatlakozási alap (SAPARD vidékfejlesztés) igénybevételéhez szükséges koncepciók és programok kidolgozása, ám a területfejlesztés szintjeiben (régió, megye, kistérség) a funkciók megosztása és az intézményi keretek egymásra épülése nem tisztázott. Lényegében mindegyik területi szinten tapasztalunk elmozdulásokat és kezdeményezéseket a regionális politika Európai Unió harmonizálására, ám az irányítási zavarok, a nem egyértelmű vezérlőközpont(ok) és vezénylés technikai ezen a fejlesztés, valamint az intézményépítési lendületét fékezik.

2.3. REGIONALIZÁCIÓS KÍSÉRLETEK, DECENTRALIZÁCIÓS PRÓBÁLKOZÁSOK (2004–2009)

A területi politika kormányzati struktúrában történő elhelyezése nem járt sikerrel a 2002-ben hatalomra kerülő Megyesi-kormány. Hosszú hónapokig nem lehetett átlátni, hol van ennek a szakpolitikának a tényleges irányító központja, miközben az európai uniós csatlakozás előkészületei zajlottak. Az Unióban megkezdődött, hogy a csonka tervezési időszakokra (2004–2006) az újonnan csatlakozó országok csak egyetlen regionális operatív programot dolgoznak ki és alkalmaznak. Az okok egyszerűek voltak, nem volt még tapasztalat a csatlakozó országokban a Strukturális Alapok kezelésében, a regionális intézményrendszer fejletlen volt, a Bizottság nem lett volna képes további közel 50 új régió programjának kezelésére.

A döntés nem erősítette meg a magyar régiókat, a regionalizáció híveit megremítette, hiszen az Európai Unióban bíztak az önkormányzati régiók bevezetésének ösztönzésében. A régiók apparátusa intenzív tervezésbe kezdett 2000-től, számos fejlesztési koncepciót, tervet dolgoztak ki, alaposan feltárták a régiók szerkezetét, a fejlesztések potenciális szereplőit rendszereztek, szakmai tapasztalatra tettek szert a tervezésben, a gyakran tervezési centrumok oly gyakran változó elképzelései szerint a tervek folyamatos és gyors átdolgozásában is.^[7]

A regionalizáció mindezek ellenére két nagy lehetőséget kapott ebben a szakaszban. Az első alapját a 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozat indította el, amely a régiók kialakítását, pontosabban megerősítését célozta, döntően a regionális szinten ellátható ágazati szolgáltatások és államigazgatási feladatok meghatározásában, továbbá a közigazgatási hivatalok feladat és hatásköre koncepciójának kialakításában.

[7] Lados, 2007

A Belügyminisztérium keretében létrejön az IDEA Program (Szaktanácsadó Testület, elnöke Ágh Attila egyetemi tanár), amely több munkacsoportban feldolgozza a regionalizáció lehetséges formáit,^[8] a területi államigazgatás reformjának módzatait,^[9] a kistérségi közigazgatás rendszer fejlesztési irányait,^[10] valamint azok tervezési rendszerét,^[11] továbbá az önkormányzati gazdálkodás kívánatos megújításának irányait.^[12]

Sokan, sokféle módon bírálták az IDEA Programot, vitatva annak előkészítettségét, a szakmai beágyazottságát, az eredmények elfogadottságát. Mindezek ellenére le kell szögezni, hogy egyrészt alapos és mély áttekintés készült a hazai területi közigazgatás rendszeréről, másrészt a nemzetközi kitekintések és összevetések segítettek eligazodni a közszolgáltatás nélkülözhetetlen fejlesztési irányainak kijelölésében. Továbbá – és talán ez a legfontosabb – a regionalizáció irányában több jelentős lépés történt éppen a Program ösztönzésére. Az eredmények között kiemelendő, hogy nyolc jelentős államigazgatási dekoncentrált szervezet régiók szerinti átszervezése megtörtént 2007. január 1-jétől, azaz a megyei szervezeti rendszert a jelenlegi tervezési-statisztikai régiók szerinti területi működés váltotta fel (2. sz. táblázat, 4. ábra). Az államigazgatási szervek regionalizációja a viták középpontjába nem a regionális szintű működés, hanem a központok kijelölése miatt került. A régiók megyeszékhelyei versenybe szálltak az intézmények irányítótörzsének megszerzéséért, s minden – döntően politikai – kapcsolatukat bevetették, hogy minél több regionális szervezet központját a városukban telepítsék. A regionalizációt nem

Megnevezés	Nyugat-Dunántúl	Közép-Dunántúl	Dél-Dunántúl	Közép-Mo.	Dél-Alföld	Észak-Alföld	Észak-Mo.
APEH Regionális Igazgatóság	Győr	Székesfehérvár	Pécs	Budapest	Szeged	Nyíregyháza	Miskolc
Magyar Államkincstár Regionális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Budapest	Kecskemét	Szolnok	Salgótarján
Állami Foglalkoztatási Szolgálat Regionális Munkaügyi Központ	Szombathely	Székesfehérvár	Pécs	Budapest	Békéscsaba	Nyíregyháza	Miskolc
KSH Regionális Igazgatóság	Győr	Veszprém	Pécs	Budapest	Szeged	Debrecen	Miskolc
Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Főfelügyelőség	Szombathely	Veszprém	Pécs	Budapest	Kecskemét	Debrecen	Miskolc
Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság Regionális Igazgatóság	CBC	Tatabánya	Szekszárd	Budapest	Szeged	Debrecen	Salgótarján
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézet	Győr	Veszprém	Kaposvár	Budapest	Békéscsaba	Szolnok	Eger
Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóság	Győr	Tatabánya	Szekszárd	Budapest	Kecskemét	Nyíregyháza	Eger

2. táblázat: Regionalizált államigazgatási dekoncentrált szervek területi illetékessége és regionális központja (2007. január 1-jétől)
Forrás: Internet, saját gyűjtés

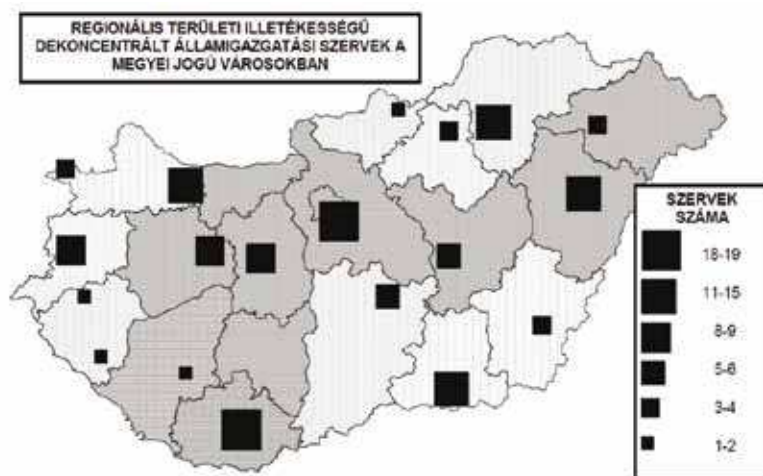
[8] Horváth M. T., 2004

[9] Balázs – Bérces, 2006

[10] Ágh – Németh, 2003

[11] Németh, 2006

[12] Vigvári, 2006



4. ábra: Regionális területi illetékességű dekoncentrált államigazgatási szervek a megyei jogú városokban
Forrás: Szigeti 2002.

segítette a verseny, sőt annak tényleges eredményeit, hatásait, így a regionális kohéziót alapvetően gyengítette, ám az idővel a hullámok elcsitultak.

A regionális önkormányzatok bevezetése viszont nem történt meg, az alkotmány és önkormányzati törvény, mint kétharmados alaptörvények módosításához az ellenzék nem járult hozzá, bár szakértői nem tagadták a reform szükségességét.

Nem feledkezhetünk meg az eredmények között a kistérségi igazgatási és közszolgáltatási funkciók átszervezésének ösztönzéséről, egy új típusú – erősen érdekelttség alapon szerveződő – intézményi együttműködési rendszerek kialakulásáról. Nem célunk ezen rendszert értékelni. Azt leszögezhetjük, hogy a regionalizáció előmozdítása mellett a kistérségi szint megerősítése (Kistérségi Fejlesztési Tanács, illetve intézményi együttműködés) nem épült be egyértelműen és szervesen a regionális fejlesztési struktúrájába, ahhoz a kapcsolatokat például a munkaszervezetek irányításában, vagy a tervezési rendszer összehangolásában nem sikerült megeremteni.

A második eredmény, hogy az 2004-ben módosított területfejlesztés törvényvel a régiók működési keretei pontosabbá váltak, s megindult a fejlesztések hangsúlyainak áthelyezése a regionális szintre. A megyék helyett a régiók kapják meg a már átkeresztelt Terület- és Régiófejlesztési Előirányzat (TRFC) kezelését, s egyre több térségi fejlesztési forrás regionális szintű kezelésében, elbírálásában és elosztásában kapnak fontos szerepet (3. sz. táblázat).

A régiók tehát 2004-től a területfejlesztés súlypontjai lettek, a megyei szint fokozatosan visszaépült, mindeközben megerősödik a kistérségi szint, amely mint jeleztük saját területfejlesztési tanáccsal rendelkezhet, s megtartva önálló munkaszervezetét, sőt azt még erősíti az európai uniós források segítő tanácsadó hálózat kiépülése is.

Megnevezés	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Regionális Fejlesztési Tanácsok										
Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)		1200	5519	6044	2400					
Térség és település-felzárkóztatási előirányzat (TTFC)					9400					
Terület és régiófejlesztési előirányzat (TRFC)						20000	22250	9675	12541	3900
Települési hulladék közszolg. fejl							1500	750		
Tel. önkorm. szilárd burkolatú utak (TEUT)							10000	10400	8000	8000
Címzett és céltámogatások							2500	2500	200	200
Vásárhelyi Terv								1760	2686	1000
Regionális innováció elősegítése							4000	4000	4000	5000
Helyi önkormányzatok fejlesztési tám. (TEKI, CÉDE)									10870	10870
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)									5800	5800
Országosan kiemelt térségek					685,1	4700	3411		687,1	
Intézmény fenntartás						322	350	350	420	590
Régió összesen		1200	5519	6044	12485	25022	44011	29435	45205	35360
Megyei Területfejlesztés Tanácsok										
Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC)	7322	7073	6735	7579	2300					
Ter. kiegyenlítő szolg. előirny. (TEKI)	10000	10900	10573	10573	10573	10573				
Céljellegű decent. tám. előirny. (CÉDE)	6000	6540	6300	6300	6300	6300				
Helyi önkormányzatok fejlesztési tám. (TEKI+CÉDE)							16873	10870		
Leghátrányosabb helyzetű kistérségek tám. (LEKI)							9000	9000		
Intézmény fenntartás						276	262	261,7		247
Megye összesen	23322	24513	23608	24452	19173	17149	26135	20132	0	247
Kistérségi fejlesztési tanácsok és munkaszervezet					600	721	2034	840	1000	1231

3. táblázat: A decentralizáció szintjei és mértéke (1999-2008, millió Ft, nominálértékben)
 Forrás: Saját számítás, költségvetési törvények alapján.

Az egyetlen regionális operatív program (ROP, 2004–2006) a maradék elven épült fel, számos olyan fejlesztési elemet tartalmazott, amit más szektorális programok nem tudtak, vagy akartak befogadni. A helyi fejlesztések ismerkedési terepének tekinthetők, de a programon keresztül számos önkormányzathoz, lokális szereplőhöz közelebb kerültek az európai uniós pályázatok, támogatási rendszerek.

Elkezdődik az új tervezési időszak előkészítése, ebben a hét regionális operatív program kidolgozása. A régiók nagy aktivitással rendszerezték a korábbi évek fejlesztési elképzeléseit, határozott tervekkel rendelkeznek a 2007–2013. időszakra. Élénk polémia alakul ki részben a szektorális operatív programok és régiók között, szakmai viták a területi elv körül csúcsosodnak. Közben új központi ötletként – talán éppen a megújított Országos Területfejlesztési koncepció ösztönzésére is, aminek elfogadása 2005-ben történt meg – elkezdődik az ország hat regionális centrumának (Győr, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Székesfehérvár-Veszprém), mint fejlesztési-növekedési pólusnak a tervezése. A régiók és azok központjai ismét szembeállhatnak egymással. Hiszen az ötlet gazdái nem regionális operatív programokon belül, hanem azoktól függetlenül, egy központi, majd a szektorális programokban elkülönített forrásokból képzeltek el a regionális központok kiemelt fejlesztését.

A regionális operatív programok (ROP) elkészültek a régiók, azok rendelkezésre álló forrásainak felosztása megtörtént, a hétéves időszakban évente 185–202 milliárd Ft kerülhet átalagosan a régiókba, ami négy-ötszöröse az évente eddig biztosított decentralizált forrásoknak (4. táblázat). Az operatív programok elkészültek, bár azokban ismétlődő, azonos elemek találhatók, néha nehéz megtalálni az adott régióra jellemző fejlesztési irányokat, de vannak források, elkezdődhet egy körültekintőbb, alaposabb régióépítkezés.

3. HOGYAN TOVÁBB RÉGIÓK?

A magyar régiók jövőjét az Európai Unió regionális politikájának alakulása erősen befolyásolhatja. Ha az Unió fejlesztéspolitikájának jövőbeli súlypontja a régió lesz, akkor a tagországokban, és ezek közül az újonnan csatlakozóknál a regionális

A regionális operatív programok forrásmegosztása	Az OP-k aránya	min. forrás milliárd Ft	max. forrás milliárd Ft
Nyugat-Dunántúl fejlesztése OP	10,92 %	121	132
Közép-Dunántúl fejlesztése OP	11,96 %	134	145
Dél-Dunántúl fejlesztése OP	15,25 %	170	185
Dél-Alföld fejlesztése OP	17,63 %	196	213
Észak-Alföld fejlesztése OP	22,96 %	256	277
Észak-Magyarország fejlesztése OP	21,28 %	237	258
Összesen	100,0 %	1114	1210

4. táblázat: A regionális operatív programok forrás felosztása, 2007–2013.
Forrás: NFÜ

lis fejlesztés intézményrendszerei megerősödnek, s talán a regionális önkormányzatok kialakítását ösztönözhetik. Ha fejlesztéspolitika más hangsúlyokat kap, s az fokozatosan eltolódik a területi szintről más irányok felé, akkor a regionalizáció lendülete megtörhet, fékeződhet, sőt megállhat.

A jelenlegi folyamatok az Unióban nem a régióknak kedveznek. A 27 tagországra bővült, s további három-négy várakozó országgal bíró közösségben folyamatos átrendeződés figyelhető meg a korábbi regionális elveket hangsúlyozó politikával szemben. A szubszidiaritás, mint az együttműködés egyik meghatározó alapelve nem a régiókra, hanem a tagországokra vonatkozik. Már 27 tagországgal kell a fejlesztési célokat egyeztetni, ezek a mechanizmusok egyre bonyolultabbak, egyre több problémát vetnek fel. Egyre több bírálat éri a régiókat. Az új tagországok esetében részben túl sok jött létre, és azok is túl gyengék. A regionalizáció a régi tagországokban nem járt sikerrel, hiszen minden próbálkozás elbukott (Portugália, 1989; Olaszország, 2006). Az újonnan csatlakozó országok közül csak Lengyelországban sikerült (1999) a korábbi 49 vajdaságból 16 régiót létrehozni, Csehországban (1997) 14 régiót alakítottak ki, Szlovákiában (2001) a regionalizációs törvényt át kellett alakítani és súlyos kormányválságot eredményezett a módosított elfogadása. S mint láttuk, nálunk Magyarországon (2006) sem sikerült a regionális önkormányzatok felállítása, csak az állami szervek bizonyos körének regionalizálása indult el.

Egyre többen vitatják az Unióban a regionalizációból következő előnyöket, kétségbe vonják, hogy a növekszik-e a decentralizációval az abszorpciós képesség, azaz a régiók képesek további forrásokat megmozgatni a fejlesztések érdekében, azokban a regionális hányadokat miként tudják növelni. Egyes szerzők viszont kiemelik, hogy azokban az országokban volt tartós és egyenletes a növekedés, amelyeknek föderatív berendezkedésük volt, vagy regionalizálásban eredményeket mutattak fel.^[13] A regionalizáció több esetben felveti a nemzeti kisebbségek ügyét, ez különösen érvényes Közép-Európára, s ebben kérdésben az Unió eddig nagyon tartózkodó magatartást tanúsított. S végül, az Unió számos nagy problémával került és kerül szembe, így az energiahelyzet, a környezeti problémák kezelése, a közös valuta stabilitása, a gazdaság versenyképessége, vagy számos gazdaságfejlesztő tényező (kutatás-fejlesztés, képzés) lemaradása a klasszikus világcentrumoktól (Egyesült Államok, Japán), illetve a rendkívül gyorsan felzárkózódó új gazdasági központoktól (Kína, India, Oroszország, Brazília). Nem is beszélve napjainkban a globális pénzügyi-gazdasági válságról, aminek a hatásait az Uniónak és a tagországoknak sürgősen kezelni kell.

Az európai regionális politika 2014 utáni új képletei még csak most kerülnek felvázolásra. Ezekből a vázlatokból messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, de vannak jelzések, amik eligazítóak lehetnek a régiók, a regionalizáció jövőjére nézve. A Lipcsei Karta (2007) a területfejlesztési miniszterek tanácskozásának megállapításait foglalja össze, s ebben a területi fejlesztés jövőbeli legfontosabb irányának a várost és azok régióját tekintik. A város (csomópont) lehet a fejlesztés

[13] Horváth, 2001

gócpontja, az ide felfűződő kapcsolatokat kell alakítani, rendezni, új együttműködésekkel, egyben a méretgazdaságosság nyújtotta magasabb versenyképességgel. A Zöld Könyv (2008), amely a területi kohézió újabb összefüggéseit és dilemmáit sorolja, a regionális politika lehetséges új irányai között nem hangsúlyozza a regionalizációt, s az általa nyújtott jövőbeli fejlődési, fejlesztési irányokat.

Magyarországon felálltak a régiók! Jól, rosszul, állandóan vitatva a határait, területi lehatárolásukat, de működnek. Hogy mennyire épültek be a köztudatba, mennyire elfogadottak, az már más kérdés. Nincs tömegmozgalom a régiók mellett, vagy a régiókért! A regionális identitás alacsony, nem vagy nehezen mérhető, a régiókban való gondolkodás a területfejlesztés szereplőinél nem meghatározó.^[14] A területi politikának nem sikerült a regionális különbségeket csökkenteni, egyes területi egységek szintjén növekedtek a fejlődésbeli eltérések (5. táblázat), s a régiók időbeli fejlődésének dinamikája sem közelített egymáshoz, ellenkező-leg távolodtak a régiók a jövedelem termelés alapján (6. táblázat).

Megnevezés	1995		2004	
Főváros		179		205
A leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	109	Győr-Moson-Sopron	122
A legszegényebb megye	Nógrád	60	Nógrád	54
A 3 leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	105	1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	109
A 3 legszegényebb megye átlaga	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár 3. Pest	68	1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár 3. Pest	57
A 3 leggazdagabb és legszegényebb megye átlagának hányadosa		1,56		1,91
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,64		1,77
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		3,00		3,79

5. táblázat: A területi különbségek változása, 1995 és 2004. (Egy főre jutó GDP alapján, változtatlan áron, az országos érték százalékában) Forrás: saját számítás

Régiók	Egy lakosra jutó GDP (ország 100 %)				A fejlettségi helyzet változása (% – ban)			
	1975	1994	1998	2002	1994-1975	1998-1975	2002-1975	2002-1994
Közép-Magyarország	114	146	148	161	32	34	47	15
Közép-Dunántúl	117	86	98	92	-31	-19	-25	6
Nyugat-Dunántúl	96	101	110	108	5	14	12	7
Dél-Dunántúl	88	84	77	72	-4	-11	-16	-12
Észak-Alföld	77	74	68	65	-3	-9	-12	-9
Dél-Alföld	91	83	76	68	-8	-15	-23	-15
Észak-Magyarország	102	70	68	64	-32	-34	-38	-6

6. táblázat: A régiók fejlettségének hosszú távú változása
Forrás: KSH évkönyvek alapján saját számítás, Rechnitzer 2007

[14] Bugovics, 2008

Viszont a területfejlesztés aktív szereplői, döntően az önkormányzatok, a kistérségek, néhány, a regionális pályázatokat erősen figyelő kis- és közép vállalkozás és természetesen a nonprofit szervezetek, a kamarák, érdekképviseltek, továbbá a közszolgáltatás intézményei figyelnek a regionális fejlesztési tanácsokra, döntően azok pályázataira.

A regionális fejlesztési tanács, mint intézmény, s egyben a régió valós megtestesítője folyamatosan működik, egyértelműen intézményesült! Nem hallottunk jelentős nézeteltéréseket, érdemleges politikai konfliktusokat a regionális fejlesztési tanácsokban. Egyszer-egyszer egy-egy vezető körül valami nem volt rendben, aztán leváltással, lemondással a botrány elcsitult. Inkább a megegyezés, a csendes belső alkuk jellemzik a tanácsokat, egy őszintébben formálódó politikai teret képviselnek, ahol meg lehet egyezni. Az okai egyrészt, hogy rendelkeznek pénzügyi eszközökkel és azok nagysága, mértéke, a közszolgáltató szektorhoz képes nem alacsony. A csökkenő nemzeti támogatásokat a regionális operatív programok (ROP) gyorsuló felhasználásai váltják fel, így aztán mindenki kaphat valamit, mindenki sorra kerülhet. Szükséges a helyi szintű fejlesztésekhez a régió, hiszen itt többletforrást lehet a szerezni! Kormánypárti kinevezettek (miniszeri megbízottak), a kormányzati képviselők és többségében az ellenzéki nagyvárosok polgármesterei, valamint az ügyesen lavírozó kistérségi polgármester képviselők sikerrel megegyeznek, képesek belső, csendes alkut kötni. A tanácsok elnökei, mint a területfejlesztésért felelős miniszter megbízottjai és kinevezettjei, ismert térségi politikusok, akik megedződtek az országos, vagy a helyi küzdőtereken, tapasztalatokat szereztek és megfelelő – kijáró – kapcsolatokkal rendelkeznek.^[15] Számukra egyre fontosabbá válik a régió, hiszen sikereket érhetnek el, újabb elismeréseket kaphatnak, alakíthatják saját politikai karrierjüket, vagy bölcsen rendezhetik a visszavonulásukat. A régiók kialakították érdekképviselőtüket (Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa, TERET, 2001. január, Budapest, tagjai a regionális fejlesztési tanácsok elnökei és tanácskozási joggal vesznek részt a fejlesztési ügynökségek igazgatói), amely egyre aktívabb szerepet játszik az európai uniós források felhasználásának értékelésében, de más fejlesztéspolitikai célkitűzés véleményezésében.

Nem feledkezhetünk el a regionális fejlesztési tanácsokkal kapcsolatok gondokról, a megoldatlan kérdésekről. A delegálás elvén felálló intézmény hatáskörei csak részben pontosítottak, az országos szervekhez, a megyei, a kistérségi és a települési önkormányzatokhoz való viszonyuk nem kellően szabályozott, a funkciók megosztása nem egyértelmű. A fejlesztési ügynökségek és a tanácsok kapcsolata ugyan sokirányú, de felvethetnek hatásköri kérdéseket. Nem tisztázott a tanács tagjainak felelőssége az egyre jelentősebb pénzügyi döntésekben, a feladatokat – s ez vonatkozik a bizottságokra is – társadalmi munkában, lényegében önkéntes alapon végzik, így a munkajogi felelősségre nem vonhatók, nem kötelezhetők a feladatok elvégzésére, a határidő betartására.

A regionális fejlesztési ügynökségek apparátusa végzi a régiófejlesztés napi munkáját. A tanácsot kiszolgáló titkárságok létszáma folyamatosan növekszik,

[15] Természetesen mindegyik elnök a kormánypárthoz tartozott.

egyre több feladatot láttak el, ehhez csak részben kaptak forrásokat, a többit maguk szerezik meg, más régióépítésben, vagy fejlesztésben elkötelezett szervezetekkel együtt. Napjainkra közhasznú nonprofit gazdasági társaságként működő ügynökségek a tervezéstől a pályázati rendszer működtetésén át, a régió marketing-szervezésig egyre növekvő feladatskálát fogják át. A régiófejlesztés, s annak menedzsmentje ismereteket kíván meg (közösségi kommunikáció, közszolgálati tervezési ismeretek, nemzetközi kapcsolatok építése, közösségi marketing, európai elszámolási rendszerek, monitoring stb.), amit az ügynökségek fiatal szakemberei a hazai és nemzetközi tapasztalatokkal sajátítottak el. Egy új regionális fejlesztő generációt tömörítenének a fejlesztési ügynökségek, ezek a többségében fiatal menedzserek, akik még lelkesek, nyitottak az újdonságokra, nyelvet beszélnek, jól kommunikálnak a fejlesztés szereplőivel, európai ismeretekkel (pályázati rendszer, forrás felhasználás, megfelelés) rendelkeznek. Még nem épültek be karakteresen a lokális/országos politikai és gazdasági elitbe, de generációs kapcsolataik egyre erősebbek, növekvő befolyású regionális fejlesztési hálózatot működtetnek, így integrálódásuk elkerülhetetlen.

S végül marad az örök kérdés, lesznek-e és mikor önkormányzati régiók Magyarországon? Az Európai Unió 27 tagállama közül 14 országban nincsenek középszintű önkormányzatok, illetve a létrejött regionális szint mellett számos országban megmaradtak az alsóbb szintű területi igazgatási intézmények, s végül a térségi közszolgáltatásokat egyre gyakrabban a helyi önkormányzatok szövetségei, együttműködési rendszerei, közös vállalkozásai veszik át. Mindez nem jelenti azt, hogy nincs szükség karakteres középszintre hazánkban, ennek feladatai elsődlegesen a fejlesztések alakításában, azok összehangolásában és ösztönzésében nyilvánulhatnak meg. Az állami közszolgáltatás funkcióinak alapos és rendszerezett átgondolása lehet az egyik megoldása az önkormányzati középszint újragombolásának, pontosabban annak további regionalizálásának. A másik megoldást a politikai döntés jelentené, amelyhez nemzeti egységre, vagy legalább is megegyezésre lenne szükség. Ám, hogy ezen utóbbi elvek alapján végrehajtott regionalizáció mit eredményezhet az ország fejlődése szempontjából, azt egy regionális kutató már nem képes meghatározni.

IRODALOM

- Horváth M. Tamás (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei*, Szerk.: Horváth M. Tamás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Balázs István – Bércesi Ferenc (2006): *A területi államigazgatás reformja*, Szerk.: Balázs István – Bércesi Ferenc, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Bugovics Zoltán (2008): *Társadalom, identitás és területfejlesztés. A területi identitás és a regionális kapcsolata*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Vigvári András (2006): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, Szerk.: Vigvári András, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Enyedi György (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*, Ember. Település. Régió. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- Hajdú Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatás földrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Horváth Gyula (2001): *Regionális támogatások az Európai Unióban*, Oriris Kiadó, Budapest
- Isard, Walter (1956): *Location and Space Economy*, MIT Press, Cambridge
- Ágh Attila – Németh Jenő (2003): *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*, Szerk.: Ágh Attila, Németh Jenő, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Németh Jenő (2006): *Kistérségi tervezési módszertan*. Szerk. Németh Jenő, Országos Terület-fejlesztési Hivatal, Belügyminisztérium, Budapest
- Lados Mihály (2007): A régió fejlesztési rendszere. In: *Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói*, Szerk.: Rechnitzer János, MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest 401–440.
- Lengyel Imre – Rechnitzer János (2005): *Regionális gazdaságtan*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest
- Murányi István – Szoboszlai Zsolt (2000): Identitás jellemzők a Dél-alföldi Régióban, *Tér és Társadalom*, XIV. évf. 27–50.
- Rechnitzer János (2007): *Nyugat-Dunántúl. A Kárpát-medence régiói*, Szerk.: Rechnitzer János, MTA RKK, Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest
- Szigeti Ernő (2002): *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Rechnitzer János (1998): *A privatizáció regionális összefüggései*, Kulturtrade Kiadó, Budapest
- Szörényiné Kukorelli Irén (1998): A Nyugat-Dunántúli Régió – régió? *Tér és Társadalom*, XII. évf. 3. sz. 51–75.

Gondolatok a középszintű közigazgatás három változatáról

Jelen cikk legfontosabb feladata, hogy bemutassa a középszintű közigazgatás továbbfejlesztésének fő alternatíváit a győri konferenciára^[1] meghívott előadók értekezéseinek keresztül. Az egész napos konferencián mind a három alternatíva képviselői előadhatták az általuk kidolgozott területszervezési koncepció lényegét, és főbb jellemzőit. Verebéli Imre a nagymegye koncepciót adta elő, Rechnitzer János a területfejlesztés oldaláról a régiós koncepciót mutatta be. Pálné Kovács Ilona, aki a lényegében nem változtatna a jelenlegi megyestruktúrán, és a regionális feladatokat a megye felett, regionális fejlesztési tanácsokkal oldaná meg.

A területi igazgatás három fő változatának képviselőin kívül számos előadó tiszteletét tette a konferencián. Nagyon fontos megjegyezni, hogy második alkalommal^[2] fordult elő, hogy a három alternatíva képviselői egy „találkozó” alkalomával, együttesen elő tudták adni a koncepciójuk lényegét. Számomra nagyon tanulságos volt valamennyi előadás, hiszen a kutatási területemet szervesen érinti az előadások nagy része. Kifejezetten tetszett a konferencia hangulata, és jó volt látni, hogy a sokszor ellenkező eszméket valló előadók hogyan tudják kulturáltan ütköztetni szakmai gondolataikat. Ez az érzés nemcsak nekem jelentett sokat, hanem a résztvevőknek is, akik ezt a helyszínen szóban, és a későbbiekben írásban is megerősítették.^[3]

1. Verebéli Imre DSc., egyetemi tanár, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetője előadásában áttekintette a területi igazgatás 1989-2010 közötti fejlődésének, illetve súlyos zavarainak főbb állomásait. Ezt követően bemutatta az általa kidolgozott önkormányzati és államigazgatási középszint ún. nagymegyes koncepcióját. Utalt rá, hogy 1989 és 2001 között a

[1] „A középszintű önkormányzás továbbfejlesztése, különös tekintettel a nagymegyes koncepcióra. A középszintű területfejlesztés irányai” – a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának konferenciája, 2009. december 2. előadók: Verebéli Imre: „A magyar nagymegye mint az önkormányzás és az államigazgatás középszintje”, Rechnitzer János: „A regionális fejlesztés intézményrendszere, a megújítás arányai”, Pálné Kovács Ilona: „Középszintű reform és/vagy területi léptékváltás”, Balogh József – a délelőtti szekció elnöke, Forgács Imre – a délutáni szekció elnöke, Hargitai János: „A megyei önkormányzat megyén belüli és határon túli kapcsolatai”, Hajdú Zoltán: „A nagymegyes koncepció térszerkezeti kérdései”, Finta István: „A magyar középszint községi és kistérségi nézőpontból”, Lipovits Szilárd: „A megyeszékhely megyei jogú város és megyei önkormányzat kapcsolatai”, Hulko Gábor és Cziprián-Kovács Lóránd előadásának címe: „A megye és a régió kérdései”.

[2] Közigazgatási Reformprogramok Szakmai Konferencia nyitó tanácskozása, Hévíz, 2008. november 6-8.

[3] Dr. Balázs István egyetemi docens például az alábbiakat írta a konferenciával kapcsolatban: „Különösen kellemes meglepetés volt számomra az a nyugodt és megértő légkör, melyben az egyes előadók eltérő felfogásukat a másik véleménye iránti empátiával és tisztelettel fejtették ki.”

középszintű közigazgatás továbbfejlesztésére több szakmai hipotézist dolgoztak ki, de ezt követően a politikailag erőltetett „agresszív regionalizmus” következtében a kormányzat által finanszírozott kutatások sajnos leszűkültek a hét régiós önkormányzati és államigazgatási középszint ötletének kibontására. A professzor úr kezdetben kénytelen volt saját maga finanszírozni a másik alternatíva szakmai munkálatait. Időközben a hét régiós önkormányzati alternatívát nem tudták bevezetni, a hét régiós államigazgatási kísérletezés pedig szerinte szakmai és alkotmányossági szempontokból megbukott. Ezért napjainkban újjáéledt a más és jobb koncepciók iránti igény, a kutatások finanszírozásából kezd eltűnni az egyoldalú megközelítés. Köszönetet mondott a győri egyetem vezetésének, hogy felkarolta és a részletező munkát elindító kezdeti finanszírozással támogatta a nagymegyei koncepciót.

A nagymegyei középszint szakmai hipotézisét először az 1996. évi közigazgatásfejlesztési reformkoncepció vetette fel. Eszerint hosszabb távon középszintű közigazgatás komplex funkcióit a nagyobb méretű megyékkel, valamint a kisebb megyék társításával lenne célszerű megoldani. Ennek a hipotézisnek a lehetséges variánsait 1998–2001 között megvizsgálta, végül arra a következtetésre jutott, hogy a végcél két szakaszban lehetne elérni. Az első szakaszban a megyei önkormányzatok és a főváros térszerkezetét változtatlanul hagyva 13 területfejlesztési tanácsot lehetne létrehozni. A középszintű területfejlesztési tanácsok átlagos mérete megfelelne Borsod-Abaúj-Zemplén megye méretének, amit az EU Phare program az 1990-es évek elején alkalmasnak tartott szervezeti kísérletre. Az országos átlagban 800 000 lakost magába foglaló nagymegyei területfejlesztési tanács térszerkezete továbbá jól megfelelne a 2001-ben már véleményezésre bocsájtott EU rendelettervezet NUTS II. alsó határának. A 2003-ban elfogadott rendelet alsó mérethatára jól alkalmazható kisebb méretű országok szubnacionális területfejlesztési célú térfelosztására.

A decentralizált típusú szubnacionális területfejlesztési egység a hatékonyabban akkor tud működni, ha megnövelik a térségi képviselők számát és lecsökkentik a központi igazgatás politikai vagy adminisztratív kirendeltjeinek mai meghatározó mennyiségét. Ennél is előremutatóbbnak tartotta az előadó, ha ezen térszerkezetben nagymegyei önkormányzati szervezet működik, amely magába foglalja a középszintű közszolgáltatási, területrendezési és területfejlesztési funkciókat. A középszintű államigazgatási (de koncentrált szervezetek által ellátott) feladatok nagy része szintén jól ellátható ebben a szubnacionális méretben. Minderre van gyakorlati példa is (lásd BAZ megyét).

Az előadó kihangsúlyozta, hogy az EU konform NUTS II. területfejlesztési méret, amíg a kötelező EU rendelet hatályban van, mindenképp betartandó. Az előadó az erre vonatkozó 13-as térfelosztási javaslatát vetített térképen bemutatta, és két fontos megjegyzést tett. A 13-as felosztásra részben lehet más javaslatot tenni (Nógrád-Heves, vagy Pest-Nógrád és BAZ-Heves stb.).

A 13-as területfejlesztési egységhez képest valamivel több lehet a megyei önkormányzatok száma (14–15). Önkormányzati szempontból például Békés megye önmagában egyedül is számba vehető (a megye nagysága, 100 ezer fős városegyüttes centruma) más 100 ezres centrummal rendelkező nagymegyeiktől

való távolsága erre predesztinálja). Ezáltal 14 nagymegyes (fővárosi) önkormányzatunk lenne, de egy szempontból: a területfejlesztési szempontból Békés megye Csongrád megyével alkotna egy szubnacionális területfejlesztési társulást. Ezzel a megoldással kielégíthető az EU minimum elvárás (13 középszintű területfejlesztési egység) és a nemzeti szempont (14 nagymegye és a főváros). A nagymegyes önkormányzati koncepció második lépésben azt követően lenne bevezethető, hogy a 13 területfejlesztési tanácsban három-négy év alatt megfelelően összeszoknának a szereplők. Így 6 nagymegyében (fővárosban), valamint a kis megyéknek a szomszédos megyével alkotott 7 közös területfejlesztési társulásában. Az előadó arra is kitért, hogy a javaslata megőrzi a magyar megyerendszer hagyományait, de eredményesebb és költségtakarékosabb, mint a 20 mai középszintű egység. A nagymegyes koncepció egyértelműen előnyös a 6-7 nagymegye (főváros) számára, ahol a hazai lakosság nagyobb része él. A koncepció társított kismegyek számára is több előnyt kínál és az itt jelentkező hátrányok kompenzációkkal csökkenthetők.

Az előadó által felvázolt koncepció valóban több igen érdekes megoldást tartalmaz. Ezek közé sorolom, hogy a nagymegyes koncepcióban – eltérően a regionális koncepciótól – középszinten nem háromféle területfejlesztési szervezet lenne. A mai 7 regionális és 19 megyei területfejlesztési tanács helyett „csak” 13 nagymegyes szervezet működne. Érdekes javaslat az is, hogy a nagymegyei területfejlesztési szintről lássák el az összes térségi fejlesztési feladatot, tehát nem kellene 170-nél is több területfejlesztési kistérségi-tanács és szervezet. A települések önkormányzati együttműködéséhez sincs szükség a professzor úr szerint ennyi kistérségre és ennél is több mikrotérségre. A nagyívű javaslat ugyanakkor számomra több bizonytalan pontot tartalmaz. Miért lenne könnyebb 13 nagymegyét létrehozni, mint 7 régiót? Gazdasági válságkorszakban lehet-e, szabad-e ekkora reformba belekezdeni? A nagymegyes reformjavaslat „kényelmes” első szakasza (maradnak a mai megyék, az állami és önkormányzati területfejlesztési szervezetek helyett 13 területfejlesztési szerv alakul) után át lehet-e térni a radikálisabb második szakaszra? Mindezek mellett annyit kívánok még megjegyezni, hogy Verebélyi Imre által előadott javaslat – mely szerint Békés megye Csongrád megyével társulhatna területszervezési feladatok szempontjából – véleményem szerint mindenképpen üdvözlendő. Ennek legfőbb oka, hogy a Békés megye pénzügyi, és stratégiai szempontból csak nyerhetne a közös feladatok ellátása során.

2. Rechnitzer János DSc, egyetemi tanár, a Széchenyi István Egyetem általános és tudományos rektor-helyettese, a Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola vezetője előadása^[4] a területi politika szakaszainak meghatározásáról és a területfejlesztés intézményi kereteinek meghatározásáról szolt.

A régió szaktudományi fogalmát meghatározva azt állapíthatjuk meg, hogy sokan, sokféle meghatározását adták fogalomnak, de az értelmezést senki sem végezte el megfelelően. Elmondható a régió fogalmáról, hogy ahogyan nevezhetjük

[4] Rechnitzer János előadása bővített formában megjelenik a Jog - Állam - Politika című folyóirat 2010. évi 2. számában.

társadalmi képződménynek, ugyanúgy nevezhetjük vidéket, térséget lehatároló területi egységnek. Több, szám szerint három fajta régiótípust különböztethetünk meg. A régiót együttesen 3 folyamat alakítja ki, a regionalizáció, regionalizmus, és a regionalizálódás.

A területi politikának négy jelentős szakaszát különíthetjük el. Az első szakasz 1990-től 1995-ig tartott, melyet a válságkezelés időszakának nevezünk. 1994-től a regionális fejlesztés modelljeit szervezték, helyesebben kezdték megszervezni az erre épülő programok. Ebben a szakaszban azonban ezek finanszírozása és beépülése az akkori rendszerbe gyenge volt. Több kormányzati program került kidolgozásra az ország keleti és északkeleti térségei problémáinak kezelésére. Több kezdeményezés történt fejlesztési programok – például az Alföld-program – kidolgozására, és szerkezeti átalakítások megvalósítására. A területfejlesztés intézményrendszerének kialakításához és szakmai megalapozásához jelentősen hozzájárulnak a Területfejlesztés PHARE-programok. Kezdett kialakulni a piacgazdaság regionális politikájának tanulása. A válságkezelés és a társadalmi feszültségek csak lassan oldódtak. A gazdaságpolitikába a területi politika még nem tudott integrálódni. A területi politika első fejlődési szakaszát kettősség jellemezte. A fejlettebb térségekben gazdasági szerkezetváltás volt tapasztalható, míg a válságtérségekben a felzárkóztatás feltételeinek kiépítése indult meg. Ebben az időszakban, pontosabban 1990-ben, bevezetésre került a köztársasági megbízotti intézmény, mely az európai regionalizációs módot volt hivatott bevezetni. A köztársasági megbízottak intézményében egyesek a regionális szint kialakítását látták, míg mások a hivatali feladatok ellátásához ragaszkodtak.

A következő szakasz a területi politika intézményesülésének szakasza a megyék szintjén. Ez az időszak 1996-tól 1998-ig tartott, melyben megszületett a Területfejlesztésről szóló törvény, és az Országos Területfejlesztési Koncepció. Maga a Területfejlesztésről szóló törvény, Közép-Európa első ilyen törvénye volt. Ebben az időszakban a megye területfejlesztési intézményrendszerének biztosítása még nem kérdéses, de elkezdődik egy regionalizációs folyamat, melyben még mindig a megye kapja a legnagyobb szerepet. Ezzel „lopakodó decentralizáció” indul. A források elsődleges címzettjei a megyék és a területfejlesztési tanácsok voltak, azonban a térségi forráskoordináció nem volt megoldott, és ezzel az ágazati és területi források „elmentek” egymás mellett. Az Országos Területfejlesztési Koncepció meghatározta a térszerkezet jövőbeli beosztásának irányait, a fejlesztés céljait, az ágazati fejlesztési irányokat. Összefoglalásként elmondható erről a szakaszcól, hogy a területfejlesztés intézményrendszere már kialakult, működésbe lépett, a területszervezési egységek közötti kommunikáció megindult, és a jövőkép körvonalazódott.

Ezt követően elérkezett az 1999-től 2003-ig terjedő időszak, amely a „felkészülés szakaszának”, a régiók intézményesülése szakaszának nevezhető. Meghatározásra kerültek a régiók, létrejött a keret. Ezzel egy tervezési-gyakorlati időszak kezdődött el. Az elsődleges kérdés az, hogyan lehet együttműködni. A területfejlesztési törvényt módosították 1999-ben, a regionális szint erősítése indult meg, és az intézményrendszerben átalakult a területfejlesztés képviselője is. Létrejöttek a regionális fejlesztési tanácsok és velük együtt a fejlesztési stratégiákat is kidol-

gozták. A regionális politika Európai Unió harmonizáció céljából valamennyi területi szinten tapasztalható elmozdulás.

A következő, és ezzel végső időszak a 2004-ben kezdődő és napjainkig tartó szakasz. Ez az időszak nem volt a magyar területi politika reneszánsza. Nem voltak rendes intézmények, de a kezdeményezés már megvolt a területi reformra. A kistérség felértékelődött, kistérségi szintre került a tervezés, de nem épült fel hierarchikus tervezési rendszer. A dekoncentrált szervek regionalizációja elkezdődött. A stratégiai célok között határozottan szerepelt a regionalizáció kérdése. A területszervezési kérdéseket illetően 2005 volt a választóvonal, amikor átkerülnek a területfejlesztési célok a megyéről a régióra. 2002 és 2006 között a területi politika sokféle változáson ment keresztül, a struktúra állandó változásban volt. Mindeközben a regionális különbségek egyre csak nőttek, a foglalkoztatási térképek nem változtak, és ugyanazokon a területeken, országrészekben maradtak a munkaerő problémák, ahol eddig is voltak. Létrejött az IDEA Program, amely többek között arra volt hivatott, hogy feldolgozza a regionalizáció lehetséges formáit, a területi államigazgatás reformjának módozatait, és a kistérségi közigazgatási rendszer fejlesztési irányait. Az államigazgatási szervek regionalizációja a viták központjában állt, melynek elsődleges oka a központok között kialakuló verseny lett. Létrejtek a regionális fejlesztési szervezetek, amelynek legfontosabb hozadéka, eredménye, az értékes humán erőforrás állomány létrejötte volt. De mi is a regionális fejlesztési tanács? Vajon államigazgatási szerv, kormányhivatal, vagy Pálné Kovács Ilona szavaival élve: „paragovermentális szervezet”? Mennyire tudja a megyéket képviselni? Egyáltalán hogyan épül fel? Hol van az ellenőrzési rendszere? Mindezen lépések a térségi gondolkodás felerősítését szolgálták, és új stratégiák körvonalazódtak. A regionális fejlesztési tanács megalakult, és egyértelműen intézményesült formában működik. Jelentős nézeteltérések nincsenek, és nem hagyható figyelmen kívül a fejlesztési ügynökségekből kinövő fiatal apparátus.

Nagyon fontos megvizsgálni a regionalizáció „európai trendjeit” is. Ez azért nagyon fontos, mert a jelenlegi helyzet arra enged következtetni, hogy az európai regionális politika irányt váltott. A regionalizációs törekvések háttérbe szorulnak. Ennek elsődleges oka, hogy az Európai Unió folyamatos bővülésével már nem lehet összehangolni valamennyi tagállam területi politikáját. Ma már a „sokszínű Európa” jellemző a területi politika terén is. A regionalizációt egyedül Lengyelországban sikerült terv szerint megvalósítani. Az összes többi tagállamban a regionalizáció és a területfejlesztés összekapcsolása sikertelen volt. Az európai példák azt mutatják, hogy a regionalizáció nem tudott áttörni. Nagy változások vannak jelenleg folyamatban az Európai Unión belül. Nem lehet tudni, hogy mi lesz 2014-ben, amikor a területszervezést felülvizsgálja az Unió. Lehetőségként figyelembe kell venni, azt az ötletként már felmerülő opciót is, hogy a régiót, mint strukturális egységet elvetik, és helyette a városi funkciórendszerre helyezi a hangsúlyt az Európai Unió.

Jelenleg a legfontosabb feladatunk, hogy először az alapelveket tisztázzuk. Azt kell vizsgálni, hogy hogyan, miként lehet, vagy kell az egész közszolgáltatást, közigazgatást átszervezni. Mi a község, a település, a középszent, a központ funkciója, szerepe? Az előadó szerint ez az alapvető kérdés. Ami ugyancsak nagyon

fontos alapvetés, hogy „nem szabad kidobni azt, ami megvan”. Ilyen példának okáért a regionális fejlesztési tanácsok által létrehozott intézményi keret és a humán erőforrás.

A megoldási lehetőségek három csoportban értékelhetők.

- Az első csoportba az a megoldási lehetőség tartozik, hogy maradjon minden a jelenlegi, változatlan formában, és várjunk türelemmel 2014-ig, amikor, a már fentebb említett felülvizsgálat megtörténik.
- A második megoldási lehetőség a központosított fejlesztési rendszer, Országos Fejlesztési Központ bevezetése lehet. Ennek vannak dekoncentrált szervei, ügynökségi hálózata. Feladatai közé tartozik a térségi struktúra, a gazdaságfejlesztés kialakítása.
- Végül, harmadik megoldási lehetőség a nagymegye, vagy régiók létrehozása. A nagymegyéket a megyék határaihoz kell igazítani, és a nagyvárosok funkcionális szerepét kell megerősíteni.

Végső következtetés, és Rechnitzer János szerint a legfontosabb feladat, amelyet valamennyi megoldási lehetőség kidolgozását megelőzően el kell végezni, a pénzügyi elemzés.

Rechnitzer János utalt arra, hogy a hét területfejlesztési régió nem intézményszerű, szervezett megfelelően, „identitása” nem alakult ki. Nem foglalkozott azonban azzal, hogy vajon ennek mi az oka. Véleményem szerint, ahogyan az előadás során is elhangzott, az 1996-os területfejlesztési törvény jelentős előrelépést jelentett az EU-konform területfejlesztési közpolitika és eszközrendszer történetében, azonban Magyarországot a jelenleg létező 6-7 egységre nagyon nehéz felosztani. Belekényszerülünk abba a helyzetbe, hogy nem szomszédos megyéket vonjunk össze. Míg a területfejlesztés a kis magyar megyéknél nagyobb térségi keretet igényelne, mely elvárásnak akár a 6-7 régiós beosztás is megfelelne, addig az önkormányzati, közszolgálati, államigazgatási és a megyei szinten ellátott egyéb dekoncentrált feladatok kisebb térségi szerkezetet igényelnek, hogy azokat az emberekhez minél közelebb végezzék, arról nem is beszélve, hogy a regionális identitás nem tud úgy kialakulni, ha a fejlesztési ügynökségekben a minisztériumból kinevezett megbízottakból áll a tagság egy része. Az előadó számos érdekes gondolat felvetése mellett nem foglalkozott részletesen a nagymegye koncepció területfejlesztési igazgatási és térszerkezeti kérdéseivel. Ugyanakkor részletesen bemutatta a térségi dekoncentrált államigazgatási szerveinek tevékenységét. Végül meg kell említenem egy, a kistérség működésének értékelésében megfigyelhető ellentétet. Finta István későbbi bemutatásra kerülő előadása szerint a kistérségi szint minden elemében megbukott, és korántsem nevezhető sikertörténetnek. Ezzel szemben Rechnitzer János a kistérséget egyértelműen pozitívan értékelte. Érdekes az elméleti, tudományos, és a gyakorlati értékelés szembenállása, mely véleményem szerint további vizsgálatot érdemel.

3. Pálné Kovács Ilona DSc., egyetemi tanár, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központ Dunántúli Tudományos Intézet igazgatója előadása során kifejtette, hogy Magyarországon 2000-től kezdődően indult meg egyfajta

regionalizációs folyamat, melynek legfontosabb kiváltó oka, és elsődleges célja az európai adaptáció volt.

Az Európai Unióban a huszonhét tagállam területszervezése nagyon sokszínű, és nem egyeztethető tökéletesen össze. A mesterséges regionalizáció csupán Lengyelországban tudott megvalósulni. Nagyon fontos szabály, hogy magunkat mindig a hozzánk hasonló sajátosságokkal, „méretekkel” rendelkező országokhoz kell hasonlítani. Az Előadó szavait idézve: Nem feltétlenül igaz, hogy a méret és a teljesítmény egyenesen arányban áll egymással, ugyanis a tapasztalat azt mutatja, hogy a nagyobb méret nem mindig hozza magával a jobb teljesítményt. A másik, nagyon fontos – jelenleg aktuális kérdés –, hogy a regionalizmus politikai értelemben „megroggyant”, és perspektívája elég bizonytalan. Ennek oka, hogy a tagállamok köre folyamatosan bővül, és nem lehet összeegyeztetni valamennyi állam területszervezését, és közös, alkalmazandó „területszervezési sémát” sem lehet alkotni.

Ma a régió versenyképességéről, gazdasági fejlesztéséről beszélni nem érdekes, hiszen a nemzetgazdasági összefüggések sokkal erőteljesebben meghatározzák a gazdaság versenyképességét, mint az, hogy milyen regionális keretek között zajlik a termelés. Az Európai Unióban a tagországok különböző módon próbálták megvalósítani a térszerkezeti átalakulást. Példának okáért Svédország több fajta módon próbálta létrehozni a régiós beosztást, de a folyamat vége az lett, hogy maradt a régi, klasszikus struktúra. De van ellenpélda is. Dánia sokáig „hezitált”, és a végén egy nagyot lépett.

1990-ben a jogalkotó célja az volt, hogy egy decentralizált államot hozzon létre. Két jelentős strukturális sajátosság jellemezte az új magyar közigazgatási rendszert. Az egyik a települési szint elaprózottsága, a másik a területi önkormányzati szint gyengesége. A helyi szint megerősítése céljának alárendelődött a megyei önkormányzás „pozícióba helyezése”.

Sajnos az évek során alkalmazott intézményi reformok demokratikus elvárásoknak nem feleltek meg, és az elaprózottság megszüntetése, a megyei szint megerősítése nem történt meg, sőt a problémák egyre nőttek. Sem a területfejlesztési törvény, sem a kistérségek létrehozása sem oldotta meg a problémákat. Aztán következett a regionalizációs törekvések kora, melynek legfontosabb jellemzője a felülről történő szabályozási koncepció volt. Ezek után kialakultak a regionális fejlesztéspolitika intézményi keretei, és a források a megyétől átkerültek a régióba. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy ha regionalizálásról beszélek, akkor nem decentralizációról van szó. A két fogalom nem egyenlő egymással. A reformok során történt számítások egyértelművé tették, hogy a régiók szükségessége gazdaságossági szempontból nem igazolható.

A hazai léptékváltás leggyakoribb alternatívái a kistérség, megye, régió. Sajnos azonban ezeket a léptékeket különböző legitimációjú, funkciójú szervezetekben intézményesítették. Abból a szempontból nem kivétel a nagymegye-koncepció sem, hogy ez a reform is folyamatos vitákat indukál és ismét a földrajzi határok, és a székhelyek kérdése kerül terítékre, melynek eredményeképpen ismét a területi reform legfontosabb része, a végrehajtás marad el. A végleges döntések helyett ma az országot a szintek versenye jellemzi. Eszerint abban az esetben, ha párhuzamos intézmények működnek különböző szinteken, valamint ha túl sok a szint, és

erősek is ezen szintek, akkor az eredmény csak a szétaprózottság lehet. Miért is? Azért, mert a szintek versenye a forrásokért való versengést is magával hozta. A megyék gyengítése, súlytalanná tétele a következő szakaszokon ment keresztül. Először a funkciókeresés, és az identitáskeresés időszaka zajlott le, majd egy látszólagos erősödés indult meg, de kiderült, hogy az erősödés nem párosul érdemi hatáskörökkel. Ezt követően bekövetkezett a megyék valós gyengülése, gyengítése, melynek hozományaként tanúi lehettünk a régió jövőképe kialakulásának, és végül elérkeztünk a megye teljes eladósodásához. Rá kellett jönnünk, hogy a megye nem kap szerepet az uniós források elosztásának során. Mi történt tehát? Szétesett a középszint, megerősödött a központi hatalom, és pont a kistérség, és egyéb „építkezések” miatt, szétesőben van a helyi szint is.

Pálné Kovács Ilona szerint abba kellene hagyni a térképrajzolgatást, és bizalmat kellene adnunk a megyének. Az Előadó nem osztja Verebélyi Imre nagymegye- koncepciójának szükségességét. Ennek oka, hogy látszólag nagyobb méret, kompromisszumos megoldásnak tűnik a nagymegye-koncepció, de a valóságban a konfliktusok száma nem csökken. A második kritikai észrevétel a koncepcióval kapcsolatosan, hogy Verebélyi Imre szerint a nagymegye megfelelhet a NUTS-rendszer fejlesztéspolitikájának, ami igaz is, de lássuk be, hogy a NUTS II-es rendszer, keret, jelenleg nem fejlesztéspolitikai, hanem tervezési egység, továbbá az is kérdéses, hogy a NUTS-rendszer megmarad-e eredeti formájában, vagy átalakul. Jövőnk szempontjából fontos végső kérdés, hogy vajon le fog-e zajlani a decentralizáció? Erre a kérdésre a válasz, hogy abban az esetben, ha nem lesz olyan erős az önkormányzati, civil társadalmi lobb, vagy érdekegység, amely képes lesz ellensúlyozni a mindenkori kormány mindenkori reformtörekvéseit, akkor a középszintű reformok ügyében még sokáig csak a „térképrajzolgatás” marad nekünk.

Én, mint a témával foglalkozó PhD-hallgató folyamatosan nyomon követem az Előadó publikációit és nagy érdeklődéssel hallgattam jelen előadását is. Véleményem szerint a területszervezés kérdése már jó ideje megoldatlan, és „reformot szomjazó” területe a magyar közigazgatásnak. Az Előadó azt mondja, hogy hagyjuk a „térképrajzolgatást” és csupán területfejlesztési célra hagyjuk meg a regionális területfejlesztési tanácsokat. Valóban ez is egy megfontolandó javaslat, azonban véleményem szerint az önkormányzati rendszer mellett a területfejlesztés is jelentős átalakításra szorul. Egyetértek mások kritikai megjegyzésével abban a vonatkozásban, hogy jelen harmadik variáns gyenge pontja: a fejlesztési tanácsok térszerkezete sajnos a „rossz” szerkezeti beosztáshoz igazodik. Egyetértek Pálné Kovács Ilona koncepciójával, vagyis, hogy alapvetően a megoldás nem lehet a régió, viszont úgy látom, hogy a középszintű közigazgatás nagyobb „felfordulás” nélkül nem válik ismételten életképpé. Egy kérdést vetett fel bennem a koncepció – jelen előadás során nem érintett – azon gondolata, mely szerint a megyei jogú városokat be kellene olvasztani a megyébe, a megyei közgyűlésbe. Abban az esetben, ha ez megtörténne, a reformnak érintenie kellene a választási törvényt^[5] és az önkormányzati törvényt^[6] is, mely kétharmados törvényeink

[5] Választási eljárásról szóló, 1997. évi C. törvény

[6] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

körébe tartozik, és amelynek a megváltoztatásához – véleményem szerint – nincsen meg a szükséges politikai konszenzus. Márpedig politikai konszenzus nélkül nincsen lehetőség változtatásokat véghezvinni.

4. A középszint egyes fontos kérdései

Balogh József, a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács elnöke szerint a rendszerváltás az önkormányzati rendszer életre hívását is magával hozta, amely megteremtette, pontosabban megkezdte az ország közigazgatásának átalakítását. Ebbe a reformfolyamatba illeszkedett a Területfejlesztésről szóló törvény (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről) megalkotása, melynek gyakorlati haszna vitathatatlan. Természetesen nem vitás, hogy az önkormányzati rendszer és a területfejlesztés intézményei között időnként elméleti és gyakorlati problémák „ütik fel a fejüket”, és ennek következtében a közigazgatás e két területét érintő reform kívánatos és elkerülhetetlen.

Összefoglalásként sajnos egyértelműen kijelenthető, hogy a magyar középszint válságban van. Ennél fogva, a reformtörekvések felvetése nemcsak időszerű, hanem elkerülhetetlen.

Végezetül az Elnök úr a nyitóbeszédét Magyar Zoltán jubileumi emlékévében a Professzor egyik híres idézetével zárta: „Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszerű munka, hanem állandó cél és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egy pár bürokratikus tapasztalatnak, vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elv szerinti vizsgálata, és üzenetének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendszere...”

Hargitai János, a Baranya Megyei Önkormányzat Elnöke előadása során a megyei önkormányzat kapcsolatait vizsgálta. Jelenleg nem beszélhetünk a „forrásbőség” időszakáról, és ez az állapot 2011-re sem fog megváltozni. A közeljövő időszaka nem a közigazgatási kísérletezések időszaka lesz. Az első kérdés, ami meg kell válaszolni, hogy milyen szabályzási környezet veszi körül a megyéket a rendszerváltás óta. Az önkormányzati rendszer reformjakor a jogalkotó figyelme elsősorban a települések felé fordult. Arra tekintettel, hogy jelenleg a középszint, sőt az egész önkormányzati rendszer egyfajta válságban van, mindenki a megoldást keresi a problémára. Ez pedig a települési önkormányzatok számának csökkentése lehet. Ezt a javaslatot azonban senki nem meri felvetni politikai körökben. 1996-ban követhető irányba indult el az ország a területfejlesztési törvény létrejöttével. Sajnos azonban ez a fejlődési folyamat 2002-ben megszakadt, és az Előadó szavaival élve „gyalázatos” korszak köszönt az önkormányzatokra. Elindult az alkotmányellenes eszközökkel, mindenáron erőltetett regionalizáció. Ez a politikai konszenzust nélkülöző, kormányzati erőszakkal megvalósítani kívánt regionalizáció a jelenlegi „ex lex” állapothoz vezetett, amely a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének hiányát illeti. A rendszerváltáskor született valamennyi jogszabály az akkori „félíg tele” állapotot mutatja, vagyis, hogy a kompromisszumok uralták a jogalkotást valamennyi területen. A Kormány képviselt valamit, melyet az ellenzék nem akart, és ekkor megszületett az álláspont, melyet tompított a kompromisszum: legyen megyei önkormányzat – érdemi hatáskörök nélkül.

Sajátos helyzet, hogy a megyei önkormányzatnak, mint területi önkormányzatnak, és a megyei jogú városnak, mint települési önkormányzatnak, saját területén partneri viszonyt kell kialakítani egymással. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 69. § (2) bekezdése arról szól, hogy hogyan lehet a megyei önkormányzatoktól elvenni a feladatait annak beleegyezésével, majd a (3) bekezdés már azt taglalja, hogy hogyan lehet „elszeretni” a feladatokat annak beleegyezése nélkül is. Ilyen feladatok közé soroljuk a középiskolai, szakiskolai, kollégiumi ellátást, a kulturális iratok gyűjtését, a levéltári feladatokat, az egészségügyi, szociális intézményeket, a fogyatékos gyermekek oktatását és ellátását. Nem tartozik a népszerű feladatok közé, azonban a koordinálás, a térségi feladatok összehangolása, azaz a „megfoghatatlan feladatok”. az évek során nem szűkültek a megyét illetően, de a finanszírozásukhoz szükséges forrás sajnos egyre kevesebb lett. Fennáll az a sajátosan torz helyzet, hogy a megyei önkormányzatoknak törvénybe foglalt kötelezettsége azon feladatokat átvállalni, és megfelelő módon ellátni, amelyeket a települési önkormányzat nem tud ellátni, bár az ő feladata lenne. Többek között ennek az állapotnak az lesz a következménye, hogy a megyei önkormányzat teljesen el fog adósodni. Sajnos a helyzetet csak rontja a többcélú kistérségi társulások megjelenése, amelyek érdemi feladatokat nem kapnak, viszont a forráselosztásban jelentős szerepük van. Hargitai János szerint a regionális fejlesztési tanácsoknak nincsen létjogosultsága a magyar közigazgatásban. Egy „tollvonással” meg kellene őket szüntetni, az őket körülvevő menedzsmentet, és az ügynökségeket pedig a megyék mellé kellene telepíteni. Elsődlegesen azért mert érdemi jelentőségük nincsen, csupán a döntések közvetett előkészítésében vállalnak szerepet. Az Előadó meglátása szerint ezt a feladatot a megyére is rá lehetne bízni.

Összegzőként, az előadó szerint a jelen helyzetből mindenképpen pozitív elmozdulást jelentene, ha a rendszert központi szinten és alapvetően vizsgálnák felül, és ennek során a megyei önkormányzatoknak több bizalmat adnának.

Le kell szögezmem, hogy nagy tisztelettel viseltetek Baranya megye iránt, és ennek egyik fő oka, hogy minden évben színvonalas megyekonferenciát rendeznek a megyerendszer fenntartása érdekében. Az Előadó diplomatikus módon nem tért ki a területi igazgatás továbbfejlesztési kérdéseire. Előadásából úgy tűnik, hogy az indokolt megyereform alatt csak pénzügyi-erőforrás reformot hangsúlyoz, és nem érinti a megye térszerkezeti kérdéseit, amely a konferencia témája is volt. Kérdésként merült fel bennem, vajon hogyan látja egy gyakorlati szakember, a Baranya megyei közgyűlés elnöke, Baranya és Tolna megye együttműködésének jövőbeni lehetőségét. Szívesen hallottam volna még Baranya megye és a megyei jogú város kapcsolatáról. Ezen felvetésnek Pécs kulturális főváros mivoltából adódóan is kiemelt jelentősége van, annál is inkább, mert köztudott Baranya megye és Pécs megyei jogú város együttműködésének szükségessége, és tényleges megvalósulása is. Talán koromból adódó idealizmusomnak köszönhető, hogy a jövőt „fényesebbnek” látom az Előadónál: ha a működési, fenntartási költségek tekintetében nem is lesz „pénzbőség”, de a fejlesztési pénzek vonatkozásában nagy megszorításra nem kell számítani. Elgondolkodtató a kijelentés, hogy a közeljövő nem a reformok kora lesz, tekintve, hogy közigazgatási kísérletezésre jelenleg nincsen

pénz. Véleményem szerint talán soha nem volt ennyire szükségszerű a közigazgatási „reformkísérlet”. Kell a kísérlet azzal a feltétellel, hogy előtérbe kell helyezni azokat, amelyek megtakarítással járnak.

Hajdú Zoltán DSc., a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központjának tudományos tanácsadója szerint az alapkérdés, amelyet meg kell válaszolnunk: Ki integrálja az ország belső területét, ki határozza meg a folyamatokat. Az államigazgatási, vagy az önkormányzati igazgatás? Amíg ezt a kérdést nem válaszoljuk meg, addig nem lehet „valós párbeszédet” folytatni az ügyben az ország struktúráját illetően. Sokféle érték mentén tagolhatjuk az ország területét, melyek eltérő területi konstrukciókat alakíthatnak ki. Jelenleg az eltérő érdekek eltérő véleményeiben csupán két közös pont található. Az egyik, hogy mindenki ennek az országnak a területét akarja felosztani. A másik, hogy valamennyi vélemény szerint szükség van alapszintre és központi szintre. Ezen kijelentéseken túl minden vitás. Az alapszint megfogalmazható „elaprózódott” alapszintként, vagy „oszlopos” rendszerben. Nem mindegy, hogy az alapszintet hogyan határozzuk meg, mert az nem lehet rendszeridegen a területi szinthez képest. A magyar közigazgatásnak két története van. Az egyik a működő közigazgatás, a másik a mindenkori közigazgatás megreformálására irányuló törekvés.

A történelem során megvalósuló közigazgatási reformtörekvések a következőképpen alakultak. Az első reform 1923-ban valósult meg. Ezen reform érdekessége, hogy volt a reformnak egy „axiómája”. Ez pedig, hogy maga a reform után keletkezett térszerkezeti beosztás „első ránézésre” rossznak volt mondható, azonban ha jobban megvizsgáljuk a reform eszmei hátterét, rá kell jönnünk, a nevezett reformot átható legfontosabb alapelv, hogy a megcsonkított ország megmaradt megyei határait nem szabad megváltoztatni. Ha ennyi maradt a régi dicsőségből, akkor ezt örökségnek kell tekinteni. Ha ebből a szemszögből vizsgáljuk a reformot, egyértelműen látszik, hogy a látszólagos „logikátlanságot” túlnőve, inkább elvi, eszmei alapon kell értékelnünk a kialakult térszerkezeti beosztást. Elmondható ugyanakkor, hogy tértől, időtől függetlenül, racionális területi beosztás nincsen.

A következő fontos időszak a 30-as évek időszaka. Princz Gyula nevéhez kötődő koncepció, a városmegye koncepció, Magyarország térszerkezeti beosztásának szempontjából nagy jelentőséggel bír. A reformkoncepcióban már megjelent az „országfejlesztés” fogalma. Ezen koncepció középpontjában a „közlekedésszervezés” és a „központi- hely” szemlélet áll. Ennek lényege, hogy abban az esetben, ha a hivatalnoknak, egyénnek utaznia kell, az adott területi egység székhelyét úgy kell kialakítani, hogy az „közlekedés-racionális” és „központ-racionális” legyen.

1938. évi „Országrendezés városokkal” koncepció lényege, melynek létrehozója Erdei Ferenc, hogy Budapest mellett Győrt, Pécsét, Debrecent, Szombathelyet, Szegedet, Miskolcot és Kassát a „kerületi igazgatás központjaiként” vette figyelembe.

A közigazgatás következő csomópontja, az 1945 utáni „újrakezdés” időszaka. Az ország struktúráját „3 megyerendszerben” (kis-közép-nagy) kell végiggon-dolni. Érdekessége a magyar térszervezésnek, hogy egyedeiben valamennyit alkalmazta már a magyar közigazgatás. Dönteni kell. A döntés tárgya pedig, hogy

tiszta, vagy vegyes rendszert hozunk-e létre. Ezt kell elsősorban eldöntenünk. Ha vegyes rendszer mellett döntünk, el kell fogadnunk, hogy alkukat kell kötnünk. Alapvető kérdés, hogy vajon képes lesz-e a magyar nemzet a területi szervezetében a normativitásra?

1949-ben vita robbant ki, hogy vajon megye, vagy a marxista gazdasági körzet legyen az alapszint. Ezen kérdést Rákosi Mátyás döntötte el, amikor kijelentette, „Nekünk a megye kell!”. Döntését arra alapozta, hogy a történelem során „jó volt a megye a feudalizmusnak, jó volt a feudálkapitalizmusnak, jó volt Horty fasizmusának, akkor nekünk is jó lesz”.

A területszervezés abszolút diadala furcsa módon az 1950 és 1954 közé eső időszak. A városok pozicionálása egyértelműen meghatározott volt. Egy város tartozott a Minisztertanács alá, a megyeszékhelyek és a nagyvárosok tartoztak a megyei tanács alá, és végül a harmadik kategória a járási tanácsok alá rendelt városok kategóriája volt. A történelem során egyértelműen kiderült, hogy nem vált be ez a rendszer, de egy ténylegesen előremutató kora volt ez a „területiségnek”. A következő, témánk szempontjából jelentős időszak 1953 után következett a megyei reformterv kidolgozásával. Ennek a reformtervnek a lényege, hogy 10 megye és Budapest képezné a nagymegyes rendszer alapját.

A következő fordulópontot 1956 jelentette. Az ország területi beosztására az alábbi elméleti konstrukciók kerültek kidolgozásra.

- népgazdasági tervezést szolgáló reformtervek 6-7-es felosztást javasolták,
- a településfejlesztési javaslatok megoszlottak, de inkább a 9-es felosztást favorizálták,
- végül a gazdasági körzetelmélet 6-tól 13 gazdasági körzetet akart.

A reform előkészítés mintaszerű és pénzügyileg tökéletesen kimunkált volt, melyet három bizottság készített. Ezek a Megyerendezési Bizottság, Járás és Városrendezési Bizottság, Szervezeti és Jogi Konstrukciós Bizottság.

1971-ben a politikai hatalom elfogadta a gazdasági-tervezési körzeteket, és az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiót.

1988-tól a rendszerváltásban a megyei igazgatás vált rendező elvvé. A rendszerváltás időszaka nem tudott kompromisszumokra jutni az ország területi berendezkedésének alapkérdéseiben.

Végül, ha a mai megyei központ és területrendszert górcső alá vesszük, akkor az alábbiakat állapíthatjuk meg. A „középmegyes” rendszer „vegyes jellegű”, a megyeszékhelyek többsége térbelileg excentrikus elhelyezkedésű a megyén belül, a megyei jogú városok miatt a legtöbb megyei önkormányzat területe „perforált”, közlekedési szempontból a megyeszékhelyek eltérő lehetőségekkel bírnak a területükön élő polgárok számára.

Nagyon fontos eldöntendő kérdés, hogy valaki milyen kutatásra vállalkozik. A kutatónak ugyanis két lehetősége van. Vagy alapkutatásokat végez, és elméleti konstrukciókban gondolkodik, vagy alkalmazott kutatást folytat, és „befogja a száját”. Azaz valaki vagy elméletben gondolkodik, vagy végrehajtja a normát. Az egyik legnagyobb probléma, hogy a „próbálkozásokat” átítatja az új alkotás kényszere. Sajnos ma Magyarországon nem az a lényeg hogy mi a releváns, hanem, hogy mi az új eredmény. Mindaddig nem lehet Magyarország területéhez

„hozzányúl”, ameddig nem rendezzük a főváros sorsát. Nem szabad, hogy az ország „Budapestre utalt”, vagy Budapesttől függő legyen. Nagyon érdekes, külön tanulmányozást igényel a Dunántúl térszerkezeti struktúrája. Ha megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy a Dunántúlon nincsenek valós központjai az országnak, nem így Magyarország keleti felén. Ebből a szempontból egyenlőtlen az ország. Azonban azt mondjuk, hogy Kelet-Magyarországon vannak igazi „pólusai” az országnak, viszont az is tény, hogy jelenleg a „demarkációs vonal” a Duna. Viszont ha ebből a tényállításból indulunk ki, akkor felvetődik a kérdés, vajon a nagy, „pólusközpontot” jelentő városok erőforrásokat szippantanak be, vagy erőforrást jelentenek az adott környéknek. Ugyancsak figyelemreméltó az a vizsgálati eredmény is, amely szerint, ha a megyék székhelyéből húzunk egy vonalat a megye legtávolabbi pontjába, és ennek megfelelő nagyságú sugarú kört képezünk a megyeszékhely-központból, akkor például Bács-Kiskun Megye esetében a székhely- központból megrajzolt kör vonala érinti Szlovákia, Szerbia területeit is. Ma az országban alapdilemma, hogy egyesítsük-e a megyét, újrahúzzuk-e a megyehatárokat, valamint, hogy mit kezdjünk a városainkkal. Mire jó, hogy olyan sok város van ma Magyarországon. Először el kellene döntenünk, hogy mit akarunk kezdeni a városainkkal, milyen szerepet szánunk nekik, és azt követően lehet a „székhely kérdésével” is foglalkozni.

A nagymegyerendszer többféle változatban fogalmazható meg, valamenynyí potenciális változatnak vannak vitatható részei. Ha a nagymegyéket társult megyék formájában képzeljük el, akkor is több variációban képzelhetjük el az állam önfelosztó szempontjait, a megyei- területi érdekcsoportokat, vagy a civil társadalom reagálását. A legkényesebb kérdés lehet, hogy milyen alapszinttel kell terveznünk. Elaprózódott települési igazgatásban, mint alapegységben, nagyközségekre és városokra alapozott mikrotérségi struktúrára, funkcionális városi területegységek korrigált formájára, vagy kistérségekre alapozzuk-e az új térszerkezeti struktúra alapszintjét. A következő lépésben a mezoszint érdemi helyét kell meghatározni.

Össességében a nagymegyes, és bármilyen struktúra kialakítását megelőzően az alábbi kérdéseket kell megválaszolnunk: területi közösséget, vagy technikai struktúrát akarunk formálni? Ha közigazgatási reformot tervezünk, akkor először el kell döntenünk, hány évre tervezzük az új struktúrát. Hosszú távon működő rendszert akarunk, vagy mostani kényszer mentén gondolkodunk? Ezen kérdések megválaszolása nélkül nem képzelhető el működőképes reform.

Nagyívű, színvonalas ismertetést kaphattunk a „térképrajzolgatás” múltjáról, jelenéről és jövőjéről. Bennem azonban felvetődött a gondolat az előadást végighallgatva, vajon bármekkora országmérethez bármilyen térképet hozzá lehet rendelni? Jelenleg, számomra úgy tűnik igen. Természetesen nincsen olyan térszerkezeti elképzelés, amelyet ne lehetne kritizálni, de véleményem szerint a „hetes” térszerkezeti beosztást csak kritizálni lehet.

Finta István PhD, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központjának tudományos tanácsadója, a Vékény Községi Önkormányzat alpolgármestere jelen előadásban a „kicsik”, azaz a helyi szint szempontjából vizsgál-

ta meg, hogy milyen lehetőségei vannak a középszintű önkormányzásnak, bár – mint mondja – a helyi szintnek jelenleg semmi köze nincs a középszinthez.

A megválaszolandó legfontosabb, úgymond alapkérdések a következők: miért van szükség a közép- és a helyi szint együttműködésére? Milyen módon és milyen területeken tehető közvetlenebbé, hasznosabbá a megye és a település közti együttműködés? Ezekre a kérdésekre részben az a válasz, hogy az Önkormányzati törvény megalkotásának idején a települési szint olyan szétaprózódott volt, hogy a kötelező feladatait sem tudta megfelelően ellátni, és ebben az időben még a többcélú kistérségi társulások sem jelentettek optimális megoldást a helyi, vagy területi léptékű feladatok ellátására. A középszint szerepvállalását megalapozó elvnek nevezzük, hogy a megyei szerepvállalásra azért van szükség, mert vannak feladatok, melyeket a települési szint nem képes ellátni, vagy a megyei szint magasabb szintű ellátásra képes. Meg kell vizsgálni a feladatokat, és azt, hogy adott feladatot milyen szinten kell ellátni. Ha szintekről beszélünk, akkor meg kell határozni, mi az a funkció, amivel értelmesen „fel lehet tölteni” az adott szintet. Eszerint tehát, a funkció határozza meg a területi lépték tartalmát.

Az ellátandó feladatok közé tartozik a „közszolgáltatások feladatcsoport”. Érdemes külön beszélni közszolgáltatási, államigazgatási hatósági, és területfejlesztési feladatokról. Visszatérve az alap és a középszint kapcsolatára, az együttműködés területeit meghatározva, meg kell vizsgálni a helyi szint által ellátott legfontosabb feladatokat. Ezek a következők: reálszolgáltatások, az egészséges ivóvízellátás, a hulladékszállítás, a közvilágítás, közútfenntartás egy nagy csoport tagjait alkotják. Az itt felmerülő legfontosabb kérdés, hogy vajon egyetlen települési önkormányzatnak milyen az érdekérvényesítő képessége, és milyen lehetne az érdekérvényesítő képessége a települési önkormányzat képviselőjében eljáró megyei önkormányzatnak. A következő nagyon fontos feladatcsoportot jelenti a humánszolgáltatások csoportja, melybe a különböző szociális és gyermekjóléti ellátások, valamint közoktatási feladatok tartoznak. Ezen, említett feladatok ellátása ténylegesen helyi, mikro-térségi, ritkán kistérségi szinten történik. Itt kell megjegyezni, hogy a helyi feladatellátás a kistérségi szintre telepítéssel nem válik gazdaságosabbá. Valóban léteznek olyan feladatok, amelyek ritkaságuk, vagy éppen különleges szakértelmük miatt valóban igénylik a kistérségi szinten való ellátást. Ilyen feladatok közé tartozik például a belső ellenőrzés, a közbeszerzés, az informatikai feladatok is. Ez nem vitás, azonban a kérdés ezzel kapcsolatosan az, hogy a feladatellátáshoz kapcsolódó irányítás, szervezés igényli-e önálló kistérségben működő munkaszervezet fenntartását. Fel kell tenni a kérdést, vajon nem lenne-e célszerűbb ezeket az irányítási, koordinációs, munkáltatói jogköröket megyei szintre telepíteni.

A következtetések az alábbiak: a többcélú kistérségi tanácsok által ellátott feladatok egy része át- vagy visszaadható a települési, mikrotérségi feladatellátó számára, mert a gazdaságosabb ellátás nem igazolható kistérségi irányítás mellett, míg a feladatok másik részének irányítása átadható a megyének, mert a koordinációs és munkaadói feladatok inkább tekinthetők megyei szintű feladatoknak, mint kistérségi feladatnak. Ezen problémák megoldását sajnos nem jelenti sem az önkéntes társulás, sem pedig a kötelező társulás intézményesítése, míg a meg-

osztott feladat, hatáskör, irányítás, felelősség egy már létező gyakorlat nemcsak az államigazgatási eljárásban, de a fejlesztéspolitikában is.

Összegzésként ki lehet jelenteni, a legnagyobb probléma az, hogy Magyarországon jelenleg szinte minden „politikai döntés” eredménye. Nem szabad, hogy ebben a kérdésben kizárólag politikai érdekek harca döntsön.

Megdöbbenő és gondolatébresztő volt számomra az előadás. Ennek fő oka, hogy mind a szakmédiában, mind a kormányzati értékelésekben sikerprogramnak kiáltják ki a kistérséget, és most arról hallhattunk, hogy talán a mégsem ilyen egyértelmű a helyzet. Mint fiatal, és témával foglalkozó kutató, nagy érdeklődéssel fogom figyelemmel kísérni Finta István további munkáit, és nagyon kíváncsi lennék rá, hogy vajon milyen lehetőséget lát a helyi szint együttműködésére. Vajon mi lehet a megoldás?

Lipovits Szilárd, Győr Megyei Jogú Város jegyzője a megyei jogú város és a megyeszékhely kapcsolatát vázolta fel előadásában. A megyei jogú városok jeles történeti időpontjai, illetve szakaszai következőképpen alakultak. Az első nagyon fontos történelmi időszak az 1870-től 1950-ig tartó szakasz volt. Ebben az időszakban született meg, az 1870. évi XLII. törvénycikk, a köztörvényhatóságok rendezéséről. Ezt követte a sorban az 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról, melyben a törvényhatósági hatáskörök pontosan deklarálva voltak. Időrendben a következő fontos dátum 1950. június 15-e, a tanácsok megalakulásának időpontja. Az ezt követő időszak „fenekestül forgatta fel” az addigra már jól, olajozottan működő törvényhatósági rendszert, hiszen a törvényhatósági jogú városi jogállás megszűnt. 1954 és 1971 között a Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs megyei jogú várossá váltak. Nevezett városok közös jellemzői az alábbiak voltak: mind a négy város a megyei tanácsok jogaival és kötelezettségeivel rendelkezett, a megyékkel egyenrangúnak, valamint a megyétől különálló területi egységnek tekintendők. A városok jogállása 1971. április 25-én szűnt meg. Az utolsó jeles időszak 1971 és 1990 közé tehető. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1971. évi 6. számú határozata értelmében, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár megyei városok lettek. Jellemzőik, hogy a többi városnál valamivel nagyobb önállóságot élveztek a helyi közügyek intézésében, részben közvetlen kapcsolatban álltak a központi kormányzati szervekkel, de egészében véve alá voltak rendelve a megyének.

A történeti áttekintést követően az előadás következő része a mai, hatályos magyar jogi szabályozást vizsgálta meg. Nyilván általános érdeknek tekintendő, hogy az állami, közigazgatási feladatokat optimális területi egységek keretei között lássák el. A Helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján a megyei jogú város főbb jellemzői egyértelműen kirajzolódnak. A törvény alapján megállapíthatjuk, hogy a megyei jogú város települési önkormányzat; területén, saját hatásköröként elláthatja a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit is; valamint, a megyei jogú város és a megyei önkormányzat munkájuk, feladataik előkészítése, összehangolása céljából egyeztetési bizottságot hoznak létre. Ezen bizottság összetétele a következőképpen alakul: a bizottságnak 10 tagja van, melyből öt tagot a megyei önkormányzat, öt tagot pedig a megyei jogú város delegál. További

jellemzője a bizottságnak, hogy szervezeti és működési rendjét maga határozza meg, és a tagokat bármely fél kérésére 15 napon belül össze kell hívni.

A megyei jogú város főbb jellemzői, hogy általában megyeszékhelyek, és központi fekvésűek ezek a városok, általában igazgatási, és igazságügyi centrumok, feladataik, szerepük általában megegyeznek, de minden más közigazgatási szereplő feladataitól eltérőek. Jellemző továbbá, hogy egyetemi, főiskolai képzés, egészségügyi szakellátás központjai, valamint végül, de nem utolsó sorban gazdasági, ipari, kereskedelemi és közlekedési központok. Ha megvizsgáltuk a megyei jogú város jellemzőit, az összehasonlítás elvégzéséhez elkerülhetetlenül szükséges a megye jellemzőit is összefoglalni. A megyei szint legfontosabb jellemzői a következők: szilárd alkotmányos alapon álló területi szint, melynek erős legitimációval rendelkező önkormányzata van, redisztribúciós jogosítványok nélkül, feladat- és hatásköreiben gyenge, azonban a területi összetartozás érzése mély történeti gyökerekre nyúlik vissza. A megye egy „lyukas” területi szint, mivel a megyei jogú városok kiszakadtak a megye a területéből, melynek igazgatási, gazdasági, szellemi központjai voltak. Az egyeztető bizottság jogállásának kérdéskörét vizsgálva, az első fontos állomás a megye és megyei jogú város fő problematikájának tárgyalása az Alkotmánybíróság 63/B/1995. számú határozata alapján. Ennek lényege a következő: az indítványozó indítványában azon rendelkezés alkotmányosságát vitatta, mely szerint a megyei jogú városok lakói nem választhatnak képviselőt a megyei közgyűlésbe. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy ezen rendelkezés nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel a megyei jogú város választópolgárainak a jogalkotó más módon – nevezetesen az egyeztető bizottság megteremtésével – biztosította az eltérő érdekek összehangolásának szervezeti kereteit. Az egyeztető bizottság létjogosultságát követően az Előadó a bizottság főbb működési területeinek bemutatására tért rá. Eszerint ilyen közös működési terület az egészségügyi, múzeumi, könyvtári, a levéltári, közművelődési szakterület, a művészeti terület, a szociális ellátás szakterülete, a közoktatási, a gyógy-pedagógiai, gyermek és ifjúságvédelmi terület, a térségi tervezés és koordináció, a gazdaságfejlesztési terület, az idegenforgalmi, az önkormányzati vállalatok átalakítása és működtetésének és felügyeletének területe. Az egyeztető bizottság ülései nem túl gyakoriak, 1994-től 2009-ig öt év (1994, 1996, 1998, 2000, 2002) telt el úgy, hogy nem volt a bizottságnak ülése.

A **szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi területen** az együttműködés elsősorban a gyermekvédelmi szakellátásra, a szolgáltatásszervezési koncepció véleményezésére, a megyei szociálpolitikai kerekasztal munkájában való részvételre, a Regionális Ifjúsági Szolgáltató Iroda éveken át közös fenntartására terjed ki.

A **környezetvédelem** területén a feladatellátási kapcsolat főként egymás környezetvédelmi programjának véleményezésében mutatkozik meg.

Fontos az **oktatási- és kulturális területen** a közoktatási, feladat- ellátás, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervnek az egyeztető bizottság általi véleményezése. Ugyancsak az egyeztető bizottság feladatkörébe tartozik a megyei fenntartású közoktatási intézmény tulajdoni, vagy fenntartói jogának nem állami vagy helyi önkormányzati fenntartónak történő átengedésére vonatkozó döntés meghozatala előtti véleményezés. Közös alapítású, és közös fenntartás alatt áll a

Győr-Moson-Sopron Megye Köznevelési Közalapítvány. Ugyancsak szoros együttműködést igényel a Szakértői és Rehabilitációs Bizottság tevékenysége. Végül meg kell említeni a közösen szervezett és lebonyolított városi programokat, jelesen az Megyei Őszi Tárlatot, az Ünnepi Könyvhetet, a Levéltári napokat, valamint a Nemzetközi Grafikai Biennálét. Ha feladatellátási kapcsolatokat említünk, akkor nem hagyható figyelmen kívül a fejlesztések területén 2007-ben megvalósult „Káptalan domb múzeum negyed” kialakítása, melyre a város, a megye és a püspökség közös pályázatot nyújtott be, valamint a Fejlesztési Pólus Program megvalósítása érdekében együttműködési megállapodást írt alá többek között a megye és a város. 2008-ban a város egy belterületi ingatlant adott térítésmentesen a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház tulajdonába fejlesztési céljainak támogatására. Végül 2009-ben a Széchenyi tér kiemelt projekt, a Centropé projekt, a rendezési terv véleményezése, a rendezési tervmódosítás véleményeztetése a megyei főépítéssel, valamint az adatszolgáltatás a megyei területrendezési terv kapcsán megvalósuló projektek és döntések szolgálták leginkább a megye és a város együttműködését.

Az együttműködést vizsgálni a **nemzetközi kapcsolatok terén** is szükséges. A nemzetközi kapcsolatok szempontjából kiemelten kezelendő a Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli képviselőjének létrejötte, melynek elsődleges feladata közé tartozik a régió megyéinek képviselője, valamint lehetőséget biztosít a megyei területfejlesztési szakemberek brüsszeli tapasztalatcseréjére is. Ugyancsak a megye és a város együttműködését igényelte az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára készített kiállítás, melynek a 2006. évi dániai bemutatóját a két önkormányzat közösen támogatta, és a Pozsony-ITS-Turisztikai kiállításon, és Brüsszel napok rendezvényén közös kiadványt jelentetett meg.

Az együttműködési kapcsolatok jogi szabályozása során ki kell emelni, hogy a Győr Megyei Jogú Város és Győr-Moson-Sopron Megye közötti támogatások közül a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház támogatásának „főszereplője” mindig a városi önkormányzat volt.

Összességében el lehet mondani, attól függetlenül, hogy az egyeztető bizottság működése szükséges, jelenleg még nem váltotta be a hozzá fűzött reményt. Az sem segíti az együttműködést, hogy a két önkormányzat az elmúlt 15 évben a formális kapcsolattartás helyett inkább az informális lehetőségeket helyezte előtérbe. Mindezeket értékelve, azt lehet elmondani, a két önkormányzat kapcsolata korrekt, és a mellérendeltségi szabályozásnak megfelelően partneri a viszony.

Nemcsak engem, de a hallgatóság egy részét is nagyon megdöbbenetette az a tény, hogy eltelt 5 olyan év, amikor nem ült össze az egyeztető bizottság. Az önkormányzati törvény azt ugyan nem mondja ki, hogy mennyit, de azt kimondja, évente tartani kell egyeztető bizottsági ülést. Véleményem szerint ez „mulasztás-ban megnyilvánuló törvénytértés”.

Hulkó Gábor PhD, Dunaszerdahely alpolgármestere a szlovák területszervezés múltjáról és jelenéről beszélt. A rendszerváltás után Szlovákiában, azaz akkor még Csehszlovákiában, hasonlóan Magyarországhoz nem csak társadalmi-politikai, hanem közigazgatási rendszerváltásra is sor került. A nemzeti tanácsok rendszerét váltotta fel egy önkormányzati- államigazgatási párhuzamra épülő

közigazgatás, melynek területszervezésileg a járás és település volt az alapja. A megyék tekintetében annyi mondható el, hogy a cseh-szlovák közigazgatás relatíve későn alakította ki a megyei önkormányzatok rendszerét. Ennek két fő oka volt: egyrészt 1945–1989 közt a szocialista államigazgatás súlypontja a járásokon és a járási nemzeti tanácsokon volt, a maihoz hasonló megyerendszer nem működött, nem volt hagyománya, másrészt pedig a rendszerváltás utáni pár évben a cseh és szlovák nemzet államberendezkedési problémákat igyekezett oldani elsősorban, ezzel elodázva pár évvel a közigazgatás rendszerének reformját, melynek 1993-ban Csehszlovákia szétesése lett a vége.

A végleges, ma kialakított megyei önkormányzatok rendszere úgy néz ki tehát, hogy a „felsőbb területi egységekről szóló (megyei önkormányzatokról szóló) 2001. évi 302. törvény” értelmében Szlovákia területét 8 megyére osztották fel. Így, hasonlóan Magyarországhoz, a megyék és NUTS II régiók párhuzamos, egymástól relatíve független rendszere lett kialakítva.

A megyei és települési önkormányzatok együttműködése kapcsán a hozzászólás három területet érintett: a) intézményfenntartás; b) infrastruktúra-fejlesztés; c) politika.

A települési önkormányzatok viszonylatában a megye több, a települési önkormányzat területén működő intézmény fenntartója, jellemzően középiskolákról, könyvtárakról, múzeumokról és kórházakról van szó. Törvényi kerete az együttműködésnek nincs ugyan, a megyei önkormányzatok azonban igyekeznek koordinálni tevékenységüket, összhangba hozni az adott település elképzeléseivel. A megyei intézmények költségvetésében a települési önkormányzatok nem működnek közre, de nem ritka, hogy a települési önkormányzat más módon támogatja a területén lévő a megyei intézményeket. Például épületet, helyiségeket nyújt rendelkezésükre (költségmentesen), karbantartási, javítási munkákat végez saját költségére az intézmény javára stb. A megyék közben több helyen igyekeznek a települési önkormányzatokat bevonni a megyei intézményekkel kapcsolatos döntéshozatalba. Példaként említhető a dunaszerdahelyi kórházat működtető megyei-városi alapítású közös részvénytársaság, ahol ugyan a város a részvények kevesebb mint 10%-át birtokolja, de részt vesz az igazgatótanács, felügyelő-bizottság munkájában, azaz beleszólási és „belelátási” joga van.

Az infrastruktúra fejlesztés kapcsán a települési-megyei önkormányzati viszonylatban elsődlegesen a közúthálózat fejlesztés kiemelt jelentőségű. A közutak Szlovákiában 3 féle tulajdonban lehetnek: állami, megyei illetve települési, ahol az I. osztályú utak (nem autópályák) megyei tulajdonban vannak. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy a települési önkormányzatok főbb útjai, utcái mind megyei tulajdonban vannak, tehát minden települési önkormányzat igyekszik az úthálózat karbantartása kapcsán a megyével egyeztetni, de végső soron kizárólag a megyei önkormányzat döntésén múlik az útkarbantartás megoldása.

Az előző két témát a politikai felelősség kérdése köti össze. A feljebb már említett okoknál fogva a megyéknek kevés hagyománya van Szlovákiában, ez meglátászik a közvéleményen is (jellemző a már-már botrányosan alacsony választási részvétel). A polgárok legtöbbször nem tesznek különbséget a megye és település közt, melynek eredményeként a megyei intézmények és megye által ellátott fel-

adatok tekintetében mindig az adott község és város a társadalmi-politikai ütközőpont. Mindig a települési önkormányzat az, s nem a megye, amelyik a polgárokkal közvetlenebb viszonyban van, ezért igyekeznek a települések politikai vagy egyéb befolyásukon keresztül a megyei önkormányzatra hatni. Az együttműködésnek tehát törvényi alapjai nincsenek, de a gyakorlatban elkerülhetetlen, s ez sajnos kizárólag a politikai érdekképviselőten alapuló együttműködésre korlátozódik, amely működésében változó lehet.

Cziprián-Kovács Loránd, a Babes-Bolyai Egyetem docense szerint alapvetően fontos, hogy a közigazgatás meghatározása, a hatalomgyakorlás feltételez bizonyos doktrinális beállítottságot. A román területszervezés fontosabb történelmi mozzanatai, a regionalizáció kialakulásának, és jelenlegi helyzetének, politikai és gazdasági hátterének fontosabb etapjai a következők. Románia mind területét, mind lakosságát tekintve nagyobb ország, mint Magyarország. Az ország területszervezését tekintve négy gazdasági- fejlesztési régióra osztott. Ki kell jelenteni azonban, hogy Románia számára jobb lenne egy demokratikusabb, és átláthatóbb, emberközelibb közigazgatás. Sajnos egy jelentős, régre visszanyúló ellentét húzódik a közigazgatás szervezése során. Ez pedig a hatékonyság és a méltányosság elvének ellentéte. A kérdés a következő: hatékony vagy méltányos legyen a megye? A két fogalom nem mindig jár együtt. Mi marad? Marad a hatalomgyakorlás elve. NUTS I-es szinten van négy régiója az országnak. Amit ezekről tudni lehet, hogy uniós szinten ezek a régiók megjelennek, viszont Romániában egy jogszabály sem vonatkozik erre a felosztásra. Ezeket a területszervezési egységeket tovább osztva, megkapjuk az úgynevezett területfejlesztési régiókat, melyek a NUTS II-es területi beosztásnak felelnek meg, melyből nyolc van az országban.

A megyék kialakulásának érdekessége, hogy 1968-ban Ceaușescu utasítása alapján osztották fel ilyen módon az országot. Ebben az érdekes, hogy a diktátor a „megyésítési” törvénnyel csak ki akarta vonni azokat a vezetőket az ország közigazgatásából, akik addig vezették a „három lépcsős” közigazgatási beosztást. Ez a korábbi felosztás tartományokból, járásokból, és tanácsai önkormányzatokból állt. Vagyis hogyan történhetett ez a folyamat? Ezeket az embereket kivonni a közigazgatásból nem lehetett volna, ezért Ceaușescu kitalálta, hogy az addigi közigazgatási berendezkedést teljesen felülíró reform megoldhatja a „problémáját”. Ennek alapján tehát, az addigi tartományokat átalakította megyékké, és a „saját embereit” ültette döntési, vezető pozícióba.

1998-ig maradt ez a felosztás, aztán bevezették az első régiófejlesztési törvényt, mely az újonnan kialakított felosztást törvényesítette. Amit az új területszervezési egységekről el lehet mondani, hogy a régiók nem bírnak közigazgatási közjogi státusszal. Ezt követően megalakultak a régiókon belüli fejlesztési ügynökségek, melyek formailag magánjogi szervezetek, alapítványok lettek. A következő közigazgatás szempontjából jelentős dátum 2001, amikor az új régiófejlesztési törvényben létrehozták a Kormány dekoncentrált rendszerét, és kormányhivatalokká alakította át a régiófejlesztési társaságokat, amelyek addig alapítványként működtek.

Összegezve a hallottakat, véleményem szerint az Előadók röviden, és tömören mutatták be a hallgatóságnak a közelmúltbeli és jelenlegi szlovák és román területszervezés alapjait, elveit, és esetleges problémáit, előadásukat végighallgatva egyértelműen látszik, hogy a problémák hasonlóak országunk, Románia vagy Szlovákia területszervezésének kérdéseit illetően.

Forgács Imre CSc. a konferencia idején még államtitkár, ma igazságügy miniszter, a **délutáni szekció elnöke** összefoglalta az elhangzottakat. Véleménye szerint egységesnek mondható az álláspont, hogy valamennyi előadó „Európát szeretne”. Meg kell azonban vizsgálni a jelenleg fennálló ellentmondásokat, melyek a Maastrichti Konvergencia Kritériumokban is megfigyelhetők. A 2008-ban kirobbant világgazdasági válság és a középszintű önkormányzás válsága nem választható el egymástól. Jól körvonalazódnak azok a neoliberais gazdaságfilozófiai tézisek, amelyek 2008-ban összeomlottak. Mindezeket figyelembe véve azonban, az Unió alapvetően „empatikus intézmény”, hiszen a nemzeti közigazgatásnak nagy szerepe van nemcsak a közösségi jogalkotásban, hanem az uniós források hasznosításában is. Ezek a fő kérdések, melyeket bármilyen reformkísérlet megvalósítása során meg kell válaszolni.

Összességében elmondható, hogy egy nagyon jól szervezett, és kellemes környezetet biztosító helyszínen megrendezett, magas színvonalú eseményen vehettek részt a megjelentek. Nagyon fontos, és ismételten hangsúlyozva kiemelendő, hogy a konferencia résztvevői a középszintű közigazgatás jelenlegi, súlyos válságkezelési módozatainak bemutatását, egymás véleményét tiszteletben tartva, koncepciójuk ütköztetésével teheték meg, melynek jelentősége a jövőre nézve is kiemelkedő!

A nemzetközi és külföldi bíróságok ítéleteinek felhasználása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 1999–2008 között*

BEVEZETÉS

Aligha vitatható, hogy a globalizáció a nemzeti bíraskodási rendszerekre is hatással van, ami a jog nemzetköziesedését, a külföldi minták, joggyakorlatok figyelembe vételét, illetve alkalmazását jelenti. E jelenségnek, mint látni fogjuk, számos jele tapasztalható, és különböző okai vannak. Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy a magyar Alkotmánybíróság (AB) joggyakorlatában milyen módon használ fel külföldi bírósági precedenseket és doktrínákat.^[1] Nem foglalkozom azonban általában a külföldi jog és a nemzetközi jog felhasználásával, azaz egyes államok jogszabályainak, valamint a nemzetközi szerződések figyelembe vételével az alkotmányértelmezés során, és csak az AB működésének egy meghatározott periódusát tekintem át. A külföldi bíróságok gyakorlatának vizsgálata az alkotmányértelmezésben ugyanis önállóan is elemzésre érdemes, annál is inkább, mert bizonyos értelemben még súlyosabb problémákat vethet fel, mint önmagában más jogrendszerek (különösen a közösségi jog) figyelembe vétele az alkotmánybíráskodás során. Az EU-jog tekintetében ugyanis sokkal kevésbé jelennek problémát a hazai és a közösségi jogrendszer közötti összhang megteremtésére irányuló törekvések, míg a külföldi bíróságok gyakorlatának felhasználása komoly legitimációs kétségeket vethet fel.

Munkám során az AB 1999 és 2008 közötti gyakorlatát vizsgálom,^[2] részben mert a testület első periódusának hasonló szempontú elemzése már megtörtént, részben pedig azért, mert 1999 bizonyos értelemben fordulópontot jelentett a bí-

* A tanulmány az *International Association of Constitutional Law* (IACL) 2008 augusztusában Londonban tartott szemináriumán elhangzott előadás magyar nyelvű, szerkesztett és átdolgozott változata, mely az IACL által szervezett *The Use of Precedents of Foreign Courts in Constitutional Review* című kutatási program (2008–2010) keretei között készült. Elkészítésében nagy segítségemre voltak azok az interjúk, amelyeket korábbi és hivatalban lévő alkotmánybírákkal készítettem 2008-ban, s amelyért hálás vagyok Bihari Mihálynak (az Alkotmánybíróság elnöke 2005–2008, alkotmánybíró 1999–2008), Harmathy Attilának (az AB tagja 1998–2007), Kukorelli Istvánnak (alkotmánybíró 1999–2008 között) és Paczolay Péternek (az AB elnöke, alkotmánybíró 2006 óta).

[1] A nemzetközi és a külföldi jogra való hivatkozásnak, azok recepciójának és a jog-összehasonlításnak természetesen más formái is vannak, s nemcsak a bírói döntések figyelembe vételét jelenthetik, hanem például a külföldi jogalkotás fejlődésének nyomon követését, a belső jog hozzáigazítását a nemzetközi egyezmények elveihez és szabályaihoz, vagy a külföldi jogtudomány eredményeinek érvényesítését is – amelyek mindegyike (igaz, más-más súllyal) egyébként az Alkotmánybíróság joggyakorlatában is jelen van.

[2] Dupré, 2003.

róság életében, miután elkezdődött a sokak által a testület elnöke után elnevezett „Sólyom-korszak” utáni időszak az Alkotmánybíróság életében.

Az alábbiakban először azt tekintem át röviden, milyen érvek szólnak a nemzetközi és a külföldi bíróságok alkotmányjogi tárgyú ítéleteinek, joggyakorlatának felhasználása mellett az alkotmányértelmezés során, illetve milyenek ellene, valamint a probléma néhány elméleti vonatkozásával is foglalkozom. Ezt követően a magyar Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát vizsgálom, egyrészt kvantitatív módon, majd kvalitatív elemzéssel. Az előbbi a hivatkozások gyakoriságát és néhány más számszerűsíthető jellemzőjét mutatja be, míg az utóbbi a külföldi alkotmányjogi minták alkalmazásának módjait, lehetséges céljait és motívumait igyekszik magyarázni. Végül megpróbálom összefoglalni az Alkotmánybíróság ide tartozó gyakorlatának főbb jellemvonásait.

1. A KÜLFÖLDI BÍRÓI GYAKORLAT VIZSGÁLATA AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉSBEN: ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK

1.1. ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK – TEORETIKUS KERETEK

A nemzetközi és a külföldi bíróságok ítéleteinek, gyakorlatának felhasználása az alkotmányértelmezés során egyáltalán nem magától értetődő módszer. Az alkotmánybíróságok elsődleges funkciója ugyanis a nemzeti alkotmány védelme, azon alapelv alapján, hogy egy jogrendszerben az alkotmány a legmagasabb szintű jogforrás, mely semmilyen más normának nincs alárendelve. Így tehát elvileg az alaptörvény szupremáciájának elvét sérthetné, ha autentikus tartalmának megállapítása (azaz az alkotmányértelmezés) során külső értékek, normák alapján határozná az alkotmányvédelem legfontosabb szerve.

Mindenesetre az a globális jogi diskurzus, avagy a nemzetek feletti jog alkotmányosodása, amiről ma annyit beszélnek, csak újabb jelenség; a második világháború után létrejövő európai alkotmánybíróságok gyakorlatának összehasonlító elemzése nem utalnak arra, hogy azok egymás tevékenységét figyelemmel kísérték volna, vagy hogy az alkotmányértelmezést külső minták befolyásolták volna.^[3] Az mégsem valószínű, hogy az európai alkotmánybíróságok működésük akár már e korai szakaszában ne lettek volna figyelemmel külső – elsősorban nyilván amerikai – mintákra, sőt, néhány esetben – különösen egyes periódusokat illetően vagy egyes meghatározó alkotmánybírák személyén keresztül – ilyen hatásokat szoktak feltételezni. Így például a német Szövetségi Alkotmánybíróság első két évtizedének egyes meghatározó alakjai korábban amerikai, illetve brit egyetemeken töltöttek hosszabb időt, s az ottani tapasztalatoknak bizonyos területeken – így például a „politikai ügyekben” mutatott tartózkodás vagy a törvény előtti egyenlőség koncepciója tekintetében – hatása lehetett a bíróság értelmezési gyakorlatának alakulására.^[4] Ehhez némileg hasonlóan, alapos okkal feltételez-

[3] Lásd például Cole, 1969, 239–254.

[4] McWhinney, 1962, 42.

hetjük, hogy a XX. század végi közép- és kelet-európai demokratikus átmenetek során átalakuló jogrendszerek is figyelemmel voltak a modern nyugati alkotmányos rendszerek doktrínáira és megoldásaira.

Mindazonáltal a külföldi minták felhasználásának gyakorlata az alkotmányértelmezésben szinte országonként más és más. Vannak olyan jogrendszerek, mint például a dél-afrikai,^[5] amelyekre ebből a szempontból a nyitottság jellemző; amelyek rendszeresen elemzik más nemzetek alkotmánybíróságainak gyakorlatát, s gyakran recipiálják azok egyes megoldásait, konstrukcióit. És persze olyan országok is vannak (a legismertebb példa talán az Egyesült Államok),^[6] amelyek alkotmányjoga ilyen szempontból zártabb, azaz nem jellemző, hogy tekintetbe vennék más államok alkotmányfejlődését.

Ami Magyarországot illeti, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a rendszer-váltással nemcsak a politikai rendszer alakult át alapvetően, de az állam alkotmányos keretei is alapjaiban módosultak, s a változások az ország egész jogrendszerét érintették. Mindezek során tulajdonképpen nem egy teljesen új alkotmányos rendszer jött létre, hanem az ország csatlakozott a nyugat-európai alkotmányos demokráciák köréhez, felélesztve vagy adaptálva számos olyan jogintézményt és eljárást, amelyek a kontinentális közjog közös hagyományainak tekinthetők. Az alkotmánybíróági jog-összehasonlítás^[7] tekintetében a hazai szakirodalom eddig elsősorban a közösségi jog és az Alkotmánybíróság gyakorlatának viszonyát vizsgálta,^[8] egyebekben azonban kevésbé foglalkozott a külföldi bírói ítéletek és joggyakorlatok felhasználásával, jóllehet – mint látni fogjuk – az AB határozatainak indokolásában gyakran támaszkodik azokra.

S bár a jog-összehasonlítás alkalmazása az alkotmányértelmezésben a nyugati mainstream szakirodalomban is viszonylag újabb kutatási terület, ott mégis jelentős figyelem irányul erre a kérdéskörre. Olyannyira, hogy a külföldi bírói ítéletek

[5] A nemzetközi szakirodalomban nagy figyelmet keltett például a dél-afrikai alkotmánybíróság halálbüntetést eltörölő döntése. A Makwanyane-ügyben a bíróság majdnem egy tucat ország (köztük a magyar AB) ide vonatkozó döntését tekintette át, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának véleményét is figyelembe vette. Lásd *State v. Makwanyane* (3) SALR 391 (CC) 1995.

[6] Az USA-ban a 2000-es évek eleje óta fontos vitatéma a külföldi jogra hivatkozás elfogadhatósága, miután 2005-ben a Roper-ügyben, amelyben a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a fiatalkorúakkal szemben alkalmazott halálbüntetést, a többségi vélemény arra hivatkozott, hogy az alkotmányos államok közül az Egyesült Államok az egyetlen, mely lehetővé teszi halálbüntetés kiszabását a 18. életévüket be nem töltött vádlottakkal szemben is. Lásd *Roper v. Simmons* 125 S. Ct. 1183 (2005).

[7] Noha az egyszerűség kedvéért az alábbiakban szinonimaként utalok az alkotmányjogi jog-összehasonlításra, valamint a nemzetközi és a külföldi bíróági ítéletek, megoldások és joggyakorlatok hivatkozására, felhasználására, e kifejezések nem fedik pontosan egymást, még akkor sem, ha mindkettőt a jogi érvelés módszerének tekintjük is. A komparatív módszer rendszerszerű jog-összehasonlítást jelent, ami ugyan ésszerű alapja lehet a hivatkozásoknak, ám egyszerű citátumok ilyen előzetes vizsgálat nélkül is elképzelhetők – azaz nem biztos, hogy minden hivatkozás mögött módszeres jog-összehasonlítás történt.

[8] Lásd például Chronowsky – Nemessányi, 2004, Várnay, 2007, Blutman – Chronowski, 2007, Trócsányi – Csink, 2008.

és gyakorlatok felhasználására vonatkozóan már több empirikus kutatás is történt, az alkalmazás igazolására és módjára pedig már külön elméleti magyarázatok is születtek.

A nemzetközi és a külföldi bíróságok gyakorlatának felhasználhatósága az alkotmányértelmezés során mindenekelőtt azt a nehézséget veti fel, hogy az idegen min tákra való hivatkozás, vagy azok beépítése az alkotmányjogi judikatúrába, szemben áll az alkotmányosság azon hagyományos és uralkodó felfogásával, mely szerint az alkotmány egy nemzet történelméből és hagyományaiból származik, s nem vonatkoztatható el attól a jogrendszertől, amelynek legfontosabb normája.^[9] Mindig valamely konkrét államhoz kötődik, sőt, az alkotmány része lehet a nemzeti identitásnak is, ezért önmagában való érték, melynek nem tulajdonítható olyan tartalom, mely más, idegen jogrendszerből származik. Így hát az alkotmány értelmének megfejtésekor nem lehet tekintettel lenni más időben vagy máshol született értékekre.^[10] Ugyanakkor azonban a bírósági rendszerek sem függetleníthetik magukat a globalizálódó világ hatásaitól, s egyre természetesebb dolog a jogrendszerek közeledése egymáshoz, egyfajta nemzetek feletti alkotmányjogi diskurzus, párbeszéd kialakulása.^[11] A második világháború után a modern alkotmányosság új korszaka kezdődött, amely elsősorban az emberi jogok tiszteletben tartásán alapul, létrehozva a nemzetközi jogok emberi jogokra vonatkozó joganyagát, s ezzel együtt mind nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten számos olyan bíróság jött létre, mely alkotmányjogi döntéseket hoz – jelentős részben azonos vagy hasonló értékek és jogelvek alapján.^[12]

A nemzetközi jog-összehasonlítás alkotmányértelmezési módszerére vonatkozó elméleti modellek sorában megkülönböztethető az ún. konvergencia- és a rezisztencia-modell, illetve az a teoretikus megközelítés, mely igyekszik közvetíteni a kétféle – egymással szemben álló – felfogás között.^[13]

A konvergencia-elméletek szerint a modern alkotmányos jogrendszerek értékeit, jogelveit és számos intézményüket illetően közelednek egymáshoz – azonos vagy hasonló jogi problémákra hasonló megoldásokat alkalmaznak. Ilyen körülmények között pedig természetes, hogy figyelemmel vannak egymás jogi konstrukcióira és eredményeire, s azokat felhasználják saját alkotmányjogi döntéseik kialakítása során. Mindennek jelét látják abban, hogy több második világháború utáni alkotmányban van utalás a nemzetközi jog alapelveire, de ezt erősíti egyes államok alkotmányos joggyakorlata is: a dél-afrikai alkotmány például kifejezetten előírja, hogy az alapjogok értelmezésénél figyelembe kell venni a nemzetközi jogot, de arra is felhatalmazza az alkotmánybíróságot, hogy döntéseinek

[9] „Az Egyesült Államok alkotmánya a mi saját alapvető jogi és politikai elkötelezettségeinket tükrözi – s nem azokat a meggyőződéseket, amelyeket egyébként valamennyi civilizált nemzet oszt. Az alkotmány jogi autoritását önmagában valósága, nem pedig univerzalitása biztosítja.” Rubinfeld, 2004. Lásd még Moon, 2003, 229.

[10] Lásd pl. Ackerman, 1991, 3.

[11] Choudry, 1999, 821.

[12] Jackson, 2005, 111.

[13] Ugyanott, 112.

meghozatalakor vizsgálja a vonatkozó külföldi jogot is. De számos más országra is jellemző, hogy a bíróságok bizonyos alkotmányos kérdések eldöntéséhez irányelvként használják a nemzetközi és a külföldi jogot, ezen belül is a bírósági ítéleteket és gyakorlatokat. Ebből a szempontból tulajdonképpen mindegy, hogy az ilyesfajta recepciónak mi az eredete vagy az oka: hogy vajon generikus kapcsolatban lévő alkotmányok esetében kerül sor a külföldi alkotmányjog felhasználására, vagy a sajátos történelmi-politikai helyzet miatt alakult így.

Az ún. rezisztencia-modell ezzel szemben nem tartja legitimnek más, idegen források felhasználását az alkotmányértelmezésben, mert az sérti az alkotmány nemzeti jellegét, és legfőbb autoritását.^[14]

Végül, számos olyan felfogás is létezik, amely ugyan elfogadja, hogy az alkotmányjogi döntések meghozatalakor figyelembe lehet vizsgálni más államok bírósági megoldásait, jogfejlesztését, de annak csak korlátozott szerepet tulajdonít, s csak meghatározott esetekben,^[15] alapos igazolás után tartja elfogadhatónak az azokra való hivatkozást a jogi érvelésben. Így például, akkor tekintik megengedhetőnek a külföldi alkotmányjogra való hivatkozást, ha a belső források alapján nem dönthető el egy alkotmányos kérdés, vagy ha több elvi lehetőség közül a hagyományos interpretációs módszerekkel nem választható ki a legjobb értelmezés.

Mások szerint az alkotmányjogi jog-összehasonlítás nem értékelhető általánosságban véve, mivel annak számos különböző formája és hatása lehet, a külföldi források bevonása vagy felhasználása mindig csak annak fényében ítéltethető meg, hogy az hogyan történt a valóságban, vagyis milyen módon került sor a különböző alkotmányos minták összehasonlítására.^[16]

Ezzel kapcsolatban az egyik lehetséges álláspont, az univerzalista felfogás legerősebb változatában abból indul ki, hogy a modern alkotmányos jogrendszerek az eltérő történelmi hagyományok és körülmények ellenére valójában ugyanazokat vagy legalábbis nagyon hasonló alkotmányos alapelveket fogadnak el és értelmeznek.^[17]

Az ún. dialogikus értelmezés szerint a nemzetközi és külföldi bírósági döntések figyelembe vétele és elemzése, illetve általában a nemzetközi (alkotmány)jogi összehasonlítás legitim funkciója az, hogy segítséget nyújtson a saját jogrendszer jobb megismeréséhez és megértéséhez. Az alkotmányjogi komparativisztika így tehát a jogi önreflexió eszköze, mely attól „dialogikus”, hogy a különböző nemzetközi és nemzeti bíróságok kölcsönösen dialógusba kezdenek egymás gyakorlatának megismerése érdekében, s hogy meghatározhassák saját nemzeti alkotmányos értékeiket.^[18]

[14] Lásd a 6-os lábjegyzetet.

[15] Így például csak a föderalizmussal és a hatalommegosztással kapcsolatban tartja megengedhetőnek a külföldi alkotmányjogra való hivatkozást Tushnet, 1999, 1225., 1235.

[16] Choudry, 1999. Ganesh Sitaraman például tíz különféle módját különíti el a külföldi alkotmányjog hivatkozásának. Lásd Sitaraman, 2008, 664–690.

[17] Choudry, 1999, 833., és lásd a 9-es lábjegyzetet.

[18] Moon, 2003, 232.

Végül az egyesek által „generikusnak” vagy „genealogikusnak” nevezett alkotmányértelmezés a külső minták figyelembe vételét vagy alkalmazását az egyes alkotmányok között meglévő sajátos kapcsolat miatt tekinti igazolhatónak. Ilyen kötődés lehet például a közös eredettörténet, vagy ha egy alkotmány egy másik alaptörvény mintája alapján született. Ilyen esetekben irányadó lehet a mintául szolgáló vagy csak hasonló fejlődésen átment más alkotmány(ok) fejlődésének tanulmányozása, mert az megmutathatja a további jogfejlődés egy lehetséges irányát, vagy azt, hogy meghatározott körülmények között egy-egy adott jogintézmény hogyan működik vagy működtethető. Vagyis, ha egyes alkotmányok keletkezése és története között szoros összefüggés van, az kellő alapot teremthet jogi doktrínák és megoldások átvételére.^[19]

A külföldi minták felhasználásának igazolhatósága az alkalmazás jellegétől is függ. Az adaptáció legitimációja eltérő lehet annak megfelelően, hogy az eljáró alkotmánybíróság önálló autoritást tulajdonít-e a külső forrásnak (pl. hogy többféle értelmezési lehetőség közül csak ezen az alapon választ-e), vagy a külföldi bírósági joggyakorlat csak informatív, ötletadó szerepet játszik-e az alkotmányértelmezés folyamán.

1.2. ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK – AZ IGAZOLHATÓSÁG KÉRDÉSEI

Az imént említett elméletek alapvetően abban különböznek, hogy igazolhatónak tartják-e, s ha igen, milyen mértékben a nemzetközi és külföldi alkotmányjog felhasználását az alkotmányértelmezés során. Természetesen az egyes ellenérvek különböző módon, mértékben és kombinációban fordulhatnak elő az egyes államokban, sőt az egyes szerzőknél és bíráknál is.

A legitim forrás követelménye

Mint már utaltam rá, az alkotmányosság tradicionális felfogása az alkotmányt egyértelműen az államhoz köti, s így elsősorban azon az alapon utasítja el a külföldi alkotmányjogi minták felhasználását, hogy az nem legitim forrása az alkotmányértelmezésnek. A külföldi jog alkalmazása esetén a bíró tulajdonképpen illegitim módon túllépi a bírói mérlegelés határait. Az alkotmányértelmezés során felhasználható érveknek a jogrendszer saját tapasztalataiból kell származni, ahogy az alkotmányra vonatkozó döntések is abból a jogi kultúrából erednek, amelyben a jogviták felmerülnek.^[20] Egyes szerzők ezt a felfogást jogi partikularizmusnak nevezik.^[21] Ehhez hasonló az a normatív követelmény is, mely szerint az alkotmányos értékeknek csak a (saját) nép lehet a forrása. Ez a „nacionalista” felfogás tehát elutasítja a külföldi jog felhasználását az alkotmányértelmezésben, mert az nem a nemzeti közösségből származó értékeket közvetít.^[22]

[19] Choudry, 1999, 838.

[20] Fletcher, 1993, 737.

[21] Choudry, 1999, 830.

[22] Lásd erről Sitaraman, 2008, 658–659.

A pontosság és a hitelesség érve

Egy másik hagyományos ellenérv szerint az alkotmány interpretációja során azért nem lehet felhasználni külföldi mintákat, mert sohasem lehet teljesen megérteni egy idegen jogrendszert, annak körülményeit, elveinek és egyes szabályainak érvényességi körét és feltételeit.^[23] Szinte bizonyos például, hogy még ha azonos jogi problémára hasonló alkotmányos elvet alkalmazott is a külföldi bíróság, azt más alkotmányszöveg alapján tette.^[24] Ráadásul, bármennyi hasonlóság fedezhető is fel a modern alkotmányos rendszerek között, ez mégsem jelenti a különböző államok gyakorlatának egységességét, vagy valamiféle transzcendentális, nemzetek feletti alkotmányjog létezését. A nemzeti jogrendszerek hagyománybeli és strukturális eltérései nagyon is relevánsak akkor, amikor konkrét jogvitákat kell eldönteni, s ennek során vizsgálni más és más jogrendszerek megoldásait (nem beszélve arról, nem zárható ki az sem, hogy a külföldi jogesetek eldöntését esetleg jogon kívüli körülmények, például politikai motívumok befolyásolták).

A szelektivitás veszélye

Súlyos elvi kifogás származik továbbá a szelektivitás veszélyéből, ami eredhet a külföldi jogrendszerek ismeretének hiányosságaiból vagy más okokból. Az idegen források felhasználásának megengedése azzal a kockázattal jár, hogy a bírák szelektív módon, csak saját álláspontjuk megerősítéséhez keresnek külföldi példákat, tudatosan vagy csak információhiány miatt elhallgatva az ottani vitákat vagy az idézett döntés egyéb körülményeit. A veszélyt az is növeli, hogy a külföldi bírói ítéletekre való hivatkozások nehezen ellenőrizhetők, hiszen kevesen ismerhetik alaposan az idézett külföldi jogot; sőt a bírák is csak azt a részét hivatkozzák, amelyről információjuk van.

A jogi hegemonia értéke

Végül, amerikai szerzők – az USA tekintetében – arra utalnak, hogy a külföldi minták figyelembe vétele elutasításának oka lehet a saját jog- vagy igazságszolgáltatási rendszer hegemoniájába vetett hit is.^[25]

Ami ezek után az alkotmányértelmezés során alkalmazott jog-összehasonlítás megengedhetőségét vagy indokait illeti, fontos megjegyezni, hogy általában az igazolási kísérletek sem mennek túl a külföldi jog figyelembe vételének, illetve felhasználásának támogatásánál. Nincs olyan igény, mely akár csak a hagyományos értelmezési kánonokkal egyenrangú státust kívánna az alkotmányjogi összehasonlítás számára. Leghatározottabb formájukban amellet érvelnek, hogy az önállóan is indokul szolgálhat versengő értelmezési lehetőségek közötti választásra, még gyakrabban azonban csak arra irányulnak, hogy legitim a külföldi bírósági ítéletek figyelembe vétele, illetve meghivatkozása, azaz becsatornázása a döntéshozatali folyamatba.

[23] Alford, 1986, 948.

[24] Sitaraman, 2008, 661.

[25] Choudry, 1999, 832.

Lényeges továbbá, hogy az alkotmánybíróági jog-összehasonlítás támogatói gyakran azt is hangsúlyozzák, hogy a külföldi minták alkalmazásának lehetősége alapvetően a vizsgált ügy kontextusától, eredményessége pedig a források korrekt felhasználásától függ, és semmiképp sem általános módszer bármilyen probléma megoldására.

a) A hasonlóság elve

A „hasonlóságra” való utalás itt nem az alkotmányos elvek egyetemes jellegére, általános elfogadottságára vonatkozik, hanem az éppen vizsgált, valamint a hivatkozott alkotmányok közötti hasonlóságra. Korábban már volt szó azokról a nézetekről, amelyek a közös eredet- és fejlődéstörténetnek önálló legitimációs jelentőséget tulajdonítanak, s már azon az alapon is igazolhatónak tartják a jogi megoldások adaptációját, hogy az alkotmány eleve egy másik alkotmányt vagy alkotmányfejlődési utat követett. Ez a legitimációs bázis olyan erős lehet, hogy adott esetben ez a közösség vagy a párhuzamos fejlődés akár a vizsgált minta teljes recepciójához is elvezethet, igaz, ez csupán elvi lehetőség, nem pedig szükségesség.^[26]

b) Az alkotmányjog univerzalitásának érve

Már utaltam arra a felfogásra, mely szerint a modern alkotmányos demokráciák alapvetően hasonló jogi problémákra hasonló válaszokat adnak. Még ha eltérő hagyományok és jogintézmények között merülnek is fel az alkotmánnyal kapcsolatos kérdések, az alkotmányos jogviták tárgya és a jogi érvelés hasonlósága elegendő indok arra, hogy az alkotmányjogi ügyekben ítélkező bíróságok a megfelelő külföldi alkotmánybíróági gyakorlatot is elemezzék a döntéshozatali folyamatban. Ne feledjük, itt csupán arról van szó, hogy az eljáró bíróság az alkotmányértelmezés során legitim módon hivatkozhat-e más, hasonló jogkörű bíróságok joggyakorlatára, azaz figyelembe veheti-e azt, vagy sem.

Ez a fajta megközelítés egyébként nem igényel valamiféle természetjogi felfogást vagy meggyőződést, mert az alkotmányos értékekben olyan közös standardokat is láthatunk, amelyek megismerhetők a nemzetközi és a külföldi jog(ok) tanulmányozásával.^[27] Sőt a jog-összehasonlítás, illetve külföldi minták átültetése maga is hozzájárulhat az ilyen általános elvek kialakításához.

c) Az a *contrario* érvelési mód

Ez az érv némileg az előzőre emlékeztet, ám lényeges különbség, hogy nem érinti a jogrendszer belső forrásainak autoritását és kizárólagosságát; a jog-összehasonlítás itt csak azt szolgálja, hogy más szabályozási koncepciók jogi hatásainak vizsgálatán keresztül a saját (nemzeti) jogintézmények egyes sajátosságai tisztázhatók legyenek, mintegy tesztelve azokat más jogrendszerek tapasztalatainak tükrében. A kitekintés és az összevetés tehát ebben a körben eleve korlátozott rendeltetésű, és bizonyosan nem biztosít önálló jogalapot valamely konkrét alkotmányos értékválasztás, illetve értelmezési alternatíva számára.

[26] Gyakran ilyen kapcsolatként jellemzik a kanadai Legfelsőbb Bíróság azon gyakorlatát, mely folyamatosan nyomon követi és külön is értékeli az amerikai Supreme Court judikatúráját.

[27] Sitaraman, 2008, 660.

A külföldi bírósági ítéletek és joggyakorlatok felhasználása mellett szóló más érvek inkább praktikus jellegűek, vagy arra szolgálnak, hogy elhárítsák az ellenérveket. Így nagyon gyakori az az érvelés, mely szerint az alkotmányértelmezésben a nemzetközi jog-összehasonlítás jelentős segítséget nyújthat a versengő értelmezési alternatívák gyakorlati hatásainak, lehetséges következményeinek felméréséhez éppúgy, mint az adott alkotmányjogi probléma dogmatikai összefüggéseinek feltárásához, azaz olyan kérdések elemzéséhez, amelyek másként rejtve maradnának.

Gyakran hivatkoznak arra is, hogy az alkotmányértelmezés egyébként is számos olyan forrást használ az alkotmányozó eredeti szándékának vizsgálatától a jogtudományi kommentárokig, amelyek szoros értelemben szintén nem az alkotmányszövegből következnek.^[28] Így nem önmagában a külföldi megoldások vizsgálatának lehetőségét kellene kizárni, hanem a helytelen alkalmazás eseteit; egyébként az értelmezés forrásainak nem megfelelő idézése vagy felhasználása éppolyan probléma, akár belső, akár külső forrásról van szó.^[29] Az ismerethiány vagy a szelektív forráskezelés problémája pedig nincs fenntartva a külföldi bírósági ítéletek és joggyakorlatok hivatkozása számára, hiszen a hazai jogot is lehet hibásan idézni.

2. KÜLFÖLDI BÍRÓSÁGI ESETEK A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

2.1. A külföldi bírósági jogesetekre való hivatkozás gyakorisága

Jelen tanulmány vizsgálati körébe az Alkotmánybíróság által 1999 és 2008 között hozott, a Magyar Közlönyben közzétett 721 határozat került. Ezek közül az AB összesen 73 esetben (a határozatok 10,12 %-ában) hivatkozott külföldi bírósági esetekre. Érdeemes azonban figyelembe vennünk, hogy bizonyos típusú ügyekben az Alkotmánybíróság gyakorlatilag sohasem használ külföldi példákat döntéseinek alátámasztására. Így abban a 203 határozatban sem, amelyek önkormányzati rendeletek normakontrolljára irányultak, s amelyekben a testület háromfős tanácsokban járt el. Egy másik esettípus, amelyekben az ilyesféle hivatkozás szinte sohasem fordul elő, azok a népszavazási ügyek, amelyek során az AB az Országos Választási Bizottság határozatait vizsgálja felül. Bár e kérdések kezdetben csupán kisebb ügyterhet jelentettek az AB joggyakorlatában, 2006 óta, amióta a népszavazási kezdeményezések a kormánnyal szembeni elégedetlenség kifejezésének divatossá vált eszközeivé váltak, számuk jelentősen megnőtt. Mindenesetre a vizsgált időszak 191 ilyen tárgyú határozatából csupán egy olyat találtam, amelyben az AB külföldi bírói gyakorlatra hivatkozott.^[30]

[28] Jackson, 2005, 122.

[29] Yeazell, 2009, 71.

[30] 5/2004. (III. 2.) AB hat.

Mindezek alapján, ha eltekintünk az önkormányzati rendeletek normakontrolljától és az OVB-határozatokat felülvizsgáló döntésektől, a maradék 327 AB-határozat 22,32%-ában található egy vagy több hivatkozás külföldi bírósági esetekre.

Amikor az Alkotmánybíróság külföldi eseteket használ fel határozataiban, esetenként általában 1–4 ügyre hivatkozik, néha azonban, különösen 2000 óta, több határozatában is igyekszik átfogó elemzést adni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egy-egy jogterületre vonatkozó ítélezési gyakorlatáról.

2.2. A érintett jogterületek

Ha azt vizsgáljuk, vajon az AB milyen ügyekben használt fel külföldi bírósági jogeseteket saját döntéseinek indokolásakor, célszerű különválasztanunk az alapjogi bíráskodást az olyan esetektől, amelyek a közhatalmi szervekre, vagy az állami szabályozás „policy-típusú” ügyeire vonatkoztak. Nyilván mindkét esetszoport további kategóriákra osztható, illetve különféleképpen osztályozható. Így például az alapjogi eseteket csoportosíthatjuk az Emberi Jogok Európai Egyezményének struktúrája (amely az EJEB judikatúrájának alapja), illetve a magyar Alkotmány vonatkozó alapjogi rendelkezései szerint, de a határozat tárgya szerinti alapjogok első-, másod- vagy harmadgenerációs jellege alapján is. Én azonban egy harmadik módszert alkalmazok, amely az egyes alapjogokat annak megfelelően sorolja különböző csoportokba, ahogyan azok megjelentek a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokban. Márpedig az AB gyakorlata egyik hagyományos tagolási módnak sem felel meg, egyebek között azért, mert a különböző jogviták tárgyukat illetően értelemszerűen nem az Egyezmény vagy az Alkotmány szerkezetének megfelelően kerültek a testület elé. Másrészt pedig az AB értelmezési gyakorlatában olyan megoldásokat dolgozott ki – mint például az alapjogok egyfajta hierarchiába állítása vagy olyan „anyajogok”, illetve „szubszidiárius” jogok azonosítása, amelyeknek nincs közvetlen szövegbeli kapcsolódásuk –, amelyek szintén nem a hagyományos tagoláshoz igazodtak. Az a kategorizálás, amely alapján a külföldi bírósági esetek felhasználása nyomon követhető, azért sem illeszkedik az Alkotmány alapjogi rendelkezéseinek szerkezetéhez, mert a vizsgálati körünkbe tartozó határozatok gyakran – rendszerint egymással való összefüggésükben, illetve kollíziójuk eseti feloldása érdekében – több alapjogot is tárgyalnak. Végül az is megjegyezhető, hogy a bíróság alapjogi gyakorlata jelentős részben esetjogi jellegű, vagyis több, egymásra épülő (vagy legalábbis formálisan hivatkozott) határozaton nyugszik.^[31] E judikatúra pedig az alapjogok rendszerét értelemszerűen a korábban kialakított és irányadónak tekintett alapjogi struktúrában értelmezi. Mindezen megfontolások alapján azok az alapjogi esetek, amelyekben a bíróság külföldi bírósági eseteket, mintákat, jogi megoldásokat idézett, vagy használt fel, az alábbiak (a hivatkozás gyakorisága alapján):

[31] Jóllehet a magyar jogrendszerben a *Stare decisis et non quita movere* elve egyáltalán nem bír általánosan elismert jelleggel, az Alkotmánybíróság mégis már a kezdetektől igyekezett egyfajta esetjogot kialakítani.

a tisztességes eljárással (13),^[32]
a véleménynyilvánítás szabadságával (13),^[33]
az önrendelkezési joggal és a magánélet szentségével (13),^[34]
a személyes szabadsággal (habeas corpus) (7),^[35]
az egyenlőséghez való joggal (diszkrimináció tilalmával) (6),^[36]
a tulajdonjoggal (5),^[37]
a kisebbségi jogokkal (2),^[38]
a gyülekezési szabadsággal (2),^[39]
a választójoggal (2),^[40]
az egyesülési joggal (1),^[41]
az egészséges környezethez való joggal (1)^[42] és az
állampolgársági joggal (1)^[43] kapcsolatos ügyek.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy más alapjogokhoz köthető ügyekkel ne foglalkozott volna az AB, mindenesetre joggyakorlatában az itt vizsgált „jogi import” azonosított eseteire leginkább a fent említett jogokkal kapcsolatban került sor. Mint látjuk, ez a csoportosítás nem felel meg pontosan a hagyományos magyar alapjogi dogmatikának, mely például – természetesen a tartalmi összefüggés hangsúlyozásával – külön foglalkozik az önrendelkezési joggal (mint az emberi méltóságból következő alapjoggal), és a magánélet védelméhez való joggal. A strasbourgi esetjogban azonban a privacy-ügyek jelentős része az önrendelkezési joghoz kötötten, azzal együtt jelenik meg. Fontos megjegyezni továbbá, hogy az itt alkalmazott csoportosítás csak az „első helyen” említett alapjogok szerint kategorizál, azzal, hogy akár az EJEB, akár az AB egyes döntései a leggyakrabban

[32] 5/1999. (III.31.) AB hat.; 17/2001. (VI. 1.) AB hat.; 14/2002. (III. 20.) AB hat.; 15/2002. (III. 29.) AB hat.; 32/2003. (VI. 4.) AB hat.; 7/2004. (III. 24.) AB hat.; 14/2004. (V. 7.) AB hat.; 17/2005. (IV. 28.) AB hat.; 20/2005. (V. 26.) AB hat.; 42/2005. (XI. 14.) AB hat.; 11/2007. (III. 7.) AB hat.; 91/2007. (XI. 22.) AB hat.; 32/2008. (III. 12.) AB hat.;

[33] 12/1999. (V. 21.) AB hat.; 13/2000. (V. 12.) AB hat.; 14/2000. (V. 12.) AB hat.; 18/2000. (VI. 6.) AB hat.; 37/2000. (X. 31.) AB hat.; 13/2001. (V. 14.) AB hat.; 57/2001. (XII. 5.) AB hat.; 8/2004. (III. 25.) AB hat.; 18/2004. (V. 25.) AB hat.; 34/2004. (IX. 28.) AB hat.; 1/2007. (I. 18.) AB hat.; 6/2007. (II. 27.) AB hat.; 95/2008. (VII. 3.) AB hat.

[34] 36/2000. (X. 27.) AB hat.; 58/2001. (XII. 7.) AB hat.; 35/2002. (VII. 19.) AB hat.; 65/2002. (XII. 3.) AB hat.; 22/2003. (IV. 28.) AB hat.; 26/2004. (VII. 7.) AB hat.; 54/2004. (XII. 13.) AB hat.; 43/2005. (XI. 14.) AB hat.; 2/2007. (I. 24.) AB hat.; 39/2007. (VI. 20.) AB hat.; 154/2008. (XII. 17.) AB hat.; 144/2008. (XI. 26.) AB hat.; 132/2008. (XI. 6.) AB hat.

[35] 26/1999. (IX. 8.) AB hat.; 13/2003. (IV. 9.) AB hat.; 65/2003. (II. 18.) AB hat.; 3/2007. (II. 13.) AB hat.; 10/2007. (III. 7.) AB hat.; 104/2007. (XII. 13.) AB hat.; 1/2008. (I. 11.) AB hat.

[36] 28/2000. (IX. 8.) AB hat.; 37/2002. (IX. 4.) AB hat.; 10/2003. (IV. 3.) AB hat.; 11/2003. (IV. 9.) AB hat.; 65/2007. (X. 18.) AB hat.; 63/2008. (IV. 30.) AB hat.

[37] 10/2001. (IV. 12.) AB hat.; 33/2002. (VII. 4.) AB hat.; 4/2004. (II. 20.) AB hat.; 50/2004. (XII. 6.) AB hat.; 42/2006. (X. 5.) AB hat.

[38] 34/2005. (IX. 29.) AB hat.; 45/2005. (XII. 14.) AB hat.

[39] 55/2001. (XI. 29.) AB hat.; 75/2008. (V. 29.) AB hat.

[40] 47/2006. (X. 5.) AB hat.; 54/2008. (IV. 24.) AB hat.

[41] 6/2001. (III. 14.) AB hat.

[42] 11/2005. (IV. 5.) AB hat.

[43] 55/2001. (XI. 29.) AB hat.

több alapjogra is hivatkoznak, ám – tisztán analitikus okok miatt – az egyes hivatkozásokat csak azon alapjog tekintetében vettem figyelembe, mely a határozat elsődleges tárgyát jelentette.

Témánk szempontjából persze az érintett alapjogi ügytípusok más módon is csoportosíthatók, ám ez a struktúra más lehetséges analitikus módszerekhez képest (pl. jogágak szerinti kategorizálás) plauzibilisebb elemzési keretet biztosít, különösen azért, mert az idézett külföldi jogesetek és értelmezési gyakorlatok sem a magyar Alkotmány vagy a hazai jogrendszer hagyományos szerkezetéhez igazodnak.

A külföldi bírósági precedensek alkotmánybíróági hivatkozásának másik fő területét azok az „intézményi ügyek” adják, amelyek a közhatalmi szervek vagy más szervezetek szervezeti és működési kérdéseinek alkotmányosságával foglalkoztak, ide sorolva ezúttal a különböző jogforrási szinten megjelenő szakpolitikák alkotmányosságával, valamint az európai közösségi jogot érintő ügyekkel kapcsolatos határozatokat is.

Államszervezeti ügyekben a magyar Alkotmánybíróság sokkal ritkábban használja fel a külföldi bíróságok gyakorlatát, mint alapjogi kérdések esetében. Ebben a körben valójában nagyon ritkák az ilyen hivatkozások, s nincsenek példák valamely tárggyal kapcsolatos többszöri, ismétlődő utalásokra. Mindenesetre példaképpen előfordultak hivatkozások az érdekegyeztetéssel,^[44] a törvényhozási eljárással,^[45] a népszavazással^[46] vagy a jobbiztonsággal^[47] kapcsolatban.

2.3. Az alkotmánybíróági gyakorlatban hivatkozott külföldi bíróságok

Ha a külföldi jogeset-hivatkozásokat a hivatkozott bíróságok alapján vizsgáljuk, megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát használja leggyakrabban és a legkiterjedtebb módon.^[48] 1999 óta például az AB az EJEB esetjogát 65 különböző határozatában idézte, amelyekben a strasbourgi bíróság összesen 236 döntésére hivatkozott (többre két vagy három alkalommal is).^[49] Némileg meglepő, hogy az Alkotmánybíróság vi-

[44] 40/2005. (X. 19.) AB hat.; 41/2005. (X. 27.) AB hat.

[45] 4/2006. (II. 15.) AB hat.

[46] 2/2006. (I. 30.) AB hat.

[47] 17/2004. (V. 25.) AB hat.

[48] Magyarország – mely a nemzetközi jog recepciója szempontjából ún. dualista jogrendszerű állam – az Emberi Jogok Európai Egyezményét 1993-ban ratifikálta, és 1994-ben törvényben hirdette ki. Részletesen lásd: Bokor-Szegő – Weller 2001, 383–398.

[49] Az AB a leggyakrabban – négy különböző határozatában – az EJEB amúgy magyar vonatkozású döntését, a *Rekvenyi v. Hungary* (1999) ügyet idézte. A strasbourgi bíróság további tíz döntésére 3–3 határozatában is hivatkozott az AB [*Dudgeon v. United Kingdom* (1981), *Golder v. United Kingdom* (1975), *Handyside v. United Kingdom* (1976), *Jacobowski v. Germany* (1994), *Jersild v. Denmark* (1994), *Lehideux and Isorini v. France* (1998), *Melnichenko v. Ukraine* (2004), *Rees v. The United Kingdom* (1986), *Winterwerp v. The Netherlands* (1979) és *Zana v. Turkey* (1997)]. Az AB által hivatkozott nemzetközi (európai) bírósági, illetve alkotmánybíróági ügyeket – helytakarékossági okokból – nem hivatalos formában, hanem az azonosíthatóságot még biztosító legegyszerűbb módon idézem. A határozatok kereshető formában interneten is elérhetők: az EJEB döntései a <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>, a német Szövetségi Alkot-

szonylag sokáig (még 2008-ban is) és gyakran idézte az Európai Emberi Jogi Bizottság esetjogát – összesen 8 témakörben 12 ügyet –, jóllehet azt 1998-ban megszüntették. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a Bizottság esetjogára több alkalommal csak általános módon hivatkozott, gyakran az EJEB gyakorlatára való utalással együtt.

Ha összevetjük az idézett külföldi bíróságokra, a hivatkozások gyakoriságára és az érintett jogterületre vonatkozó adatokat, azt az eredményt kapjuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság első két teljes ciklusában a leggyakrabban az EJEB esetjogát idézte a tisztesleges eljáráshoz való joggal kapcsolatos ügyekben. Ilyen esetekben több mint 50 EJEB-döntésre hivatkozott az AB, akárcsak a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban, és számos hivatkozásra került sor a személyi szabadság (habeas corpus) vonatkozásában. Bár mind a vonatkozó AB-határozatok, mind pedig a hivatkozott EJEB-döntések száma magas az önrendelkezési joggal, illetve a magánélethez való joggal kapcsolatban, ezek az ügyek tárgyukat tekintve jóval heterogénebbek, mint más ügytípusok; így például a kannabisz-fogyasztástól az eutanáziáig a klasszikusnak nevezhető alkotmányos viták többsége már felmerült az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ezek mellett azonban az emberi méltóság több más aspektusa tekintetében is idézett a testület külföldi bíróságokat, mint például a névhasználathoz való jogot vagy a szexuális szokásokra vonatkozó személyes adatok kezelését illetően.

Azokkal a jogokkal kapcsolatban, amelyek terén az EJEB-nek kiterjedtebb joggyakorlata van, értelemszerűen a hivatkozott strasbourgi döntések száma is magasabb. Az Alkotmánybíróság a strasbourgi bíróság 10 illetve 12 határozatára hivatkozott a kisebbségi jogokra, illetőleg a tulajdonjogra vonatkozó ügyekben, míg más tárgyban csak néhány további hivatkozás történt az EJEB joggyakorlatára.

Az Alkotmánybíróság a sajtószabadság, a gyülekezési jog és az egészséges környezethez való jog alkotmányossági kérdéseinek megítélésében is támaszkodik az EJEB gyakorlatára. Nem meglepő ugyanakkor, hogy a közhatalmi szervek jogállásával vagy működésével kapcsolatos ügyekben a strasbourgi bírósági gyakorlatra alig történik utalás az AB-határozatokban, hiszen az ilyen típusú „intézményi ügyek” nem tartoznak az EJEB hatáskörébe – mindazonáltal néhány, az érdekképviselést és az EU-jogot érintő strasbourgi ítéletre már hivatkozott az Alkotmánybíróság. Az EJEB gyakorlatából hivatkozott választójogi ügyek továbbá mindkét (vagyis az alapjogi és az intézményi) esetcsoportba besorolhatók.

Az AB gyakorlatában a strasbourgi emberi jogi bíróság után a második leggyakrabban idézett külföldi bírói fórum a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*), amelynek 12 döntését a vizsgált időszakban összesen 11 határozatában idézte a magyar alkotmányvédő testület. A *Bundesverfassungsgericht* egyes döntéseire a magyar AB részben olyan alap-

mánybíróság döntései a <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>, az amerikai Legfelsőbb Bíróság ítéletei a <http://www.supremecourtus.gov/opinions/casefinder.html>, a francia Alkotmánytanács döntései a <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/sommaire-2010.46915.html> honlapon érhető el kereshető formában.

jogi, illetve államszervezeti ügyekben is hivatkozott, amelyekben az EJEB-nek nincs jogköre – mint pl. az éves költségvetés elfogadásának eljárásrendje, az alkotmányossági felülvizsgálat határai (ám mindkét tárgykörben csak általános módon), az EU-jog, vagy néhány speciális alapjog tekintetében^[50] –, részben pedig a strasbourgi bíróságra való hivatkozással párhuzamosan. Mégsem csupán arról van szó, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróságra való hivatkozás egyfajta „maradékélv” alapján működne, s csak akkor kerülne előtérbe, ha nincs megfelelő strasbourgi hivatkozási alap. A német alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatának különösen az első, Sólyom László által vezetett ciklus idején volt jelentős hatása az AB működésére, több jogi konstrukció (mint pl. a személyiségi jog vagy az anyajog koncepciója) bevallottan, más doktrínák (pl. az állami szervek együttműködésének kötelezettsége) kevésbé elismerten a német mintát követték – esetenként hűen követve a *Bundesverfassungsgericht* eredeti érvelési módját, még akkor is, ha az értelemszerűen más alkotmányszövegen nyugodott.

1999 és 2008 között az AB négy határozata idézte az amerikai Legfelsőbb Bíróság (illetve az USA más szövetségi bíróságainak) ítéleteit. Bár e hivatkozásokra csak két tárgykörben, a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban, illetőleg az önrendelkezési jog kontextusában (konkrétan az eutanázia kapcsán) került sor, mégis viszonylag sok, összesen 16 amerikai bírósági döntésre történt utalás ebben az időszakban (ebből egy hivatkozás egy tagállami a – a virginiai – legfelsőbb bíróság egy ítéletére utalt).

A francia Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) döntéseire is több alkalommal utalt a magyar Alkotmánybíróság (a költségvetési törvény elfogadásának eljárásával, az európai közösségi joggal illetve a választási eljárással kapcsolatos ügyekben).

1999 és 2008 között az AB további hét, az osztrák, a belga, a ciprusi, a cseh, az olasz, a lengyel és a szlovén alkotmánybíróság gyakorlatára, pontosabban egyes döntéseire hivatkozott összesen hét határozatában; igaz, csak néhány területen (a diszkrimináció tilalma, a magánélet védelme, a gyülekezési jog és az EU-jog kapcsán).

Külföldi bírósági ítéletek felhasználására a hazai alkotmánybíráskodásban nemcsak az EJEB és a nemzeti alkotmánybíróságok joggyakorlatát illetően került sor, hanem alkalmanként más, elsősorban legfelsőbb bírósági jogesetek megidézésére is volt példa. Ez a helyzet például a már idézett amerikai példa, és bármely brit bírói döntés esetén, hiszen az Egyesült Királyságban nem működik alkotmánybíróság (sőt, önálló legfelsőbb bíróság is csak 2000 óta).^[51] Az Alkotmánybíróság eutanázia-határozata – egyike a legszélesebb körű nemzetközi jog-összehasonlítást tartalmazó AB-döntéseknek – például hivatkozik a német Legfelsőbb Bíróság egy állásfoglalására és két másik országbeli (holland^[52] és kanadai) bíróságnak

[50] Például a névhasználatához való joggal, illetve a drogfogyasztás tilalmával kapcsolatban.

[51] Az eutanázia-ügyben az AB több brit jogesetre is hivatkozott, s nemcsak a legfelsőbb bíróság szerepét korábban ellátó Lordok Házának precedenseire, hanem egyes fellebbviteli bíróságok ítéleteire is. Egy másik brit ügy a gyülekezési jog alkotmányos határainak megállapításakor került idézésre. 22/2003. (IV. 28.) AB hat.

[52] Csak úgy hivatkozva, mint „a Legfelsőbb Bíróság egy 1984-es döntése”.

egy-egy vonatkozó döntésére. A spanyol Legfelsőbb Bíróság egy döntésére is hivatkozott az AB a közösségi joggal kapcsolatos egyik alkotmányossági vitában.

Lehetséges, hogy a magyar jogrendszernek a közösségi jog befogadásával kapcsolatos adaptációs képességét jelzi, hogy a vizsgált időszakban az Európai Unió bíróságának csupán 15 esetét találta alkalmasnak az AB arra, hogy egyes határozatainak indokolásában hivatkozzon rájuk. Ugyanakkor az is igaz, hogy az EU – s ezáltal közvetve a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság – hatásköre jellemzően olyan ügýtípusokra terjed ki, amelyek nem tartoznak az alkotmányjogi viták fő sodrába. Ezek között a leggyakrabban az EU-polgároknak a tagállamok területén való megkülönböztetés mentes kezelésére vonatkozó ügyekre történt hivatkozás, míg más utalások a közösségi jog specifikusabb részeit érintették.

2.4. A külföldi bírósági jogesetek hivatkozásának gyakorlata

Ha az Alkotmánybíróság tényleges működési módját nézzük, azt mondhatjuk, hogy gyakorlatilag minden fontosabb ügyben elvégzik a vonatkozó főbb nemzetközi szabályozási megoldások és bírói gyakorlat összehasonlító elemzését. Azonban az ilyesfajta analízisnek sem módszertani, sem tartalmi standardjai nincsenek, s nincsenek erre vonatkozó formális vagy informális szabályok sem. Legfeljebb olyan elvárás van, hogy a legfontosabb vagy legismertebb külföldi ügyek kerüljenek ismertetésre, de a nemzetközi jog-összehasonlítás nem kötelező vagy szükségszerű része a döntés-előkészítésnek.

Az ilyen kitekintéseket az ügy előadó bírāja mellett dolgozó tanácsadók készítik, vagyis a Bíróságnak nincs olyan törzskara vagy szakértői bázisa, mely az egész testület számára végezne ilyen tevékenységet. Így, bár természetesen a vita során bármelyik bíró hivatkozhat más külföldi jogesetekre vagy gyakorlatra, azok felhasználása alapvetően az előadó bíró kapacitásától és szándékaitól függ. Vagyis abban az esetben, ha az ügy előkészítésével megbízott bíró nem végezt(ett)e el a tárgy szerinti nemzetközi joggyakorlat megfelelő feldolgozását, vagy más okból (pl. mert a vonatkozó fontosabb külföldi döntések ellenkeztek saját felfogásával) mellőzte azok (vagy azok egy részének) idézését a testület előtt, nagyon kicsi az esélye annak, hogy az eljárás későbbi, tanácskozási szakaszában azok az AB testülete elé kerüljenek. Mindenesetre a közzétett alkotmánybírósági határozatok elemzéséből az következik, hogy függetlenül attól, hogy a nemzetközi jog-összehasonlítás megtörtént-e, s milyen színvonalon, az erre való – akárcsak általános – hivatkozás a leggyakrabban kimarad a határozat végső változatából. S noha ez, mint utaltam rá, egyáltalán nem jelenti azt, hogy az irányadó külföldi joggyakorlat elemzése elmaradt volna, annak módja, vagy az abból levont következtetések utólag nem követhetők nyomon. Persze önmagában ez nem jelent problémát; nincs olyan előírás, amely a tárgyalta ügyre vonatkozó jellemző nemzetközi bírósági gyakorlat elemzését az AB-határozatok kötelező tartalmi elemévé tenné. Inkább az emelhető csak ki, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában felettébb véletlenszerű, hogy a testület mikor, milyen ügyekben tartja fontosnak a külföldi bírósági jogesetekre vagy gyakorlatra való hivatkozást, s nem világos, mitől függ, hogy az idézett döntéseket vagy jogi konstrukciókat felhasználja-e vagy sem saját

álláspontjának alátámasztásra. Azt sem lehet tudni, hogy ha készül is nemzetközi kitekintés, illetve elemzés, milyen szempontok határozzák meg, hogy az mely bíróságok judikatúrájára terjedjen ki.

Feltételezhető tehát, hogy az AB-nek nincs olyan eljárásrendje vagy szakmai irányelve, mely meghatározná, milyen ügyekben kerüljön sor szélesebb körű nemzetközi jog-összehasonlításra az előkészítő szakaszban, s milyen típusú ügyekben mely bíróság(ok) gyakorlatát kell figyelembe venni. Úgy tűnik ezért, hogy a hivatkozások gyakran csupán véletlenszerűen jelennek meg az AB-határozatokban, különösebb önálló funkció nélkül. Ezt mutathatja az is, hogy a hivatkozások gyakran pontatlanok illetve hiányosak; az EJEB döntéseinek például az AB-határozatokban legalább 4–5 féle módja található, az amerikai citátumok esetében pedig nem mindig egyértelmű, hogy az ugyanazon név alatt futó ügynél melyik (szövetségi kerületi vagy legfelsőbb) bírósági ítéletre kívánt hivatkozni a testület. Feltehető egyébként, hogy az egyes ügyekben az előadó alkotmánybíró maga is a felhasznált EJEB-döntésben idézett más ügyekre vonatkozó hivatkozásokat emelte át automatikusan. Figyelemre méltó továbbá, hogy néhány esetben az EJEB-döntésre való hivatkozás nem pontos, vagy hibás – vagyis nem arról, vagy nem úgy szól, ahogy az AB-határozat hivatkozott rá.^[53] Egyes esetekben a testületben is vita volt arról, hogy a vonatkozó, illetve idézett EJEB-döntéseknek valójában mi is a tartalmuk.^[54]

Mivel a külföldi alkotmányjogi judikatúra felhasználásának módja nem rendezett, az sem világos, hogy mi a teendő, ha az alkotmánybíróági értelmezés nincs összhangban a kvázi-autoritatív módon hivatkozott nemzetközi vagy külföldi bíróságok gyakorlatával, amire az utóbbi években több példa is adódott.^[55]

A hivatkozások formája, elhelyezése az AB-határozatok indokolásában nem egységes módon történik. Egyes határozatok indokolásában például az AB abban a részben helyezte el a külföldi bírósági gyakorlatra vagy ítéletekre vonatkozó utalásokat, amelyben csupán ismertette, hogy döntését milyen joganyagra vagy forrásokra alapozta, míg máskor a tényleges indokolásban, vagyis a jogi érvelés részeként idézte azokat.

[53] Az Alkotmánybíróság például az országgyűlési képviselők szólásszabadságát – ami az Alkotmány képviselői mentelmi jogra vonatkozó 20. § (3) bekezdéséből származik – a mindenkit megillető szólásszabadságból vezette le, arra hivatkozva, hogy az EJEB is hasonlóan járt el vonatkozó döntéseiben. Csakhogy az idézett ügyek [*Castells v. Spain* (1992); *Piermont v. France* (1995)] tárgya nem a parlamenti képviselők mentelmi jogának terjedelme vagy korlátozhatósága volt, hanem olyan személyek szólásszabadsága, akik történetesen parlamenti képviselők voltak, s akiknek e joga az Európai Emberi Jogi Egyezménynek a véleménynyilvánítás általános szabadságára vonatkozó 10. cikkelyéből volt levezethető. 34/2004. (IX. 28.) AB hat. Lásd ehhez: Szente, 2009, 697–698.

[54] Lásd például a 95/2008. (VII. 3.) AB határozatot.

[55] Lásd az EJEB *Bukta and others v. Hungary* (2007) határozatát a gyülekezési joggal, valamint a *Vajnai v. Hungary* (2008) döntését a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban, amelyek szemben álltak a magyar AB vonatkozó határozataiban foglalt értelmezéssel, még ha – az EJEB hatáskörének megfelelően – konkrét jogvitákról szóltak is. Lásd 55/2001. (XI. 29.) AB hat.; 75/2008. (V. 29.) AB hat., és 14/2000. (V. 12.) AB hat.

Időnként az AB csak általános módon hivatkozik valamely bíróság (leggyakrabban az EJEB) gyakorlatára, anélkül, hogy azonosítaná, hogy mely döntésekre gondol. Ennek során néha csak az illető bíróság szokásos értelmezési gyakorlatára hivatkoznak, vagy egy olyan korábbi AB-határozatra utalnak, amely részletesebb nemzetközi jog-összehasonlítást végzett, de az is többször előfordult, hogy az AB csupán biztosította döntésének olvasóit, hogy határozata összhangban áll, mondjuk, a bevett európai standardokkal. Jóllehet bizonyos területeken vagy témákban e módszerek nem kifogásolhatók, olyan bíróságok tekintetében, amelyek ítélkezési gyakorlata a *stare decisis* elvére épül, és/vagy adott témában hosszabb joggyakorlatot fejlesztettek ki, ez nem mindig szerencsés eljárás.

Az általános hivatkozások egy speciális formája az is, amikor az AB olyan konkrét doktrínára vagy segédelvre hivatkozik, amelyet korábban importált valahonnan, sőt amelynek eredete is ismert, mégsem jelöli meg a formula vagy koncepció forrását. Ez egyrészt azt a hatást keltheti, mintha például a „közvetlen és egyértelmű veszély” vagy az „általános személyiségi jog” koncepciója általánosan elfogadott lenne a modern jogrendszerekben, de inkább arról van szó, hogy az AB valamely már rögzült felfogására utal azzal, hogy bizonyos alapok tekintetében a testület nem kívánja ismét kifejezni bevett gyakorlatát. A külföldi bírósági jogesetek hivatkozásának gyakorisága, vagy idézésének formája azonban csak keveset árul el azok alkalmazásának okairól és céljairól. Ezért érdemes erre fordítani figyelmünket.

3. A KÜLFÖLDI BÍRÓSÁGI JOGESETEK FELHASZNÁLÁSÁNAK FORMÁI ÉS OKAI

Amint már utaltam rá, a külföldi bírósági ítéletek alkotmánybírósági felhasználásának kvantitatív vizsgálata félreértésekhez is vezethet, mert a kapott eredmények kizárólag a nyilvánosan közzé tett bírósági határozatokat, illetve az azok indokolásában kifejezett formában megjelenő hivatkozásokat veszik csak figyelembe. Ugyanakkor az elemzés nem terjed ki a bírói döntéshozatal mechanizmusára, és az azt esetleg befolyásoló körülményekre, vagyis olyan idegen minták, precedensek, doktrínák hatására, amelyek bármely ok miatt nem kerültek idézésre az alkotmánybírósági határozatban. A kvantitatív adatelemzés továbbá semmit sem mond arról, hogy a külföldi bírói ítéletek hivatkozása, felhasználása milyen célból történt és milyen hatással járt a végső döntés meghozatala során. Ezért ki kell terjeszteni a vizsgálat körét, és az empirikus adatok kvalitatív elemzésére van szükség azoknak a változóknak az azonosításához, amelyek hatással voltak a hivatkozások gyakoriságára és a külföldi bírósági ítéletek felhasználásának módjára.

3.1. A külföldi bírósági gyakorlat alkotmánybírósági hivatkozásának módjai és alkalmazásának céljai

Amint már láttuk, a külföldi alkotmánybíróságok működési tapasztalatai többféle módon, illetve különböző célokra használhatók fel. Amikor külföldi bírósági ítéletek, értelmezési gyakorlatok hazai alkotmánybírósági felhasználásának okait és céljait próbáljuk kifürkészni, nyilvánvaló gyakorlati és elméleti nehézségekbe

ütközünk. Általában ugyanis a bírák személyes intenciói és céljai nem kerülnek dokumentálásra, egyéni motívumaik többnyire rejtve maradnak. De ha az egyes álláspontok jól dokumentáltak és megkülönböztethetők is, a mögöttük rejlő személyes megfontolásokra vonatkozó feltételezések nem kontrollálhatók, ezért magyarázó erejük csekély. Ehhez hasonlóan, az egyes hivatkozott külföldi minták, jogi megoldások vagy konstrukciók tényleges hatását a végső döntésre nagyon nehéz megbecsülni. Mégis közelebb kerülhetünk e gyakorlat indokainak és céljainak megértéséhez, ha – legalább nagy vonalakban – a tényleges hivatkozások kvalitatív elemzésére is kísérletet teszünk, vagyis az idézetek, hivatkozások tartalmi összefüggéseit vizsgáljuk az egyes ügyek tárgyával, valamint azt is igyekszünk értékelni, hogy a külföldi citátumok hogyan illeszkednek az AB által kifejtett gondolatmenetbe, vagyis hogyan kapcsolódnak az alkalmazott jogi érveléshez.

Formális, illusztratív hivatkozások.

Ha azt vizsgáljuk, hogy a hivatkozások milyen tényleges szerepet játszanak az egyes határozatok indokolásában megtalálható jogi érvelésben, azt láthatjuk, hogy a legtöbb esetben a külföldi bírósági ítéletek és joggyakorlatok említése csupán formális módon történik. Az AB a legtöbbször csak az uralkodó bírósági álláspontra utal, s kevésbé az azt alátámasztó jogi érvekre. Az ilyen típusú hivatkozások gyakran csak rutinszerűen történnek, mintegy demonstrálva, hogy az AB figyelembe vette a külföldi jog vonatkozó részét,^[56] azaz a döntés-előkészítés során nemzetközi jog-összehasonlítást végzett. A rutinszerű, néha obligátnak tűnő, demonstratív hivatkozások – céljuknak megfelelően – nem használják a külföldi ítéleteket vagy joggyakorlatot önálló érvként. Bár valamennyi megkérdezett alkotmánybíró úgy nyilatkozott, hogy például az EJEB döntései mindig is igen jelentős meggyőző erővel bírtak a testület számára az alapjogi ügyekben, egyikük sem tulajdonított autoritatív szerepet azoknak.

A külföldi bírósági gyakorlat mint legitimációs bázis

Funkcionális szempontból fontosabbak az olyan hivatkozások, amelyek arra szolgálnak, hogy növeljék az AB saját határozatának legitimációját. Ezt annak igazolásával érik el, hogy az Alkotmánybíróság határozata vagy értelmezése megfelel az irányadónak tekintett nemzetközi standardoknak, vagy például az EJEB joggyakorlatának.

Egyes alapjogi esetekben, amelyekben az AB inkább jogkorlátozó, semmint jog-kiterjesztő döntést hoz, e legitimációs bázis úgy érvényesül, mint egyfajta felhatalmazás a saját, inkább korlátozó szabályozás számára, miközben számos nemzetközi példa van az ellenkező (jog-kiterjesztő) értelmezésre is. Ilyen hivatkozás például, hogy az EJEB gyakorlata „széles mérlegelési lehetőséget biztosít az államoknak annak eldöntésénél, hogy mi tekinthető »demokratikus társada-

[56] Az AB gyakran nem csak nemzetközi vagy külföldi bírósági jogesetekre, hanem európai, vagy egyes országokra jellemző szabályozási standardokra is hivatkozik. Lásd például 57/2001. (XII. 5.) AB hat.; 58/2001. (XII. 7.) AB hat.; 43/2005. (XI. 14.) AB hat.

lomban szükséges« korlátozásnak”.^[57] Miután például a Rekvenyi-ügyben az EJEB elismerte a történelmi múlt és az ebből származó speciális helyzet relevanciáját mint az alapjog-korlátozás lehetséges legitim indokát, az Alkotmánybíróság több alkalommal is visszautalt erre a szempontra, amikor különleges indokra volt szüksége korábbi gyakorlatának módosításához, vagy valamely alapjog korlátozásának fenntartásához.^[58] Ez a fajta idézési mód gyakran jár együtt az európai országokban uralkodó szabályozás rövid ismertetésével, sőt egyes esetekben „a demokratikus európai kultúrkörre” való utalással.^[59]

A tapasztalatok azt mutatják továbbá, hogy az AB saját (többségi) álláspontjának alátámasztása céljából nagyobb valószínűséggel fordul idegen, azaz külföldi mintákhoz, megoldásokhoz az olyan ügyekben, amelyek morális vagy politikai szempontból élesen megosztják a közvéleményt vagy a politikai pártokat. Ilyen esetekben ugyancsak a döntés legitimációs bázisának megerősítése a cél, vagyis az AB valamely értelmezési mód európai elfogadottságát próbálja meg transzformálni saját, hasonló álláspontjának igazolására. Ez jól látható volt például az AB eutanázia-határozata,^[60] vagy az azonos neműek házasságkötéséről szóló népszavazást elutasító OVB-határozat fenntartása^[61] esetében. Ebben az esetcsoportban figyelemre méltó továbbá a hivatkozások szelektív jellege, amennyiben az Alkotmánybíróság csak a határozat érdemi részét alátámasztó nemzetközi példákat (és azok érvrendszerét) használta fel saját döntésének indokolásaként.

A többségi (vagy kisebbségi) vélemények megerősítésére szolgáló hivatkozások jellegüket tekintve a külföldi bírósági ítéletek és gyakorlatok felhasználásában valahol félúton állnak az illusztratív, valamint az autoritatív alkalmazás között; ugyan önmagukban nem elegendőek valamely álláspont igazolásához, ám az érvelés nélkülük gyengébb, kevésbé meggyőző lenne. Ehhez az eszközhöz viszonylag gyakrabban nyúlnak a különvéleményt megfogalmazók is, akik ugyancsak a jól megválasztott külföldi jogesetekkel kívánják megerősíteni véleményük elfogadottságát, illetve elfogadhatóságát. Épp abból következően, hogy ennél az idézési formánál egy már meglévő döntéshez keresnek külső megerősítést, az ilyen esetekben nagy a szelektív forráskezelés kockázata.

[57] Lásd például 14/2000. (V. 12.) AB hat.

[58] Mint például az önkényuralmi jelképek használatának büntetethetősége tárgyában. Az AB többségi döntése az EJEB joggyakorlatának azokat az irányait hangsúlyozta, amelyek a nemzeti szabályozás széles körű szabadságára és a sajátos történelmi helyzetre általában vonatkoznak. Minderre azért volt szüksége, mert olyan új értelmezési irányba ment el, amely nem következett korábbi állandó gyakorlatából, hiszen egyrészt új alkotmányosan védendő értékeket állapított meg (mint pl. a közösségek vagy a köznyugalom védelme), másrészt ezek érdekében – ahogy azt Kukorelli István különvéleményében is megállapította – szakított az addig irányadónak tekintett, amerikai eredetű „azonnal és közvetlen veszély”-teszt alkalmazásának gyakorlatával. Ugyanott. Vö. még 18/2000. (VI. 6.) AB hat.; 55/2001. (XI. 29.) AB hat.

[59] 18/2000. (VI. 6.) AB hat.

[60] 22/2003. (IV. 28.) AB hat.

[61] 65/2007. (X. 18.) AB hat.

Új érvelési megoldások és módszerek adaptációja

Jóllehet az Alkotmánybíróság már húsz éve működik Magyarországon, ez az alkotmányos joggyakorlat szempontjából nem számít túl hosszú időnek, ami abból is látszik, hogy még mindig viszonylag gyakran kerülnek az AB elé olyan ügyek, amelyeknek a hazai alkotmánybíráskodásban nincsenek előzményeik. Ilyenkor mindig nagyobb a külföldi bírói jogesetekhez és tapasztalatokhoz fordulás esélye, ahogy annak is nagyobb a valószínűsége, hogy az AB nagyobb mértékben támaszkodik a nemzetközileg már alkalmazott mintákra, mint más témákban. Az utóbbi években több ilyen ügyben is döntött az AB, valóban felhasználva a nemzetközi közösség jogi érveit.^[62]

Ennél az idézési módszernél az eddigieknél nagyobb az esélye annak is, hogy a feltárt külföldi mintákat az AB egyszerűen átveszi akkor is, ha azok nehezebben alapozhatók az Alkotmányra vagy az Alkotmánybíróság korábbi értelmezési gyakorlatára. A nemzetközi és a külföldi bírósági ítéletek és gyakorlatok felhasználása azonban nem vet fel igazolási problémákat, ha az AB valójában csak új érvelési technikákat „tanul” meg, vagy csupán „ötleteket” merít ezekből az esetekből, vagy azok új, eddig nem ismert összefüggéseket vagy gyakorlati következményeket tárnak fel, de a testület egyébként nem önmagukban az ezeket hordozó külföldi esetekre alapozza határozatát. Ez utóbbi esetben alighanem ez a fajta jogösszehasonlítás vagy alkalmazás lehet a leghasznosabb az alkotmánybíráskodás számára.

Egész értelmezési doktrínák vagy jogi konstrukciók recepciója

A nemzetközi és a külföldi bírósági ítéletek és joggyakorlatok hasznosításának tartalmilag legteljesebb módja, amikor az AB nem csupán egyes érveket, álláspontokat vesz át, hanem egész értelmezési doktrínákat recipiál. Természetesen nincsenek pontos határok az egyes argumentumok, tesztek, konstrukciók és doktrínák között, ám itt mégis többről van szó, mint az előző pontba foglalt alkalmazásról, amennyiben olyan, külső forrásból merített összefüggő érvrendszerrel vagy felfogással beszélünk, mely önmagában is alkalmas bizonyos típusú alkotmányos problémák megoldására, illetve valamely alkotmányos értékválasztás alátámasztására.

A magyar Alkotmánybíróság működése során, különösen az első ciklusban, az 1990-es években volt jellemző más alkotmánybíróságok által kidolgozott konstrukciók átvétele. Különösen a német *Bundesverfassungsgericht* több évtizedes jogfejlesztő tevékenysége volt nagy hatással az AB működésére, nyilván összefüggésben azzal is, hogy a testület elnöke, Sólyom László és néhány más, befolyással bíró személy elsősorban „német-orientációjáról” volt ismert.^[63] Mindenesetre az AB a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott számos értelmezési doktrínát és eljárási módot vett át, gyakran igen híven az eredeti koncepcióhoz, mint például a szükségességi–arányossági tesztet, az „élő jog”, az „ál-

[62] Lásd a 32/2008. (III. 12.) AB határozatot a nemzetközi elfogatóparanccsal kapcsolatban.

[63] Halmi, 2007, 693.

talános személyiségi jog” konstrukcióját, vagy az emberi méltósághoz való jog felfogásának egyes meghatározó elemeit^[64] (pl. a személyi autonómia jogalkotás számára érinthetetlen magjának koncepcióját). Az AB azonban sokat merített az amerikai *Supreme Court* évszázados joggyakorlatából is, mint például a „közvetlen és azonnali veszély” tesztjét a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozóan.^[65] Jóllehet a recepció forrása még az AB működésének korai éveiben sem került mindig megjelölésre, a külföldi – kiváltképp a német – alkotmányjogi dogmatika elismerten meghatározó hatással volt a magyar alkotmányértelmezésre.^[66]

Ahogy azonban az AB tevékenysége egyre jobban kiterjedt és elmélyült, a nemzetközi és a külföldi bíróságok által kidolgozott konstrukciók és doktrínák ilyesfajta teljes átvétele egyre inkább visszaszorult, s tulajdonképpen az 1990-es évek közepe óta ilyesmire nem került sor – annak ellenére sem, hogy a 2000-es évektől a „jogi import” lehetséges legfőbb forrásává immár az EJEB joggyakorlata vált.

Ha a jog-összehasonlítást és a külföldi bírói gyakorlat felhasználását nem az alkalmazás tartalmi jellemzői, hanem az alkotmányjogi érvelésben betöltött szerepe alapján vizsgáljuk, a hivatkozásokat egy olyan skálán helyezhetjük el, amelynek egyik végén a különösebb funkció nélküli, már-már véletlenszerűnek tűnő idézetek, míg a másik végén az olyan citátumok helyezkednek el, amelyeket az AB autoritativ forrásként kezel. Ésszerű az a feltételezés, hogy minél gyengébb az AB által választott opció alkotmányszövegbeli vagy más, konszenzuson nyugvó alapja, a testület annál autentikusabbnak tekinti a hivatkozott nemzetközi vagy külföldi bírósági értelmezési gyakorlatot, azaz annál inkább tekinti azt autoritativ forrásnak. Ez a hipotézis azonban csak olyan esettanulmányokkal lenne ellenőrizhető, illetve igazolható, amelyek bizonyítanák egyes határozatok megalapozottságának hiányát, illetve a külső források meghatározó szerepét az ilyen esetekben.

3.2. Alkotmánybírói attitűdök

Az előző pontban együtt igyekeztem áttekinteni az alkotmányértelmezés során felhasznált nemzetközi és külföldi bírósági ítéletek és joggyakorlatok hivatkozásának egyes jellegzetes módjait, formáit, és azt is, hogy azok milyen célt szolgálhatnak az AB döntéshozatali folyamatában. Felvethető azonban, hogy a hivatkozások nem minden esetben szolgálnak közvetlen értelmezési célokat, hanem más szempontok is szerepet játszhatnak az alkalmazásukban. Így leginkább az alkotmánybírák személyes preferenciái, attitűdjei befolyásolhatják fogékonyságukat

[64] Lásd Dupré, 2000, 215–221.

[65] Sőt az AB értelmezési gyakorlatának egyik legfontosabb kategóriáját, az „egyenlő emberi méltóság” elméleti kiindulópontját az amerikai szakirodalomból átvett teoretikus – Ronald Dworkintól származó – felfogásra építette. Lásd erről A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1997/1. Sólyom László szerint a bíróság jogállam-koncepciója a német és az angolszász felfogáson alapul. (Sólyom, 2001, 142.)

[66] Több egykori és jelenlegi alkotmánybíró szerint esetenként szó szerinti átvételről volt szó.

a nemzetközi jog-összehasonlításra. Jóllehet konkrét bírák esetében e tényezők szerepének igazolása felettébb nehéznek tűnik, egyes jellegzetes bírói magatartásminták azonosíthatók azzal, hogy a valóságban az AB tagjai a leggyakrabban több csoportba is besorolhatók, vagyis az alább felsorolt jellemzők inkább általánosságban érvényesek, és nehezen határolhatók el egymástól. Ennek az egyik legfőbb oka, hogy a vizsgált periódusban viszonylag kevés alkotmánybíró működött egyes magatartástípusok tipizálásához vagy az általánosításhoz.^[67] 1999 és 2008 között összesen 18 alkotmánybíró volt hivatalban. További 3 bírónak 1999 júliusában járt le a megbízatása, de az ő hivatali idejük nagy része az általam nem vizsgált első AB-ciklusban telt el.

1. Az első lehetséges csoportosítási elv a bírák által vallott bírói ideológia lehet. A megkérdezett alkotmánybírák egybehangzó véleménye, valamint a külföldi alkotmányjogra való hivatkozások kvalitatív elemzése azt mutatja, hogy az AB tagjainak nagy része szerint a nemzetközi és a külföldi bíróságok ítéletei és joggyakorlatai nem autentikus forrásai a magyar alkotmányértelmezésnek. Felfogásuk szerint az AB alapvető funkciója a (nemzeti) alkotmány védelme, s ebből következően külső forrásnak nem tulajdonítanak autoritatív jelleget. Ezért bármely nemzetközi, illetve külföldi norma vagy joggyakorlat csak másodlagos jelentőségű lehet az alkotmányértelmezésben.

Ebből a szempontból az egyik véglet az a felfogás, mely szerint külső forrásból származó következtetések önmagukban egyáltalán nem lehetnek legitim forrásai az Alkotmány interpretációjának, s legfeljebb illusztrációként, alternatív lehetőségek elvi szintű bemutatásaként szerepelhetnek a döntéshozatali folyamatban. A másik oldal lehetséges szélső álláspontja ugyan szintén aligha kérdőjelezi meg az Alkotmány primátusát, ám úgy véli, hogy azt a nemzetközi joggal – illetve külön is nevesítetten az európai unió joggal – összhangban kell értelmezni.^[68] Ez az álláspont nemcsak azt involválja, hogy a külföldi alkotmányjogi judikatúrára való hivatkozás önmagában is legitim az alkotmányértelmezés során, hanem akár azt is, hogy bizonyos értelmezési módszereket, kánonokat megelőz, illetve azok rangsorában előkelő helyet foglal el.

2. Az alkotmánybírói attitűdök egy másik lehetséges osztályozása a bírák szakmai specializáltságán alapulhat. Az egyik lehetséges választóvonal a „civilisták”, azaz a magánjogi orientációjú AB-tagok, valamint a közjogászok között húzódik. Egy csupán informálisan megfogalmazott hipotézis szerint a rendszerváltást megelőzően a komparatív módszer jóval elterjedtebb volt az előző csoporthoz tartozó jogtudósok között, mint a sokkal inkább átideologizált alkotmányjogászok körében. Ebből következően azok az alkotmánybírák, akiknek civiljogi kötődésük volt, nyitottabbak voltak a nemzetközi jog-összehasonlítás iránt, amit még korábbi tudományos pályájukból hoztak magukkal. Mindazonáltal e tetszetős elmélet érvényességi köre – ha igaz is – bizonyosan

[67] Az egyes alkotmánybírák karrierútjáról lásd: Sereg, 2005.

[68] Ez az álláspont ismert közismert módon az alkotmányszöveg felhatalmazásaira, vagyis az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére, valamint 2/A. §-ára is hivatkozhat.

korlátozott, hiszen az újabb alkotmánybírói generáció tagjai már az 1980-as években kezdték jogász pályájukat, amikor már a közjogot művelők között is egyre elfogadottabb volt a komparatív módszer tudományos alkalmazása, és az idő múlásával ez még inkább így lesz.

A korábbi jogterületnek azonban nemcsak a közjog–magánjog választóvonal mentén lehet jelentősége. Úgy tűnik, nem zárható ki annak lehetősége, hogy néhányan az AB testületében is megmaradnak szakterületük specialistáinak, vagyis lehetnek olyan „jogágukba zárt” vagy zárkózott bírák, akik különös figyelmet fordítanak az általuk művelt jogterületre, s gyakran annak speciális elveit képviselik más típusú vagy általános alkotmányjogi viták esetén is. E lehetőségnek témánk szempontjából különösen a nemzetközi és az Európa-jogászok, illetve – másfelől – az alkotmányjogászok tekintetében van kiemelkedő jelentősége, feltételezve, hogy az előbbieket kiterjedtebben és nagyobb hangsúllyal hivatkoznak a nemzetközi és a külföldi bírósági ítéletekre és joggyakorlatokra, míg az utóbbiak vonakodóbbak ezzel kapcsolatban.

3. Egy további kategorizálás a „gyakorlati” és az „elméleti” jogászok között különböztet. Jóllehet bizonyos jelek – különösen a személyekhez köthető külön- és párhuzamos vélemények kvantifikálása alapján – arra utalnak, hogy azok az alkotmánybírók, akik korábban rendes bírók voltak, ritkábban hivatkoznak külföldi alkotmányjogi esetekre, mint a tudományos szférából érkezettek, ezzel kapcsolatban tanácsos óvatosságnak lennünk, minthogy az eddigi alkotmánybírák nagy többsége egyetemi–kutatói karriert futott be korábban; az itt vizsgált korszak végéig például összesen csak négy korábbi bírót, és két további gyakorlati jogászt választott az Országgyűlés az AB tagjává, így statisztikai alapon nincs elegendő bizonyíték arra, hogy az elméleti jogászok szívesebben vagy gyakrabban idéznének külföldi példákat.
4. Végül feltételezhető az is, hogy a külföldi hivatkozások felhasználására vonatkozó bírói attitűdöket a személyes szakmai, illetve idegen nyelvi háttér is befolyásolja, még akkor is, ha az egyes bírók melletti tanácsadók felkészültségének is szerepe lehet abban, hogy az illető bírót mennyire nyitott az ilyen idézésekre.

4. AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS SORÁN ALKALMAZOTT KÜLFÖLDI JOG-ÖSZEHASONLÍTÁS FŐ JELLEMZŐI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Amint már többször is utaltam rá, a külföldi példák hivatkozásának céljairól, az idézések mögött meghúzódó szándékokról, valamint ezek hatásairól, illetve a bírói attitűdökről nincsenek biztos információink, ezért mindezekkel kapcsolatban gyakran csupán feltételezésekről, elvi lehetőségekről vagy valószínű változókról beszélhetünk. Ebben a helyzetben azonban indokolt óvatosságnak lennünk a vizsgált gyakorlat értékelésével, minősítésével kapcsolatban.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a fentiek alapján ne lehetne bizonyos általános megállapításokat tenni vagy jellemzőket meghatározni az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatával kapcsolatban, azzal, hogy ezek egyes elemei nem azonos mértékben bizonyíthatók. Az mindenesetre biztos, hogy az alkotmány-

értelmezési eljárás tekintetében a külföldi bírósági jogesetek, illetve értelmezési gyakorlatok alkalmazásának legitim eseteiről, módjáról az AB-n belül nincs felismerhető, konszenzuson nyugvó felfogás, s erre vonatkozóan irányadó vagy állandó gyakorlat sem alakult ki. Vagyis nem létezik olyan értelmezési doktrína, mely akár csak megközelítőleg meghatározná, hogy mely ügyekben érdemes felhasználni meghatározott külső forrásokat, s nincsenek arra vonatkozó irányelvek sem, hogy a jog-összehasonlítás hogyan, milyen módszerrel történjen, és adott esetben pontosan mire terjedjen ki. Végül az sem egyértelmű, hogy a külföldi források felhasználása – esetleg csak bizonyos típusú, például az EJEB állandó gyakorlatára vonatkozó hivatkozások – milyen legitimációval bírnak a döntéshozatalban,^[69] illetve hogy önálló argumentumként elfogadhatók-e a jogi érvelés során (például alkalmasak-e arra, hogy más módon el nem dönthető vitában megalapozzák az egyik lehetséges értelmezési alternatíva választását).

Bár alighanem túlzott elvárás lenne egy részletes, mindenre kiterjedő eljárásrend vagy tudományosan kifejtett elmélet elfogadása az AB részéről a külföldi hivatkozások alkalmazására vonatkozóan, a felhasználás módjának rendezetlensége és/vagy kialakulatlansága miatt semmilyen garancia nincs arra, hogy az alkotmánybírák megfelelő módon, helyesen hivatkozzák a külföldi bírósági döntéseket és joggyakorlatokat. Ez pedig nyilván annál nagyobb problémát jelent, minél jobban támaszkodnak egy döntés indoklásában a nemzetközi joggyakorlatra. Márpedig úgy tűnik, a magyar AB a nyitottabb alkotmánybíróságok közé tartozik, mely relatíve gyakran hivatkozik külföldi bíróságok ítéleteire, megoldásaira.

Az Alkotmánybíróság elsősorban alapjogi kérdésekben használ fel külső forrásokat értelmezési gyakorlatában. A testület időnként szelektív módon hivatkozik a külföldi jogeseteket: az EJEB döntéseit például, egyaránt citálták már jogkiterjesztő és jogkorlátozó határozatok indoklásánál, ami arra utal, hogy az AB hivatkozási gyakorlata – az 1990-es évekkel ellentétben – elmozdult a külföldi alkotmányjogi minták tartalmi értelemben kiterjedtebb és alaposabb átvételétől, azaz az egész doktrínák, érvelési módok és tesztek recepciója felől az illusztratív, illetve legitimációs célú felhasználás irányába.

A 2000-es évek óta az AB-ra inkább az EJEB gyakorlatához való igazodás a jellemző, semmint a részvétel valamiféle nemzetközi alkotmányjogi diskurzusban:^[70] inkább a közös európai standardoknak és trendeknek való megfelelésre koncentrálnak, s kevésbé a nemzetközi minták alapján való saját jogfejlesztésre.

Jóllehet nincs olyan nyilvános álláspont, mely megkérdőjelezné az Alkotmány primátusát, néhány esetben a többségi határozat, illetve egyes különvélemények a strasbourgi bíróság joggyakorlatát kvázi-autoritatív módon hivatkozták. Ezt mutatja, hogy a jog-összehasonlítás eredményeként többnyire inkább szabályokat, értelmezési eredményeket állapítottak meg, nyilvánítottak ki, nem pedig megol-

[69] Kivéve talán azt, hogy önmagukban – vagyis egyéb forrás nélkül – nem számíthatnak autentikus érveknek.

[70] Ez természetesen nem az AB egyébként – tudomásom szerint – kiterjedt nemzetközi intézményi kapcsolatrendszerére, hanem az általam vizsgált nemzetközi alkotmányjogi jog-összehasonlításra vonatkozik.

dási módokat, érvelési lehetőségeket vagy irányokat. Ez amellet, hogy ellentétesnek tűnik más, hasonlóan nyitott alkotmánybíróságok gyakorlatával, legitimációs, igazolási problémákat is felvet, mert a felhasznált nemzetközi és külföldi bírósági ítéletek és gyakorlatok nem számíthatnak autentikus forrásoknak a magyar Alkotmány tartalmának megismerésében. Fontos megjegyezni, hogy a külső források autoritatív felhasználása még azokra az angolszász jogrendszerekre sem jellemző, amelyek kiterjedt jog-összehasonlítást végeznek, s viszonylag gyakran importálnak jogi megoldásokat más országok gyakorlatából az alkotmányértelmezés során. Pedig az értelmezés kontextusa a *common law* rendszerekben bizonyosan lényegesen szélesebb ebben a tekintetben: miután ott konkrét jogvitákról és egyedi normakontrollról van szó, az alkotmányos ügyekben eljáró bíróságnak is mindenképpen el kell döntenie az előtte fekvő ügyet. Ilyen körülmények között pedig sokkal inkább elfogadható az, hogy a külső forrásból levezetett következtetés alapján a bíróság akkor is választhasson a lehetséges értelmezési alternatívák közül, ha választása belső értelmezési források alapján nem alapozható meg egyértelműen, csak külföldi alkotmányjogi megoldások átvételével.

Magyarországon azonban nem ez a helyzet; az Alkotmánybíróságnak nem kell(ene), sőt véleményem szerint nem is szabadna választania az elvileg lehetséges opciók közül, ha valamely megoldás az Alkotmányból nem következik kényszerítően. Ha ugyanis ilyen esetekben valamelyik értelmezési lehetőséget az AB csak amiatt választ ki és emeli feltétlen alkotmányos követelménnyé, mert azt a nemzetközi joggyakorlat inkább támogatja, olyan igazolási csapdába kerül, amelyből aligha tud kikecmeregni.

IRODALOM

- A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum*, 1997/1.
- Alford, William P. (1986): Ont he Limits of „Grand Theory” in Comparative Law, *Washington Law Review*, Vol. 61.
- Blutman László – Chronowski Nóra (2007): Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.) *Európai jog*, 7. szám
- Bokor-Szegő Hanna – Weller Mónika (2001): *Hungary. In Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000.* Oxford University Press, Oxford
- Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán (2004): Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség, *Európai jog*, 4. szám
- Cole, Taylor (1969): Three Constitutional Courts: A Comparison, In: Arend Lijphart (ed.): *Politics in Europe. Comparisons and Interpretations.* Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey
- Dupré, Catherine (2000): Importing Human Dignity from German Constitutional Case Law. In: Halmai Gábor (ed.): *The Constitution Found? The First Nine Years of the Hungarian Constitutional Review on Fundamental Rights.* INDOK, Budapest.
- Dupré, Catherine (2003): *Importing the Law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity.*, Hart Publishing, Oxford.
- Fletcher, George P. (1993): Constitutional Identity. *Cardozo Law Review*, Vol. 14.
- Halmai Gábor (2007): Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrecht: Ungarn. In: von Bogdandy, Armin – Cruz Villalón, Pedro – Huber, Peter M. (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum.* Band I. C. F. Müller Verlag, Heidelberg
- McWhinney, Edward (1962): *Constitutionalism in Germany and the Federal Constitutional Court*, A. W. Sythoff, Leyden
- Rubenfeld, Jeb (2004): Unilateralism and Constitutionalism. *New York University Law Review*, Vol. 79. No. 6. December
- Sereg András (2005): *Alkotmánybírák talár nélkül*, KJK Kerszöv, Budapest
- Sitaraman, Ganesh (2008): The Use and Abuse of Foreign Law in Constitutional Interpretation, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 32. No. 2. October.
- Sente Zoltán (2009): Az Országgyűlés tagjainak jogállása, In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. kötet, Századvég Kiadó, Budapest
- Trócsányi László – Csink Lóránt (2008): Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, *Jogtudományi Közöny*, 2. szám
- Tushnet, Mark (1999): The Possibilities of Comparative Constitutional Law, *Yale Law Journal*, Vol. 108
- Várnay Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, *Jogtudományi Közöny*, 10. szám
- Yeazell, Stephen (2009): When and How U.S. Courts Should Cite Foreign Law, *Constitutional Commentary*, Vol. 26. No. 1. Fall

A nómenklatúra mint a szocialista társadalom politikai uralkodó osztályának néhány jellemzője a Kádár-rendszerben

A NÓMENKLATÚRA FOGALMAI

Huszár Tibor szerint először Bohdan Harasymiw használta a vezető szovjet káderek kiválasztási és kinevezési rendszerére a nómenklatúra kifejezést a Canadian Journal of Political Science-ben 1969-ben megjelent tanulmányában. A nómenklatúra fogalmának használata a nyolcvanas évek nyugati politológiai szakirodalmában már gyakrabban előfordult, de jelentése ekkor még nem volt egyértelmű. A kifejezés Magyarországon a rendszerváltást megelőzően sem a szakirodalomban, sem a pártzsargonban nem volt használatos.

A politológiai irodalomban a nómenklatúra tehát névjegyzéket jelent, szűkebben értelmezve a politikai nómenklatúra a politikailag releváns vezető pozíciók megnevezését és ezek jegyzékét jelenti.^[1] A politikai nómenklatúra fogalma a szovjet típusú szocialista berendezkedésekkel kapcsolatban vált használatossá. A nómenklatúra rendszer első megjelenési formájával a Szovjetunióban találkozhatunk, de a későbbiekben az összes szovjet mintát követő kelet-európai szocialista országban elterjedt. A nómenklatúra szűkebb értelmezésben csak a párt és állami pozíciók jegyzékét takarja, tágabb értelemben azonban a hatalomgyakorlás szempontjából jelentősebb gazdasági, tudományos, kulturális, sajtó és tömegtájékoztatási vezetői pozíciók jegyzékét is magában foglalja.

Bihari Mihály értelmezése szerint „a nómenklatúra *egyrésről* azoknak a vezető pozícióknak a jegyzékét jelenti, amelyek a párt *káderhatásköri listáján* szerepeltek. *Másrésről, funkciója* alapján a politikai nómenklatúra a politikai hatalmat gyakorlók személyi körét, a szocialista társadalom politikai *uralkodó osztályát* jelenti.”^[2] A szocialista társadalom uralkodó osztályához azon személyek sorolhatók, aki közvetlen vagy közvetett módon hatalmat gyakoroltak a politikai, államigazgatási, gazdasági, sajtó és tömegtájékoztatási, kulturális, agitációs és propaganda, valamint oktatási területeken, továbbá részt vettek az állampárt transzmissziós szíjaként működő politikai tömegszervezetek (például szakszervezetek, ifjúsági szervezetek) irányításában. Bihari koncepció-

[1] Bihari, 2005

[2] Bihari, 2005, 278. (Kiemelés az eredetiben)

jában a politikai nómenklatúra, mint uralkodó osztály öt társadalmi funkcióval rendelkezik, melyeket most csak címszószerűen sorolok fel: hatalmi funkció, erőszakfunkció, redistribúciós gazdaságirányító funkció, rekrutációs és a politikai osztály privilégiumait biztosító funkció, valamint ideológiai és propagandafunkció.

Huszár Tibor megállapítása szerint az elit és a nómenklatúra nem azonos fogalmak. A fő különbséget közöttük abban látja, hogy míg az elit kiválasztódik, tehát kiemelkedése ideáltipikusan a tudáson és teljesítményen alapul, addig a nómenklatúra tagjai szinte minden esetben kinevezés útján nyerik el pozícióikat, akkor is, ha formálisan választás során kerülnek valamely tisztségbe. A demokratikus berendezkedésekre is jellemző, hogy az elit egy bizonyos része kinevezés által kerül pozícióba, azonban lényeges eltérés mutatkozik az elit és a nómenklatúra között a kinevezés gyakorlatában is: „míg az elitek rekrutációjában a *demokratikus rendszerekben* – ha változó erővel, s a lobbik által befolyásoltan is – a *testületi elv* érvényesül, az *autokratikus* uralom esetén *hatásuk gyengül, a totalitárius államokban formálissá és személyfüggővé válik.*”^[3]

Véleményem szerint a nómenklatúra legátfogóbb definícióját Szakadát István adja, aki a fogalom számos jelentését megpróbálta egyetlen meghatározásba sűríteni: „definiáljuk a *nómenklatúra* fogalmát a *pártszervek káderhatásköri listáinak rendszereként*, ahol *pártszerveken* természetesen az 'egypárt' különböző hierarchikus szintjein álló szervezeteket és – olykor bizony – személyeket, *káderhatáskörön* bármely adott – és elméletileg tetszőleges – hierarchikus szinten lévő beosztásával kapcsolatos kinevezési-felmentési illetve fegyelmezési jog feletti rendelkezést, míg *listák rendszerén* ezen beosztások adott módon strukturált halmazát értjük.”^[4]

A NÓMENKLATÚRA MINT A HATALMAT GYAKORLÓK SZEMÉLYI KÖRE

Az alábbiakban – alapvetően Bihari Mihály koncepcióját alapul véve – a nómenklatúrának mint a hatalmat gyakorlók személyi körének tárgyalására kerül sor. A nómenklatúra ebben az értelemben a szocialista társadalom politikai uralkodó osztályát is jelentette.

A politikai nómenklatúra, mint szűkebben értelmezett vezető réteg létszáma a nyolcvanas években számottevő mértékben csökkent, de így is több mint 30 ezer személy tartozott bele. Ide sorolhatók „az országos és megyei pártvezetők; a vezető testületek tagjai; KB, PB; Titkárság és a KB-osztályok függetlenített munkatársai; a legfelső szintű állami vezetők; az Országgyűlés tagjai; a NET, a Minisztertanács tagjai; a megyei tanácsok elnökei; s társadalmi szervezetek (SZOT, KISZ, úttörőszövetség, nőszövetség) országos vezetői és munkatársai, a politikai sajtó és tájékoztatás vezetői (MTV, Rádió, *Népszabadság*, *Magyar Hírlap*, *Népszava* stb.); a legnagyobb vállalatok, a mezőgazdasági szövetkezetek, állami gazda-

[3] Huszár, 2007, 52. (Kiemelés az eredetiben)

[4] Szakadát, 1990

ságok vezetői, akik egyúttal a KB vagy a megyei pártbizottságok tagjai is voltak általában; a nagykövetek; a hadsereg; a rendőrség; a határőrség; a Munkásőrség parancsnokai stb.”^[5]

A szűkebb értelemben vett politikai, hatalmi osztályhoz tartozók száma a nyolcvanas évek közepére körülbelül 10 ezer főre csökkent. Ezzel párhuzamosan azonban jelentősen megnőtt a politikai osztályhoz nem tartozó, ugyanakkor jelentős befolyással rendelkező gazdasági, tudományos, oktatási, művészeti és kulturális területen tevékenykedő vezetők száma. Rendkívül lényeges, hogy a politikai nómenklatúra volt az, amely meghozta a politikai osztály rekrutációjával, szelekciójával, és az új vezetők hatalomba kerülésével kapcsolatos döntéseket. A nómenklatúra mint a szocialista társadalom politikai osztálya az osztálytársadalmi érdekektől elkülönült, sajátos csoportérdekekkel is rendelkezett. Ugyanakkor politikai osztályöntudata is volt, mivel tagjait a mindannyiuk által egységesen elfogadott ideológia és a forradalmi küldetéstudat is integrálta.

POLITIKAI URALKODÓ OSZTÁLY A KÁDÁR-RENDSZER MÁSODIK FELÉBEN

Bihari Mihály a magyarországi szocializmus politikai uralkodó osztályának vonatkozásában három nagy korszakot különböztet meg.

1. 1945 és 1956 közötti korszak: Kezdetben a politikai uralkodó osztály három nagyobb csoportra bontható: a Moszkvából hazatért, legfontosabb pártfunkciókat betöltő kommunistákra, az 1945 előtt is itthon tevékenykedő volt illegális kommunistákra, illetve a más pártoktól átvett – kettős párttagsággal rendelkező – vezető politikusokra. Az 1945-öt követő néhány évben a pár száz főből álló legszűkebb politikai vezető elit mellett kialakult a politikai osztály egy jellemzően 25–30 éves fiatalokból álló új nemzedéke is. A hatalmat kisajátító kommunista párt apparátusa ekkoriban súlyos létszághiánnyal küszködött, a sürgető hiányt pedig csak néhány hónapos, esetleg egy éves politikai „gyorstalpalókra” beiskolázott káderek funkcióba állításával tudták valamelyest orvosolni. „A hiányos műveltséggel rendelkező, politikai gyorstalpalókon kiképzett, a leegyszerűsített ideológiai-politikai tételeket dogmatikusan elsajátító és érvényesítő hatalmi réteg szigorú politikai ellenőrzés és részletekbe menő pártutasítás alapján végezte munkáját, gyakorolta hatalmát az MDP apparátusában...”^[6]

A politikai nómenklatúra legfelső rétege az 1956-os forradalmat követően kompromittálódott és véglegesen kikerült a politikai vezetésből. Közéjük sorolható: Rákosi Mátyás, Gerő Ernő, Farkas Mihály, Révai József (aki ugyan 1959-ben bekövetkezett haláláig tagja maradhatott az MSZMP Központi Bizottságának, de érdemi szerepet már nem játszott a politikai életben a forradalom után), Piros László, Péter Gábor, Berei Andor, Hegedűs András stb. Kádár János szándékának megfelelően a Rákosi-korszakban játszott szerepe következtében leginkább lejáratódott 40–50 fő nem vehetett részt a politikai életben, további 40–50 fő pedig

[5] Bihari, 2005, 285–286.

[6] Bihari, 2005, 290.

nem tölthetett be többé vezető politikai pozíciót. A forradalmat követően különféle okokból (megtorlás, disszidálások, stb.) sok ezer vezetői pozíció megüresedett.

2. 1956/57-től a hatvanas-hetvenes évek fordulójáig terjedő korszak: Ez periódus a politikai uralkodó osztály újjászerveződésének időszakaként írható le. Az 1956–1957-ben Kádár János és Münnich Ferenc körül újjászerveződő új hatalmi elit rekrutációs bázisát elsődlegesen a Rákosi-rendszer másodvonalának párt- és szakszervezeti vezetői, továbbá a helyi pártapparátusok káderei képezték. „A kádári új politikai osztálynak a legkeményebb magja az ÁVH reaktivizált tisztikara volt, akiknek nagy része az erőszakszervezetekbe került, illetve maradt változatlanul. Mások a pártapparátusban, az államigazgatásban, a sajtóban, a kulturális és gazdasági élet területein kerültek vezető pozíciókba. Ennek a kemény magnak a részbeni átformálására az MSZMP 1962-es határozata alapján került sor, amikor legtöbbjüket az államhatalmi szervekből a kultúra, a sajtó (a rádió és tv) és a gazdaságirányítás területére irányították át.”^[7] Időközben a politikai nómenklatúra folyamatosan feltöltődött a fiatalabb generáció képzetesebb kádereivel.

3. Az 1970-es évektől a rendszer összeomlásáig terjedő korszak: Ebben az időszakban jelentős változások történetek a szűkebb értelemben vett mintegy 33–38 ezer főt számláló politikai nómenklatúrában belül.

A statisztikai adatok azt mutatják,^[8] 1973 és 1983 között nagymértékben megnőtt a felsőfokú végzettséggel rendelkező káderek aránya. (Lásd: 1.1. és 1.2. sz. ábra) Tíz év alatt 41 százalékról 77 százalékra emelkedett a főiskolát vagy egyetemet végzetek aránya a vezető káderállományon belül, míg a csak alsófokú végzettséggel rendelkezők arányát 17 százalékról 2 százalékra sikerült leszorítani. A képzettség tekintetében tehát jelentős minőségi ugrást sikerült elérni.



1.1. sz. ábra: a vezető káderállomány képzettség szerinti megoszlása (1973). N=37666



1.2. sz. ábra: a vezető káderállomány képzettség szerinti megoszlása (1983). N=33140

[7] Bihari, 2005, 290.

[8] Jelentés a Központi Bizottság 1973. november 28-i káderpolitikai határozatának végrehajtási tapasztalatairól, javaslat a további feladatokra. MSZMP KB PTO, 1983. Az ábrák egész számokra kerekített százalékos értékeket tartalmaznak.

Ez alatt a tíz év alatt a politikai végzettséggel rendelkezők aránya is javult. (Lásd: 2.1 és 2.2. sz. ábra) 57 százalékról 68 százalékra emelkedett azok aránya, akik valamilyen fokú politikai oktatásban részesültek. A vezető káderállomány egészét tekintve a felsőfokú politikai iskolai végzettséggel rendelkezők aránya 11 százalékról 28 százalékra nőtt, a középfokú végzettségűeké 23 százalékról 31 százalékra emelkedett.

**Politikai iskolai végzettség
(1973)**



2.1. sz. ábra: a vezető káderállomány képzettség szerinti megoszlása (1973). N=37666

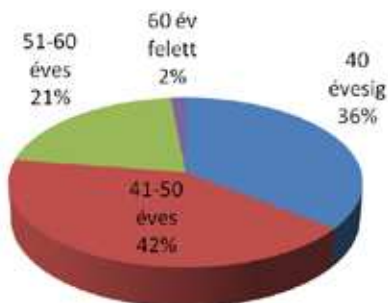
**Politikai iskolai végzettség
(1983)**



2.2. sz. ábra: a vezető káderállomány képzettség szerinti megoszlása (1983). N=33140

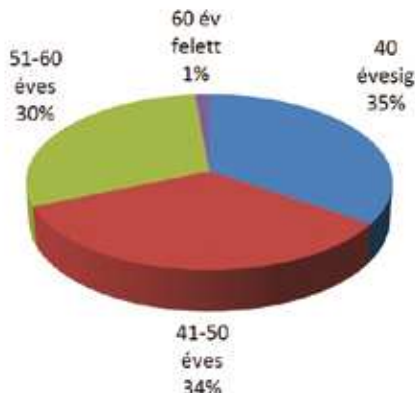
Életkor szerinti összetétel tekintetében a szűkebb értelemben vett politikai nőmenklatura átlagéletkora tíz év alatt növekedett az 1973-as szinthez képest. (Lásd: 3.1 és 3.2. sz. ábra)

**A vezető káderállomány
életkor szerinti megoszlása
(1973)**



3.1. sz. ábra: a vezető káderállomány életkor szerinti megoszlása (1973). N=33666

**A vezető káderállomány
életkor szerinti megoszlása
(1983)**

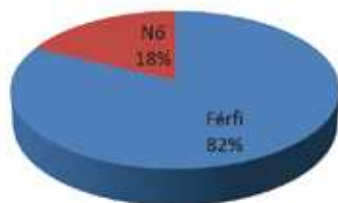


3.2. sz. ábra: a vezető káderállomány életkor szerinti megoszlása (1983). N=33140

A 40 éves vagy annál fiatalabb káderek aránya lényegében változatlan maradt, a 41 és 50 év közötti korosztály aránya 42 százalékról 34 százalékra csökkent, az 51 és 60 év közöttiek aránya ugyanakkor a korábbi 21 százalékról 30 százalékra emelkedett. A szűkebb értelemben vett politikai nomenklatúra tehát összességében véve idősebbé vált.

A vezető káderállományban a nők arányát az erre irányuló törekvések ellenére sem sikerült számottevő mértékben javítani. (4.1. sz. és 4.2. sz. ábra) Arányuk az 1973-as rendkívül alacsony 15 százalékos szinthez képest 10 év alatt mindössze 3 százalékkal emelkedett.

**A vezető káderállomány
nemek szerinti megoszlása
(1983)**



4.1. sz. ábra: a vezető káderállomány nemek szerinti megoszlása (1983). N=37666

**A vezető káderállomány
nemek szerinti megoszlása
(1973)**



4.2. sz. ábra: a vezető káderállomány nemek szerinti megoszlása (1973). N=33140

Gazsó Ferenc kutatásai alapján megállapítható, hogy „a hatalmi elit korábbi homogenitása megbomlott, s ezáltal kibővült mozgástér keletkezett a mind nagyobb számban beáramló szakértelmiségiek számára. Lényegesen módosult az elitkiválasztás társadalmi bázisa is. A belépő mobilitás vizsgálata azt mutatja, hogy a beáramló szakértelmiségiek ez idő tájt elsősorban három elitcsoportot, nevezetesen a kormányzati elitet, a gazdasági-menedzser elitet és a pártelitet célozták meg.”^[9]

A káderhatásköri listákon szereplő 300–400 ezer fő tekinthető a legszélesebb értelemben vett politikai vezető rétegnek, azonban közülük nagyjából 250 ezren nem politikai vezetői, hanem szakmai, szervezeti pozíciókat töltötték be. Kinevezésük során azonban érvényesült a „kettős hatáskör”, tehát az illetékes párt-szervek előzetes véleménynyilvánítási joggal rendelkeztek az e körbe tartozó, elsősorban gazdasági, kulturális, államigazgatási, bírósági, ügyészégi, oktatási intézmények vezető pozícióinak betöltése vonatkozásában. Annak ellenére, hogy elvben minden tisztséget a párttiszségeken kívül pártonkívüliek is betölthettek, a vezető pozíciót betöltők 80 százaléka az MSZMP tagja volt. A káderhatásköri listákon szereplő pozíciókat betöltő több mint 300 ezer főből körülbelül 30-40 ezer

[9] Gazsó, 1993, 17.

fő sorolható a politikai nómenklatúrához, uralkodó osztályhoz.

A POLITIKAI URALKODÓ OSZTÁLY TÁRSADALMI FUNKCIÓI

Bihari szerint – nem csak a Kádár-rendszer évtizedeire, hanem a magyarországi szocializmus teljes időszakára vonatkoztatva – a politikai nómenklatúrának, mint szűkebb értelemben vett politikai uralkodó osztálynak a következő társadalmi funkciói voltak:^[10]

1. Hatalmi funkció: mely a politikai döntések intézményes, kizárólagos és erősen centralizált birtoklását, a kulcsfontosságú társadalomirányítási döntések meghozatalát jelentette. Mindezt az alkotmány szövegében rögzített, a „párt vezető szerepe” formula is kifejezte.
2. Erőszakfunkció: mely a szocializmust megkérdőjelező szervezettel, csoporttal vagy egyénnel szembeni állami erőszak eszközeinek a politikai uralkodó osztály általi igénybevételét jelentette. Az állami erőszakszervezetek, nevezetesen a rendőrség, a titkosszolgálatok, a hadsereg, a büntető igazságszolgáltatás közvetlenül alá volt rendelve a felső és a megyei állami és pártszervezeteknek.
3. Redisztribúciós gazdaságirányító funkció: amelynek alapján a politikai uralkodó osztály döntött a gazdasági alrendszer legfontosabb elemeiről: a tulajdonosi rendszerről, a termelési eszközök államosításáról, az állami tulajdon irányításáról, a megtermelt termék és jövedelem elvonásáról és központosításáról, továbbá annak újraosztásáról, a gazdasági alrendszer termelőinek: a vállalatoknak és a szövetkezeteknek a számáról és állami irányító szerveknek való alárendeltségéről, a termelő szervezetek közötti kötelező gazdasági kapcsolatokról.
4. Rekrutációs és a politikai osztály privilégiumait biztosító funkció: amely a politikai osztály szelekciójához, ideológiai képzéséhez és neveléséhez való kiválasztódását és utánpótlását jelentette. A politikai uralkodó osztályba való bekerülés kritériuma a marxizmus-leninizmus ideológiájának, a párt politikájának és vezető szerepének elfogadása volt. Bihari véleménye szerint a politikai és ideológiai szelekció háttérbe szorította az alkalmasságon és a vezetői képességeken alapuló kiválasztódást, ennél fogva a politikai osztály reprodukciója eleve kontraproduktív volt és ideológiai-politikai kontraszelekció alapján működött.

A politikai uralkodó osztály tagjai – konkrét hatalmi pozíciójuktól függően – pontosan meghatározott privilégiumokkal rendelkeztek. Az anyagi jellegű privilégiumok nagyobb részét a szocialista hiánygazdálkodás következtében a hiánycikkekhez kedvezőbb feltételekkel történő hozzájutás jelentette. Nem anyagi jellegű privilégiumnak tekinthető például a politikai osztály gyerkeinek kedvezményes és előresorolt felvétele a felsőoktatási intézményekbe. A munkásmozgalom mártírjainak gyermekei, továbbá a Munkás-Paraszt Hatalomért Érdemrenddel, a Szocialista Hazáért Érdemrenddel rendelkező szülők gyermekei előnyben részesültek a felvételen. Bihari ugyanakkor hozzáteszi, hogy „a magyar politikai nómenklatúra anyagi jellegű privilégiumai – külö-

[10] Bihari, 2005

nösen a 'szocialista piacgazdálkodás' megerősödése után — soha nem öltöttek olyan mértéket, mint a többi szocialista országban.”^[11]

5. Ideológiai és propaganda-funkció: melynek jelentősége a szocialista társadalmak ideokratikus jellege következtében különös fontossággal bírt. A marxizmus-leninizmus ideológiája és a párthatározatokban rögzített társadalmi rendszerkép megkérdőjelezhetetlen és dogmatikus merev nézet- és követelményrendszerként jelentkezett. Az ideológia megismertetésére a pártpropaganda útján került sor a pártiskolákban és a párttanfolyamokon. Továbbá az állami oktatás minden szintjén is kötelezően folyt az ideológiai tételek és a párt politikájának megismertetése. Minden megyeszékhelyen működött a megyei, illetve a budapesti pártbizottságok által irányított marxizmus-leninizmus esti egyetem. A három éves iskola elvégzése középfokú, ezen felül egy további két éves képzés, az ún. szakosító tanfolyam elvégzése pedig felsőfokú politikai képzettségnek minősült. A káderhatásköri listán szereplő funkciók betöltőivel szemben valamilyen szintű továbbképzés, illetve politikai végzettség megszerzése követelmény volt. Az ideológiai és propaganda-funkcióba a sajtó és a tömegkommunikáció irányítása is beletartozott. A KB Agitációs és Propaganda Osztálya és a mellette működő Agitációs és Propaganda Bizottság elvi és közvetlen irányítása alá tartozott az írott sajtó, a rádió és a televízió.

A magyarországi politikai uralkodó osztály szűkebb vezető rétege szervesen és intézményesen is kapcsolódott a többi szocialista ország, de különösképpen a szovjet politikai osztály felső vezető rétegéhez. A szocialista országok politikai osztályai tehát egy nemzetközi szocialista nómenklatúra rendszer keretében kapcsolódtak egymáshoz. „A fiatalabb korosztály egy része számára a politikai osztályba, a nómenklatúrába való biztos bekerülést a szovjet egyetemeken szerzett diploma, a kiváló orosz nyelvtudás, az SZKP Politikai Főiskoláján való továbbképzés biztosította.”^[12]

AZ URALKODÓ OSZTÁLY KIVÁLTSÁGAI

Érdemes röviden áttekinteni, a közbeszédben a szocializmus vezetőivel kapcsolatban annyiszor emlegetett privilégiumok körét, tehát hogy konkrétan milyen kiváltságokkal rendelkeztek a politikai nómenklatúra tagjai. A Rákosi-korszakban a vezetők által igénybe vehető extra juttatások és előjogok nagyságrendileg jelentősebbek voltak, mint a későbbiek során a Kádár-rendszerben.

A Rákosi-rendszer vezetőinek a hierarchiában elfoglalt helyét jelző presztízsszimbólumai közé tartozott a fekete színű állami autó, magasabb szinteken nyugati márkájú, a legmagasabb szinten pedig páncélozott ZIL. A különböző szinteken álló vezetők négy típusú telefonkészülékkel rendelkeztek: közvet-

[11] Bihari, 2005, 293.

[12] Bihari, 2005, 294.

len nemzetközi vonallal Moszkvába és a szocialista testvérországokba; miniszteri („M”) vonallal, amely azonban a kormány tagjainál szélesebb személyi kört kötött össze; „K” vonallal; illetve közönséges városi vonallal. A betöltött pozíciótól függően a vezetők különböző méretű és színvonalú lakásokban éltek. A legfelső szintű vezetők budai villákban, házakban laktak. Akkoriban a saját uszodát fontos presztízs-szimbólumnak tekintették. Megemlítendő még a különböző állami és pártüdülők igénybevételének lehetősége, a kiemelt kórházi ellátás, a központi szabóság és a házhoz szállított, időnként a hiánycikkeket is tartalmazó élelmiszer-ellátás, a legfelső szintű vezetők számára ingyenesen.

A felsorolt kiemelt juttatások azonban a funkcióhoz tartoztak, annak elvesztése esetén az illető az addig élvezett előnyöktől is elesett. Ez nagymértékben növelte a funkcióhoz való ragaszkodást, a vezetőknek és a funkcionáriusoknak a párttól való függőségét, kiszolgáltatottságát. „Ha ugyanis kiesik az ember az állásából, elveszti a beosztását, egyik pillanatról a másikra nincstelen lesz, semmi sem az övé. A szék, amin ül, az ágy, amiben alszik, mind a párté. A legócskább szekrényen is ott volt a kis fémlap: 'Az MDP tulajdona’.”^[13]

Ugyanakkor az alsóbb szinteken dolgozó funkcionáriusok számára is igénybevehető kedvezmények és juttatások mértéke nagyságrendekkel különbözött a legelső szintű pozíciók betöltőihez képest. „Egészen 1956-ig igen éles különbség alakult ki a vezető szervek (Politikai Bizottság, Titkárság) tagjainak és a központi apparátus dolgozóinak életvitele között. Ez utóbbiak – még ha a döntések meghozatalában volt is szerepük – alacsony jövedelemmel rendelkeztek és rendszerint szerény körülmények között éltek.”^[14]

Később, a Kádár-rendszerben a politikai nómenklatúra által igénybe vehető juttatások és kiváltságok mértéke, főként a hetvenes-nyolcvanas évektől, jelentősen mérséklődött. Huszár Tibor a Kádár-rendszer a politikai uralkodó osztálya által igénybe vehető privilégiumok három nagyobb csoportját különböztette meg:^[15]

1. Az első csoportba a különleges információkhoz és „zárt terjesztésű” kiadványokhoz való hozzáférés sorolható. A nyolcvanas évek elején több száz személy volt jogosult hozzájutni az MTI által összeállított különböző szintű – a legbizalmasabbtól a bizalmasig terjedő – anyagokhoz.

Az 1962-től megjelenő „zárt terjesztésű” könyveket igénybe vehetők névsora kezdetben 250–500 főt tartalmazott, 1969-ben aztán 600–800 főre emelkedett. A bővítés során elsősorban az ideológiai területen dolgozó intézményvezetők, marxista-leninista tanszékek tanárai, illetve a HM és a BM munkatársai kerültek be a kedvezményezettek körébe. Az előre megrendelt kiadványokat a Kossuth Kiadó terjesztési osztályán, csak személyesen vásárolhatták meg az erre jogosultak.

Zárt terjesztésű könyvként jelent meg például: Winston Churchill: A II. világháború, Anthony Eden: Emlékiratai George F. Kennan: A nukleáris téveszme, Karl Mannheim: Ideológia és utópia, Milovan Gyilas: Az új osztály, Ota Sik: A cseh-

[13] Hegedüs – Kasza – Zsille, 1989, 161.

[14] Hegedüs, 1988, 169.

[15] Huszár, 2007

szlovák gazdaság igazi helyzete, Eduard Bernstein: A szocializmus előfeltételei és a szociáldemokrácia feladatai és Lev Trockij: A forradalomról c. műve. Az MSZMP Intéző Bizottságának egyik 1957-es határozata értelmében a Központi Bizottság tagjai díjmentesen kaphatták meg a Kossuth Kiadó kiadványait, az Intéző Bizottság tagjai pedig az összes könyvkiadó minden megjelenő könyvét, beleértve a lexikonokat és szótárakat is.

2. Az előjogok második csoportjába a lakásügyekkel kapcsolatos kiváltságok sorolhatók. A pártvagyon kezelője a KB Pártgazdasági és Ügykezelési Osztálya (PGO) volt. Ez az osztály foglalkozott a párttulajdonban lévő ingatlanok kiutalásával, ugyanakkor a Központi Bizottság maga is rendelkezhetett lakások, illetve villák odaítéléséről. A politikai nomenklatúra tagjai az üdülőtellek megszerzésénél és az üdülők építésénél is kedvezményekben részesülhettek.

3. A kiváltságok harmadik csoportját a szociális-, munkaügyi- és egészségügyi rendelkezések alkották. A kiemelt egészségügyi ellátásra jogosultak köre az időben előre haladva folyamatosan bővült: 15220 főről 21710 főre emelkedett. A politikai nomenklatúrához tartozók a szanatóriumi ellátás, a bel- és külföldi gyógyüdülések tekintetében is előnyösebb helyzetet élveztek. 1977-től a Titkárság határozata alapján a KB és a KEB tagjai lehetőséget kaptak rá, hogy kétfévente üdülhessenek gyermekeikkel együtt külföldön. A politikai uralkodó osztály tagjai soron kívül voltak jogosultak magánhasználatú gépkocsi igénylésére, illetve meghatározott funkcióktól felfelé lehetőség volt az állami tulajdonú gépkocsik magáncélú használatára is, amelynek rendjét pontosan szabályozták. A soron kívül, kiemelt illetménnyel való nyugdíjazás, az évente szabadságon tölthető napok számának a hierarchiában elfoglalt helytől függő emelkedése is a politikai nomenklatúra jogosultságainak sorát gyarapította.

Mindehhez azonban fontosnak tartom hozzátenni, hogy a politikai nomenklatúra, különösen a legfelső vezetés tagjai által igénybe vehető széleskörű kiváltságokra való jogosultság nem jelentette azt, hogy az összes érintett a minden, számára biztosított lehetőséget ki is használta.

NEPOTIZMUS A SZOCIALISTA ORSZÁGOKBAN

A számos szocialista országban is tipikus jelenségnek mondható nepotizmus az MSZMP vezetésében a Kádár-rendszer alatt mindvégig teljesen ismeretlen maradt. Úgy vélem, ebben szerepet játszhatott az is, hogy Kádár személyisége, puritán életfogása, és a szocialista erkölcsiséghez való ragaszkodása miatt is, idegen volt számára a családtagok, rokonok vezető politikai funkciókba juttatásának gondolata. Pedig a jelenségre számos példát találhatunk a Szovjetunióban, Romániában, Bulgáriában, Albániában, Kínában, Észak-Koreában és Kubában egyaránt.

A Szovjetunióban a nomenklatúra tagjainak gyermekei felnővén, sok esetben maguk is az „uralkodó osztály” tagjaivá váltak. Sztálin fia, Vaszilij például 22 éves korára alig másfél év alatt főhadnagyból ezredessé lépett elő, 24 évesen pedig a Vörös Hadsereg legfiatalabb vezérőrnagya lett. Kétszer is megkapta a Harci Vörös Zászló Érdemrendet, de az Alekszandr Nyevszkij Rendjellel és a Szuvorov Érdem-

renddel is kitüntették. A személyi összefonódások jellemző példája, hogy Sztálin lánya Szvetlána a tudományos életben karriert befutott Jurij Zsdanovhoz, a Rosztovi Állami Egyetem későbbi rektorához, Andrej Zsdanov politikai bizottsági tag fiához ment feleségül.^[16] De a családtagok magas funkciókba juttatása nem csak Sztálinra volt jellemző.

Nyikita Hruscsov veje, Alekszej Adzsubej a Komszomolszkaja Pravda, majd az Izvesztijja főszerkesztőjévé vált, az SZKP XII. kongresszusán pedig a Központi Bizottság tagjai közé is beválasztották.^[17] Brezsnyev fiából, Jurijból a külkereskedelmi miniszter első helyettese lett,^[18] az első titkár veje, Jurij Csurbanov tábornok pedig a belügyminiszter első helyettese volt.^[19]

Közismert, hogy Romániában és Kínában az első számú vezetők házastársai, Elena Ceaușescu és Csiang Csing töltöttek be fontos vezető tisztségeket, Bulgáriában Georgi Dimitrov sógora, Vlko Cservenkov egészen a miniszterelnökségig vitte, Todor Zsivkov lányából, Ludmillából pedig kultuszminiszter és PB tag vált.^[20]

Albániában Enver Hodzsa uralma alatt a nepotizmus különösen elképesztő méreteket öltött: „az 1960-ban megválasztott Központi Bizottság 43 tagja között 10 házaspár és további 15 rokon volt, azaz csak nyolcan voltak olyanok, akik nem álltak rokoni viszonyban a grémium más tagjaival. Az albán vezetésben különösen sokan voltak Enver Hodzsa és Mehmet Shehu családjának tagjai.”^[21]

Kubában Fidel Castrót öccse Raúl, a korábbi védelmi miniszter követte az ország élén, akinek felesége, a néhai Vilma Espín a Kubai Nők Szövetségének elnöke volt. Észak-Koreában Kim Ir Szen alapította meg a világ első kommunista dinasztiáját, miután halálát követően fia, Kim Dzsong Il vette kezébe a KNDK irányítását.

Magyarországon azonban semmi ilyesmire nem volt példa a Kádár-rendszer fennállása során. De korábban, a Rákosi-korszakban azért előfordultak hasonló jellegű összefonódások: például Farkas Mihály fiának, Farkas Vladimír ÁVH alezredesnek az esete, aki Berei Verát, Berei Andor és Andics Erzsébet leányát vette feleségül. Rákosi testvérei is magas pozíciókat töltöttek be bátyjuk ország-lása idején: Bíró Zoltán a KV Oktatási Osztályának vezetője, majd a Pártfőiskola igazgatója, Bíró Ferenc pedig a testvére nevét viselő csepeli Rákosi Mátyás Vas- és Féművek vezérigazgatója, aztán később kohó- és gépipari, majd külkereskedelmi miniszterhelyettes volt.

[16] Kun, 2002

[17] Medvegyev, 1989

[18] Voslensky, 1980

[19] Kenéz, 2008

[20] Berecz, 2008

[21] Réti, 2000, 232.

A VEZETÉS LEGFELSŐ SZINTJE

A következőkben – Gyarmati György írásának felhasználásával – időrendben haladva, a Kádár-rendszer legszűkebben értelmezett politikai elitje, a nómenklatúra csúcspozícióit elfoglaló személyi kör néhány fontos jellemzőjének rövid bemutatására törekszem.^[22]

1956-ot követően a korábbi „társutas” politikusokból csak kevesen őrizték meg pozíciójukat a hatalom csúcsán, és ha mégis, jobbára csak reprezentatív szerep-körben tűntek fel. Jó példa erre a korábban kisgazda Dobi István, aki 1952 és 1967 között a Népköztársaság Elnöki Tanácsának elnöke volt, vagy a Nemzeti Parasztpárt volt főtitkára, Erdei Ferenc, aki az MTA, később pedig a Hazafias Népfront főtitkárának tisztét is betöltötte, de emellett a NET-nek is tagja volt. De a nómenklatúra tagja maradt a Kádár-rendszer éveiben is az egykori kisgazdák közül Ortutay Gyula és Bognár József, valamint a Nemzeti Parasztpárt volt elnöke Veres Péter.

Más volt a helyzet az egykori szociáldemokrata vezetőkkel, akik közül a Rákosi-korszakban sokan represszió áldozatául estek (Szakasits Árpád, Marosán György, Justus Pál, Vajda Imre, Kisházi Ödön), de néhányuk később a kádári vezetésnek is fontos tagjává vált. A gazdasági reform két emblemikus figurája, Fock Jenő miniszterelnök és Nyers Rezső KB titkár is a szociáldemokrata párt tagja volt korábban. Kádár fontosnak tartotta, hogy mivel az MDP – amelynek az MSZMP jogutódja volt –, a két munkáspárt, az MKP és az SZDP egyesüléséből jött létre, a volt szociáldemokraták is helyet kapjanak a vezetésben. Ennek azonban inkább szimbolikus jelentősége volt.

A kezdeti időszakban a kádári vezetői garnitúra jelentős részét azok a fiatalabb generációhoz tartozó funkcionáriusok adták, akik már a második világháború utáni rendszer saját neveltjei voltak és 1953-ig a második vagy harmadik vonalban tevékenykedtek. A szovjet politika Sztálin halála után változtatásokat szorgalmazott a magyar vezetésben is (fiatalabb és nem zsidó származású káde-rek bevonása), így került többek között előtérbe Gáspár Sándor, Komócsin Mihály és Czinege Lajos, akik a Kádár-rendszerben még inkább fontos szerephez jutot-tak.

Az 1956-os forradalmat követően újjáalakult pártvezetésben tehát nagy számban voltak jelen a fiatalabb generáció képviselői, mivel a Rákosi-féle garnitúra számos tagja kompromittálódott, mások pedig a forradalom melletti kiállásuk miatt nem jöhettek többé számításba, így fontos állami- és pártfunkciók maradtak „gazdátlanul”. Az új kádári elit belső köréhez tartozott ekkor: Kállai Gyula, Marosán György, Apró Antal, Biszku Béla, Fock Jenő, Kiss Károly, Rónai Sándor, Somogyi Miklós, Fehér Lajos, Münnich Ferenc, Dögei Imre, Kossa István, Nyers Rezső. Az új elit tagjainak többsége alacsony iskolázottságú munkásból lett párt-funkcionárius volt, ellentétben a Rákosi-féle garnitúrával, amelyben jelentősebb volt a polgári származású értelmiségiek aránya.

[22] Gyarmati, 2009

A nómenklatúrát és a pártelitet érintő következő jelentősebb változás 1962-re tehető, amikor az antisztálinista hrucsovi politikára való hivatkozással Kádár alkalmat talált rá, hogy a forradalom bukását követő rendteremtésben aktív szerepet vállaló, ugyanakkor a Rákosi-korszakban játszott negatív szerepük miatt inkább csak szükségből megtúrt keményvonalas káderektől megválhasson. A legfelső szinten ez például abban nyilvánult meg, hogy kikerült a Politikai Bizottságból Kiss Károly.

Az új gazdasági mechanizmus bevezetését követő években ismét változásokra került sor a politikai elitben, de szerepet játszott ebben néhány vezető kiöregedése is. Ezt követően a vezetés legfelső szintjére egyre inkább jellemzővé vált a mozdulatlanság, egyre ritkábban kerültek be új arcok a legszűkebb politikai elitbe, akiknek átlagéletkora az idő előrehaladtával folyamatosan növekedett. A vezetés teljes megújítására csak az 1988. évi májusi országos pártértekezleten került sor.

Az alábbiakban – szintén Gyarmati tanulmánya alapul véve – megpróbálom meghatározni, kiket foglalt magában a Kádár-rendszer legszűkebben vett politikai elitje. Gyarmati erre a személyi körre a kommunista hatalmi elit megnevezést használja. A kommunista hatalmi elitet szerinte elsődlegesen az különbözteti meg a nómenklatúrától, hogy „a kommunista hatalmi elitbe azok tartoztak, akik kinevezték az alsóbb szinten kinevezendők kinevezőit. Más megközelítésben azok tekinthetők a kommunista hatalmi elitbe tartozóknak, akik a felső szintű párt- és államhatalmi pozíciók rendszerspecifikus „összecsúsása”, átfedése, illetve viszontbiztosítása következtében kettős vagy akár ennél is több, multipozicionális státust mondhatnak magukénak.”^[23]

Ennek alapján tehát a következő testületek tagjai, funkciók viselői tartoztak a hatalmi elitbe: a Politikai Bizottság tagjai, a titkárság tagjai, a kormány tagjainak többsége, a KB osztályvezetői, a SZOT, a HNF, a KISZ „csúcsvezetői”. Ugyanakkor az országgyűlési képviselők, a KB tagok és a NET tagjai közül csak azok, egyúttal valamilyen kiemelt szervet vagy intézményt is reprezentáltak. Ugyanakkor a hatalmi elit és a nómenklatúra felső rétege nem volt egymástól élesen elhatárolt, a két szint között létezett „átjárás”.

AZ INFORMALITÁS JELENTŐSÉGE

A kommunista politikai rendszerek politikai elitjének vizsgálata során különösen fontos a kulcspozíciókat betöltő személyek informális befolyását is figyelembe venni. Ugyanis gyakran előfordult, hogy nem a formálisan legmagasabb pozíciókat birtokló személyek hozták meg a kulcsfontosságú döntéseket. A szocialista országok közül talán a hetvenes-nyolcvanas évek Kínájának példája a legismertebb, amelynek ténylegesen első számú vezetője, a nagy hatalmú Teng Hsziao-ping nem viselt semmilyen fontosabb állami vagy párttiszséget.

[23] Gyarmati, 2009, 76.

Magyarországon – persze más léptékben – Aczél György példája hasonlítható ehhez, aki 1957-től tíz éven keresztül volt a művelődési miniszterek első helyettese, valójában azonban a kultúrpolitika első számú irányítója. Másik példa, hogy hatalmi helyzetüket, a döntéshozatalra gyakorolt tényleges befolyásukat tekintve a KB egyes osztályvezetőinek pozíciója nagyobb jelentőséggel bírt, mint a kormányban ugyanazért a területért felelős miniszteré.

Hogy gyakran nem a formálisan birtokolt pozíció döntötte el az adott személy politikai súlyát, azt Apró Antal politikusi karrierje is jól szemlélteti. Apró több mint 30 évig volt tagja a Politikai Bizottságnak és ez idő alatt számos pozíciót betöltött. A Rákosi-korszakban volt a SZOT főtitkára, a NET tagja, építőanyag-ipari miniszter, az építésügyi miniszter első helyettese és a Hazafias Népfront Országos Tanácsának elnöke is. A kádári évtizedek alatt aztán az ipariügyek vezetésével megbízott miniszter, majd a minisztertanács első elnökhelyettese, valamint az Országgyűlés elnöke is volt. Továbbá 1944-től 1988-ig tagja volt a Központi Bizottságnak, valamit elődjének, a Központi Vezetőségnek és 1945-től 1989-ig országgyűlési képviselő is volt.^[24]

REFORMEREK ÉS ELLENZÉKÜK

A Kádár-rendszer politikai elitjének egy más szempont szerinti lehetséges vizsgálata: a gazdasági reformfolyamatokat, és általában véve bizonyos korlátozott mértékű társadalmi liberalizációt támogatók, illetve az újításokat ellenzők szembeállítás. Utóbbi csoporttal kapcsolatban az „ortodox”, „konzervatív”, „maradi” jelzőket, illetve a „munkásellenzék” megjelölést szokták használni. Ebből a szempontból azonban az elit tagjainak számos, egymással nem egyező besorolásával találkozni. Az egyik vagy másik csoportba sorolt személyek köre a különböző – a témát érintő – munkákban gyakran nem fedi le egymást. Abban többé-kevésbé konszenzus van, hogy a vezetés mely tagjai voltak a reformok egyértelmű támogatói, azzal kapcsolatban viszont, hogy kik álltak „középen” illetve kik elleneztek, már jóval nagyobbak a véleménykülönbségek. Ezért nem is kívánok most egyértelműen állást foglalni ebben a kérdésben, inkább csak ismertetem az ezzel kapcsolatos közkeletű nézeteket, véleményeket.

Elégge elterjedt nézet, amelyet Huszár Tibor is képvisel, miszerint „minden újító lépésnek – legyen szó a településfejlesztésről, a tanácsrendszeréről vagy a könyvkiadásról – volt egy körülhatárolható ellenzéke. Ide sorolható Biszku Béla, Gáspár Sándor, Pullai Árpád, s visszafogottabban, tárgyyszerűbben Komócsin Zoltán. A másik pólust Nyers Rezső, Fock Jenő, Fehér Lajos és Aczél György jelentette. Kádár politikai stratégiájából, habitusából következően e két pólust a centrummal ellensúlyozta, Losonczi Pállal, Németh Károllyal, Nemes Dezsővel, s más, ösztönösen a közép felé húzódó PB-tagokkal, KB-titkárokkal.”^[25]

[24] Gyarmati, 2009, 76.

[25] Huszár, 2005, 234–235.

Berecz János szerint Huszár besorolása sematikus, és a megnevezett személyek közül néhányan, annak ellenére, hogy általában hová sorolták be, valójában más álláspontot képviseltek. Berecz azzal a közkeletű vélekedéssel sem ért egyet, miszerint a „munkásellenzék” megnevezéssel illetett Biszku Béla, Gáspár Sándor, Komócsin Zoltán és Pullai Árpád szervezett csoportként lépett volna fel a reformok akadályozása érdekében. „A 'pártszerűség' mint dogma, Biszku, Gáspár, Komócsin és mások számára szent és sérthetetlen volt. A dogma szerint a frakciózás a legsúlyosabb bűn a pártszerűség szempontjából. Ezért tartom kizártnak, hogy szervezett csoportként léptek volna fel. Ennek ellenére feltételezhető, hogy fellépésük, véleményük terjesztése gyengítette a reform érvényesülését, s így kárt is okoztak.”^[26]

A reformellenes politikai erők vezetőiként nevezi meg Bihari Mihály is Biszku Bélát, Gáspár Sándort és Komócsin Zoltánt. Aczél György a magyar kulturális élet egykori irányítója egy 1992-ben a Köztársaság c. folyóiratnak adott interjújában szintén a fent nevezett vezetőket, továbbá Pullai Árpádot, és a fiatalabb generáció képviselői közül Grósz Károlyt, valamint Berecz Jánost nevezte meg a hetvenes évek elején Kádár eltávolítására törekvő balos csoport résztvevőiként.^[27]

Havasi Ferenc úgy látta, hogy „Nyers Rezső, Fehér Lajos, Tímár Mátyás, Dimény Imre és még jó néhányan a reform legfőbb bátorítói, ösztönzői voltak, nagyon komoly szakembergárdával a hátuk mögött az Országos Tervhivatalban, a Pénzügyminisztériumban s más intézményekben. Azt is tudtuk, hogy vannak olyan politikusok – Biszku Béla, Gáspár Sándor, Komócsin Zoltán és még sokan mások –, akik nagyon sok kérdésben vitatkoznak velük. Szerintük a reform nemkívánatos jelenségekkel is jár, s ők ezek ellen léptek fel.”^[28]

Az általam megkeresett volt állami- és pártvezetők közül Biszku Béla egyértelműen vállalta, hogy annak idején elhibázottnak tartotta és ezért ellenezte a reformfolyamatot.^[29] A szintén a reformok ellenzőjeként számon tartott Pullai Árpád viszont, önmagát a változások támogatójának tartotta, és határozottan cáfolta, hogy tagja lett volna egy szervezett munkásellenzéknek.

Azzal kapcsolatban, hogy Lázár György volt miniszterelnököt a reformok mérsekelt támogatóihoz, a centrumban állókhoz, és a reformfolyamat ellenzői közé is szokás sorolni, a vele folytatott beszélgetésen véleményét a következőkben foglalta össze: „Ezek a minősítések feltehetően az előkészítés korai szakaszának vitáiban való megnyilatkozásaimból eredeztethetők. Többek között vitában voltam azokkal, akik a gazdaság irányításában a piac 'önszabályozó' szerepét túlértékelve az állam szerepvállalását olyan mértékig javasolták korlátozni, ami lényegét tekintve egyenlő a tervgazdálkodás felszámolásával. De vitáztam azokkal is, – ezek voltak kevesebben –, akik csak jelképes szerepet szántak a közvetett, a közgazdasági szabályozás útján való irányításnak. Gyakorlatilag a tervutasításos

[26] Berecz, 2008, 60–61.

[27] Berecz, 2008, 60–61.

[28] Koltay – Bródy, 1989, 47–48.

[29] Interjú Biszku Béla volt belügyminiszterrel (1957–61), KB titkárral (1962–78). 2008. július 28.

rendszer némileg módosított fenntartásáért szálltak síkra. Más természetű, első sorban hangsúlybeli vitáim is voltak. Nézetem szerint a szükségesnél kevesebb figyelmet kapott a gazdaságpolitikában a követendő irányok kijelölése, a társadalmpolitikai hatások feltárása. A munka előre haladtával letisztultak, kialakultak a realitásokkal számot vető alapelvek. A Központi Bizottság elé 1966 májusában beterjesztett irányelvekben 'helyére' került a gazdaságpolitika és a mechanizmus egymáshoz való viszonyának, a népgazdasági tervezés központi irányításában betöltött szerepének, a piac működési területének és feltételeinek meghatározása. A Központi Bizottság határozatainak végrehajtásában, az elvek gyakorlatba való átültetésében cselekvő részt vállaltam. Ma sem tennék másként.”^[30]

De sokakkal együtt például Huszár István egykori tervhivatali elnököt és Havasi Ferenc volt KB titkárt is egyaránt sorolták már a centrumhoz és a gazdasági reform támogatói közé.

Azzal kapcsolatban viszont nem igen találtam véleménykülönbséget, hogy a reformfolyamat részeként a párt agrárpolitikájának megváltoztatását a Politikai Bizottságban elsősorban Fehér Lajos támogatta, de egyetértett vele és szorgalmazta az újításokat például Szabó István, a nádudvari Vörös Csillag Termelőszövetkezet elnöke és Burgert Róbert, a Bábolnai Állami Gazdaság igazgatója, továbbá néhányan ide sorolják Losonczi Pált is.

Más összefüggésben, a gazdasági reformok legnagyobb ellenzőinek a vidéki, elsősorban megyei és járási pártvezetőket tekintette Hegedüs András. Úgy vélte, a gazdasági reform felszínre hozta a területi és a központi érdekek közötti különbségeket, ellentéteket. A pártközpont ezekben az esetekben, mint a szakismeret képviselője lépett fel a saját érdekeiket és hatalmukat féltő megyei és járási párttitkárokkal szemben.^[31]

A megyék a kádári évtizedek alatt ugyanis, az egykori vármegyékhez hasonlóan, önálló hatalmi központokká szerveződtek. „Mindazonáltal a központi direktívák érvényességét nem kérdőjelezték meg, és a 'puhább' 'reform-illatú' határozatokat legfeljebb elszabotálták, miközben a megyébe látogató PB-tagokat s mindenekelőtt Kádár Jánost aulikus tisztelettel, királyi vadászatok megrendezésével fogadták. 'Lefelé' viszont főispánként viselkedtek, igaz, az egyes megyei vezetők stílusában jelentős eltérések mutatkoztak. Azonban a strukturális adottságok meghatározók: az újraelosztás rendszere a gazdasági-, politikai-, kommunikációs tőke koncentrációja, a nómenklatúra rendszer konzervativizmusa a hűbérúri magatartásnak kedvezett.”^[32]

Egyes megyék neve szinte összeforrt a területet esetleg több évtizeden keresztül is irányító nagyhatalmú első titkárok személyével. Ilyen pártvezető volt például Csongrád megyében Komócsin Mihály (1974–1985), Hajdú-Bihar megyében Sikula György (1973–1985), Heves megyében Vaskó Mihály (1973–1983), Pest megyében Cservenka Ferencné (1962–1985) vagy Veszprém megyében Pap János (1957–1961, 1965–1985).

[30] Interjú Lázár György volt miniszterelnökkel (1975–87). 2008. augusztus 20.

[31] Hegedüs – Kasza – Zsille, 1989

MOZDULATLANSÁG A LEGFELSŐ SZINTEN

Az MSZMP vezetése, különösen a hetvenes évektől kezdődően rendkívül nagy súlyt fektetett a személyi stabilitás megőrzésére. Az volt ugyanis a kiindulópont, hogy amennyiben a politikai irányvonal helyes, akkor a vezetők cseréje sem különösebben indokolt. Rendkívül lényeges volt tehát a stabilitás, a normális működés látszatának megőrzése, akkor is, amikor a súlyosbodó problémák adott esetben indokolttá tették volna változtatást személyi ügyekben is. Tőkés Rudolf, Csanádi Máriával egyetértve, úgy véli, „a nómenklatúra-rendszer a felső és alsóbb szintű párthivatalnokok klientélista (vertikális), valamint térbeli és generációs (horizontális) szövetségeinek eleve instabil, perszonalisztikus hálózatára épült. E szövetségek olyan összefonódó pártállami vezetőség alkotóelemei voltak, amely az egész rendszert sebezhetővé tette a korrupcióval, az adminisztratív mozgásképtelenséggel és az intézményi entrópiával szemben. E belső hanyatlás megelőzése és leküzdése érdekében a vezető káderek időszakonkénti cseréje idővel már nem tetszés kérdése volt, hanem szükségszerűvé is vált. E kádercserék viszont, különösen a legfelsőbb pártvezetésben, a párthierarchia minden szintjén destabilizálták az érintett klientélista hálózatokat.”^[32] A legfelső szintű kádercserék esetenként a politikai hatalmi struktúra egyes részeinek stabilitását is veszélyeztethették, az első titkár személyének változása következtében kiváltott hatásokról nem is beszélve, amely adott esetben a párt egész irányvonalának megváltozását is eredményezhette.

Tőkés szerint az MSZMP káderpolitikája már a kezdetektől fogva jelentős eltéréseket mutatott a többi szocialista ország gyakorlatához képest, ami leginkább három belső tényezővel magyarázható: a magyar párt történetével, Kádár János korábbi politikai tapasztalataival, illetve pártvezetési stílusával.

A magyar párt története a kezdetektől fogva a párthierarchia alsóbb szintjein elhelyezkedő fiatalabb káderek és a legfelsőbb szintek középkorú és idősebb káderei közötti harcok történeteként is értelmezhető. A párton belüli szakadások példáulként említhető: a húszas években a trockista-buharinista és a sztálinista csoportok küzdelme, a harmincas években az itthoni balos értelmiség és a moszkoviták közötti ellentét, a negyvenes-ötvenes évek fordulóján a moszkoviták (Rákosi, Gerő, Révai, Farkas) küzdelme a fiatalabb hazai kommunisták (Rajk, Kádár) ellen, a pártapparátus és a népi kollégium-mozgalom ellentéte a negyvenes évek végén, az idősebb sztálinisták és a Nagy Imre vezette fiatal revizionista értelmiségiek ellentéte 1953 és 1956 között. Ezekben a küzdelmekben, melyek egyszerre generációs és ideológiai ellentétek is voltak, mindig a fiatalok maradtak alul az idősebb, tapasztaltabb és politikailag konzervatívabb pártapparátussal szemben.

A második belső tényező: Kádár János káderpolitikáját alapvetően meghatározta, hogy korábban a sztálinista represszió áldozata volt. Mély nyomott hagyott benne a Rákosi-korszakban a funkcionáriusok leváltásának az érintetteknek nézve

[32] Huszár, 2007, 93.

[33] Tőkés, 1998, 224.

gyakran megalázó és embertelen gyakorlata, ezért a személyi döntések meghozatalánál igyekezett mindig különösen nagy körültekintéssel eljárni. Ez azonban időnként azt eredményezte, hogy korábbi érdemeire tekintettel a vezetésre már alkalmatlan, idős vezetőtársaitól, munkatársaitól sem volt hajlandó megválni.

Vlagyimir Krjucskov a kádári káderpolitikával kapcsolatban is releváns megállapításokat tett 1997-ben megjelent önéletrajzában, amikor röviden jellemezte az általa jól ismert magyar pártvezetőt. „Kádár emberként, politikusként is lényegében magányos volt. Ezen személyes tulajdonsága adekvát módon tükröződött politikai tevékenységében. Igen szerette az állandóságot maga körül. Személyes barátai közel álltak hozzá, politikai munkatársként is ragaszkodott hozzájuk, együtt dolgozott velük. De Kádár sajnos foglya lett saját kötődéseinek. Évek során gyakorlatilag megtartotta maga körül ugyanazt a csapatot, összetételét nem változtatta, friss, saját politikai elképzelésekkel rendelkező embereket nem engedett magához közel kerülni... Ezen személyi kötődései korlátozták, gyakran akadályozták tevékenységében, de megszabadulni ezen tulajdonságától nem tudott... És még egy, az előbbi hibával társuló negatívum. Kádár mintegy statikusan nézte az embereket, nem figyelve fel sem fejlődésükre, sem negatív változásaikra, esetleg elfajulásukra.”^[34]

A harmadik belső tényező: Kádár pártvezetési stílusa: A párt első embere mindig nagy odafigyeléssel és türelemmel viszonyult a pártközpont apparátusába bekerült tehetséges és szorgalmas munkás vagy paraszti származású fiatalabb munkatársakat. Tőkés szerint az MSZMP apparátusában az előmenetelnek elsődlegesen két feltétele volt: a többéves szorgalmas munka és egy magas beosztású támogató („keresztapa”) az apparátuson belül. Ha egy fiatal munkatárs már bizonyított és volt egy befolyásos támogatója is, fontos beosztást kaphatott a pártban vagy az államigazgatásban. Kádár az ilyen jellegű kinevezéseknél állítólag gyakran támaszkodott a Politikai Bizottság egyes tagjainak, különösen Aczél Györgynek és Óvári Miklósnak a véleményére. Egyes vélemények szerint Kádár feleségének, Tamáska Máriának is volt befolyása férje személyi döntéseire.

Állítólag a hetvenes évektől kezdődően Kádár a saját utódlásának problémájával is foglalkozott. A politikai közbeszéd számos utódlásra esélyes jelölről találgatott: ezekben leggyakrabban Komócsin Zoltán, Maróthy László és Berecz János neve került elő, de olyan vélemények is ismeretesek, hogy Kádár Szűrös Mátyást vagy Hámori Csabát szemelte volna ki utódául. Mindebben persze az jelenség is szerepet játszhat, amelyre Voslensky utalt a szovjet nómenklatúráról írott könyvében:^[35] mikor egy a szokásosnál fiatalabb személy válik a legfelső vezető testületek tagjává, vagy kerül magas funkcióba, általában megindul a személyével kapcsolatos találgatás, miszerint ő lesz a következő pártvezető.

[34] Huszár Tibor idézi Krjucskovot. In: Huszár, 2005, 237.

[35] Voslensky, 1980

A POLITIKAI VEZETŐK NEMZEDÉKE

A tanulmány lezárásaként a Kádár-rendszer vezetésében meghatározó szerepet játszó politikusi nemzedék bemutatására térek ki röviden.^[36] A közép-kelet-európai szocialista országok közös jellemzője, hogy a második világháborút követő néhány év során a korábbi gazdasági és politikai vezető rétegek szinte teljes egészében kicserélődtek. Ebben az időben Lengyelországban, Csehszlovákiában, Romániában, Bulgáriában, és Magyarországon is hasonló folyamatok mentek végbe. Az igazi fordulatot a kommunisták hatalomátvétele jelentette, amelynek következtében egy teljesen új, politikailag a párt mellett elkötelezett többségében 25-30 évesekből álló korosztályból rekrutálódott a szélesebb értelemben vett politikai vezetők rétege. Ezek a fiatalok 1945 és 1953 között tömegesen kerültek be az állami és a gazdasági apparátusba egyaránt. Illés Iván megállapítása szerint 1956-1960 körül a magyar államapparátus vezető pozícióinak mintegy felét az említett generáció tagjai töltötték be. Ugyanakkor ez az új belépő generáció a korábbiakhoz képest tapasztalatlanabb és képzetlenebb is volt. A későbbiekben aztán úgy alakult, hogy az újonnan belépő generáció az általa megszerzett pozíciókat egészen a nyolcvanas évek elejéig képes volt megőrizni. Az idő előrehaladtával a pozíciójuk betöltéséhez szükséges szakmai tapasztalatokra, hozzáértésre is sikerült szert tenniük, és az esti tanfolyamokon sokuk diplomát is szerzett. Illés szerint „a generáció bizonyos fokig 'beérett', és legstabilabb, egyben legeredményesebb időszakának országoként eltéréssel – a hatvanas évek-hetvenes évek eleje tekinthető.”^[37] A generáció megszerzett pozícióit az idők során végbement politikai traumák sem tudták megrendíteni. Magyarország esetében például 1956-ban már túl idősek és befutottak voltak az utcai harcokban való részvételhez, ahhoz azonban túl fiatalok, hogy a Rákosi-korszak bűneiért meghatározó felelősség terhelje őket. Többségük tehát a helyén maradt, és még pozícióit is képes volt megerősíteni.

Bizonyos mértékű különbséget kell tenni a Politikai Bizottság tagjaiból, a KB titkárokból állók személyi köre és az ország felső vezetésének egésze között életkori és generációs szempontból. Az ötvenes évek második felétől az illegális kommunisták soraiból rekrutálódott legfelső vezetők szűkebb köréről általánosságban elmondható, hogy vezetőtársaiknál nagyjából egy évtizeddel idősebbek voltak. Ugyanakkor, mivel egykori illegális párttagból csak nagyon kevés volt, a tágabban vett felső vezetők nagyobb része a következő generáció képviselőiből került ki.

A fent tárgyalt generációt követő újabb nemzedéknek azonban már lényegesen kedvezőtlenebb karrieresélyei voltak, a náluk alig idősebb, előző generáció ugyanis „lényegében évtizedekre blokkolt minden előrelépési lehetőséget... Egy generáció megrekedt a periférián vagy a hierarchia alsóbb lépcsőin.”^[38] Ezt támasztja alá, ami a nyolcvanas években általánosan megfigyelhető volt a közép-kelet-európai szocialista országokban, hogy a harmincas években született „el-

[36] A témát Illés Iván „Nemzedékek, elitek, ciklusok” c. könyvének felhasználásával ismertetem.

[37] Illés, 1991, 40.

[38] Illés, 1991, 41.

veszett generáció” tagjai szinte egyáltalán nem képviseltették magukat a legfelső szintű vezetésben. A vezető pozíciók betöltői ugyanis jellemzően náluk idősebbek, esetenként pedig fiatalabbak voltak.

A közép-kelet-európai országok politikai elitje, amely korábban a legfiatalabb közé tartozott, a nyolcvanas évekre jelentős mértékben előregedett. 1980-as adatok szerint, ezekben az országokban az 50 és 60 év közötti központi bizottsági tagok aránya rendkívüli hasonlóságot mutatott. A KB tagjainak ehhez a korosztályhoz tartozó aránya Magyarországon 58 százalék, az NDK-ban 57,1 százalék, Lengyelországban és Csehszlovákiában egyaránt 56,7 százalék, és Jugoszláviában 45,1 százalék volt. Az egyes Központi Bizottságok átlagéletkora szintén nagyon hasonlóan bizonyult. (Bulgáriában és Magyarországon egyaránt 58,7 év; Csehszlovákiában 58,1 év; az NDK-ban 56,8 év; Lengyelországban 54,9 év; Jugoszláviában 54,2 év.)

Érdekesség, hogy a statisztika szempontjából a vezetésben domináló idősebb generáció képzettsége esetenként magasabbnak tűnik a következő, a valóságban tanultabb fiatalabb generáció iskolázottságánál. Az ötvenes és hatvanas években ugyanis az idősebb generáció vezető pozícióban lévő tagjainak jelentős rész szerzett diplomát esti vagy levelező tagozaton. Mint egy korabeli felmérés is utalt rá,^[39] műveltségbeli hiányosságaikat a rendkívüli megterhelést jelentő munka mellett sokan csak nehezen voltak képesek pótolni, így a tanulás számos esetben formálissá vált. Így lehetséges, hogy az őket követő, belépő generáció képzettség szempontjából magasabb, ugyanakkor aktuális iskolai végzettsége szempontjából alacsonyabb szinten állt.

Az idősebb – jellemzően a húszas évek első felében született – generáció tagjai azért is voltak jelen nagyobb arányban a politikai vezetésben, mivel az előző, a tízes évek második felében született korosztály létszáma jóval alacsonyabb volt, ugyanis az első világháború alatt a katonák frontszolgálatra következteében a születésszám drasztikusan – Magyarországon például 65 százalékkal – visszaesett. A nyolcvanas években a vezetésben domináns politikusi nemzedék tagjai szinte egyszerre érték el a nyugdíjkorhatárt, ugyanakkor az őket közvetlenül követő 50 év körüli nemzedék tagjainak – ide sorolható Grósz Károly, Berecz János, Pozsgay Imre, Horn Gyula, Szűrös Mátyás, Horváth István és Lakatos Ernő is – ekkor már nem tudták átadni az irányítást. Hosszú várakozás után, túl későn kaptak lehetőséget ahhoz, hogy ténylegesen élni is tudjanak vele.

A Kádár-rendszer legszűkebb politikai vezetése tehát elsősorban a húszas években születettek közül került ki. Származásukat tekintve ez a nemzedék a munkás és paraszti kategóriákba sorolható. Tagjai jellemzően alacsonyabb képzettséggel rendelkeztek, magasabb iskoláikat általában már vezetőként, munka mellett végezték. Többségük már a Rákosi-korszakban vezetői pozícióba került, de nem tartoztak az első vonalhoz, így pályafutásukban nem okozott törést a politika későbbi irányváltása. Lényegében tehát ennek a nemzedéknek a tagjai aktív életük végéig, sokan nagyjából 35 éven keresztül töltötték be különböző magas tisztségeket. Illés Iván megállapítása szerint ez a hosszúságú idő egyedülálló az elmúlt évszázadok magyar történelmében.

[39] Akszentievics, 1968, Kézirat

IRODALOMJEGYZÉK

- Akszentievics György (1968): *A politikai funkcionáriusok törzsgárdájának helyzete és egyes jellemző vonásai az MSZMP apparátusában*, Budapest, 1968. november 27. Kézirat (MTA PTI)
- Berecz János (2008): *Kádár élt... II.* Budapest, Duna International Kft.
- Bihari Mihály (2005): *Magyar politika 1944-2004*, Politikai és hatalmi viszonyok, Budapest, Osiris Kiadó
- Gazsó Ferenc (1993): Elitváltás Magyarországon, *Társadalmi Szemle*, 5. sz. 16-26.
- Gyarmati György (2009): Hatalmi elit Magyarországon a 20. század második felében, 1945-1989, *Korunk*, 3. sz. (<http://epa.oszk.hu/00400/00458/00147/index896a.html>)
- Hegedüs András (1988): *A történelem és a hatalom ígétében*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó
- Hegedüs András – Kasza Levente – Zsille Zoltán (1989): *Élet egy eszme árnyékában*, Budapest, Bethlen Gábor Könyvkiadó
- Huszár Tibor (2005): *Kádár János*, II. Budapest, Kossuth Kiadó
- Huszár Tibor (2007): *Az elittől a nómenklatúráig*, Budapest, Corvina Kiadó
- Illés Iván (1991): *Nemzedékek, éltek, ciklusok*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Jelentés a Központi Bizottság 1973. november 28-i káderpolitikai határozatának végrehajtási tapasztalatairól, javaslat a további feladatokra, MSZMP KB PTO, 1983.
- Kenéz Péter (2008): *A Szovjetunió története a kezdetektől az összeomlásig*, Budapest, Accord Kiadó
- Koltay Gábor – Bródy Péter (1989): „Érdemei elismerése mellett...” *Beszélgetések Havasi Ferenccel*, Budapest, Szabad Tér Kiadó
- Kun Miklós (2002): *Az ismeretlen Sztálin*, Budapest, Athenaeum 2000: PolgArt
- Medvegyev, Roy (1989): *Hruscsov, Politikai életrajz*, Budapest, Laude Kiadó
- Réti György (2000): *Albánia sorsfordulói*, Budapest, AULA
- Szakadát István (1990): *A nómenklatúra, avagy az „oszd be és uralkodj” elve*, In: *A nómenklatúra csúcsán: tanulmányok a pártállam uralmi viszonyairól*, (Szerk. Nyíró András) Budapest, BME (A BME Szociológia Tanszék kiadványai, 1.) 5-8.
- Tőkés Rudolf (1998): *A kialakult forradalom*, Budapest, Kossuth Kiadó
- Voslensky, Michael S. (1980): *Nomenklatura, Die herrschende Klasse der Sowjetunion*, Wien, Molden

A politikai tiltakozás elmélete^[1]

Dolgozatom a politikai tiltakozások elméleti hátterével foglalkozik. Magyarországon. A politikai tiltakozások empirikus kutatása, de leginkább elméleti alapjainak feltárása a politikatudomány „mostohagyermeké”, pedig a protest cselekmények kutatásának jelentősége a nyugat-európai és az egyesült államokbeli társadalomtudományokban megkérdőjelezhetetlen. A tiltakozások vizsgálata különösen a múlt század hatvanas éveinek végén, valamint a kilencvenes években reneszánszát élte a nemzetközi politikatudományban. Egymást érték a nagy, több országra kiterjedő összehasonlító vizsgálatok, amelyek az alábbiakban elemezni kívánt elméletekre épültek, illetve azokat a hipotéziseket tesztelték. Bár a 2000-es évekre lecsengett a nemzetközi politikatudomány tiltakozások iránti fokozott érdeklődése, azok a teóriák, amelyek ezen intenzív időszak alatt születettek, mind máig meghatározzák a tiltakozásokról szóló vizsgálódásokat.

Két részből álló tanulmányomban a fontosabb társadalomtudományi iskolákat tekintem át, amelyek a politikai tiltakozásokat eltérő komplexitásban vizsgálják. A paradigmákat két nagyobb csoportba sorolom. Az elsőbe azokat a megközelítéseket helyezem, amelyek a társadalom, a társadalmi cselekvés komplex, átfogó elméleti megértésére törekednek, és ezekben a politikai tiltakozások – még ha eltérő mértékben is – fontos helyet foglalnak el. A kritikai, a legitimációs, az igazságosság-, a racionális döntéselméletekben, valamint a társadalmi cselekvés vizsgálatában a döntéshozó hatalmi mechanizmusra fókuszáló politológiai megközelítésekben azonos, hogy a politikai protest cselekmények a fennálló és újratermelődő politikai, hatalmi, gazdasági komplexummal, rendszerrel szemben megfogalmazódó kritikában, azaz reflexióban, ellenvetésben, ellenállásban, engedetlenségben, az együttműködési készség feladásában jelentkeznek. Az életvilág védelmét, a legitimációs válság feloldását, a morális elvárásokhoz, az igazságossághoz alkalmazkodó intézményi működés kikényszerítését a feléledő társadalmi aktivizmus, a tiltakozás képes elérni.

A második csoportba azokat a Robert Merton által középszintű elméleteknek nevezett megközelítéseket sorolom, amelyek primer módon a tiltakozások elméleti és ezt kiegészítve, többnyire empirikus vizsgálatával foglalkoznak. A tiltakozáskutatók közül a nyugat-európaiak a politikai tiltakozásokat olyan kollektív cselekvéseknek tekintik, amelyek explicit célok érdekében a politikai keretfeltételekben akarnak változást elérni. Az amerikai irányzatok azonban ettől eltérő

[1] Az alábbi tanulmány és annak folytatása Szabó Andrea: *Politikai tiltakozások Magyarországon - 1993, 2003* című doktori értekezésének I. fejezetéből való.

módon használják a tiltakozás fogalmát. Egyrészt a tiltakozásokat generáló társadalmi mozgalmak kollektív identitására, a belső mozgalmi kultúra vizsgálatára helyezik a hangsúlyt, másrészt pedig a mozgalmak külső mozzanatait vizsgálják, elhelyezve azokat a társadalom kulturális keretfeltétel rendszerében.

Jelen tanulmányban arra teszem a hangsúlyt, hogy a komplex társadalomtudományi elméletek milyen módon foglalkoznak a politikai tiltakozások lehetőségeivel, milyen szerepet és milyen lehetőségeket szánnak a politikai tiltakozásoknak. Az egyes paradigmák azon részét taglalom, amelyek közvetlenül vagy közvetve a tiltakozásokkal kapcsolatosak. Így természetesen az egyes elméletek interpretációja nem teljességre törekvő, hanem a tanulmány fő témája alapján szelektáló.

1. KRITIKAI ÉS LEGITIMÁCIÓS ELMÉLETEK

Hivatalosan 1924-ben alakult meg a XX. századi társadalomtudományi gondolkodás egyik kiemelkedő szellemi műhelye, a frankfurti Társadalomkutató Intézet. Előbb Carl Grünberg, majd Max Horkheimer igazgató vezetésével olyan kutatókat vontak be a társadalomfilozófiai, később kritikai, legvégül társadalomelméletinek nevezett szellemi műhelybe, mint Theodor W. Adorno, Herbert Marcuse, Walter Benjamin, Erich Fromm. A baloldali, marxista, de nem dogmatikus elméletalkotók II. világháború utáni alakjai közül témám szempontjából Jürgen Habermas és tanítványa, munkatársa Claus Offe emelhető ki.

Habermas^[2] 1962-ben kiadott *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*^[3] című monográfiájában használja először azokat a fogalmakat, amelyek későbbi munkásságának alapköveivé válnak. Ekkor különbözteti meg világosan a köz- és a magán, illetve az állam és a társadalom terminológiáját. Habermas társadalomelmélete, ezen belül fogalomhasználata terjedelmes életművének egyes korszakaiban fokozatosan bomlik ki. A köz- és a magán megkülönböztetése mintegy előfutára a később – más aspektusból – használt rendszer és életvilág, illetve instrumentális és kommunikatív cselekvés definícióknak.

Jürgen Habermas a tiltakozásokkal kapcsolatos karakterisztikus álláspontját a cselekvés- és a rendszerelméletet komplex módon magába foglaló írásaiban fejtette ki.^[4] A tiltakozások szempontjából elméletének kiindulópontja a társadalmi rendszer és az életvilág megkülönböztetése. A korai közösségekben e két fogalom „nem kapcsolódott szét”, azaz nem vált el egymástól. Az életvilágot három strukturális alkotóelemből építi fel: a kultúrából, a társadalomból és a személyiségből. Az életvilág e három alkotóelem, míg a rendszer a társadalom materiális újratermelődését biztosítja. Az életvilág a rendszerrel szemben az informálist, a személyközit, a magánjellegűt, a citoyent, illetve a hétköznapi átélt történelmet foglalja magába. Ez az alrendszereken kívüli rész hordozza a nyelvet, és – ami

[2] Habermas életművének legjelentősebb hazai elemzése Felkai, 1993. Habermasról lásd még Bayer, 1997; Tar, 1986; *Szociológiaelmélet*, 2004; Balogh – Karácsony, 2001; Pokol, 2004.

[3] Habermas, 1993

[4] Lásd: Habermas, 1981; Habermas, 1985; Habermas, 1994a, 1994b

legalább ennyire fontos – a normák territóriumát. Az életvilág strukturális összetevői erőforrásként kerülnek be a kommunikációs folyamatba, ahol azon túl, hogy újratermelőnek, tovább is fejlődnek. A társadalom evolúciója folyamán a rendszerszerűen integrált cselekvés-összefüggések elhatárolható cselekvés-területekké válnak, önállósulnak az életvilággal szemben. „Rendszer és életvilág differenciálódik, amikor növekszik az egyik összetettsége és a másik racionalitása, s nemcsak külön-külön, mint rendszer és életvilág differenciálódnak, egyszerűs mind egymástól el is különülnek.”^[5]

Habermas négy társadalmi formációt különböztet meg az életvilág és a rendszer differenciálódásának folyamata alapján: a magas kultúra előtti, a tradicionális formációt, a liberális kapitalizmust és a „szervezett”, államilag szabályozott késői kapitalizmust. A társadalmi evolúció végpontja a későkapitalizmus, amelyben az egyre komplexebbé váló rendszerszerű szabályozó mechanizmusok, a vezérlő médiumok (elsősorban a pénz és a hatalom) behatolnak az életvilágba, gátolják a megértést, és alávetik az anyagi újratermelés kényszereinek. Ez a nyomulás azzal fenyeget, hogy sérül a köznapi cselekvés, vagyis az életvilág három alkotóelemének, a társadalom egészének, a kultúrának és a személyiségnek a szimbolikus újratermelője. E folyamatot Habermas „az életvilág technizálásának” vagy más néven az életvilág kolonizálásának nevezi. A gyarmatosítási folyamat nemcsak a szociális viszonyokra, hanem az életvilág másik két tényezőjére is kihat.

Habermas jelzi, hogy a rendszer és az életvilág együttműködési problémáinak ellenére az egymásra utalt kapcsolat továbbra is megmarad. A rendszer még a későkapitalizmusban is függ az életvilágtól, ugyanis a rendszer legitimitását és az ahhoz szükséges közös orientációkat, értelmezési kereteket – amelyek összességében meghatározzák a társadalmi rendszer egészének állapotát – az életvilág hordozza. A tiltakozások szempontjából a kulcsmozzanat abban ragadható meg, hogy Habermas az ellenállás lehetőségével ruházza fel az életvilág szereplőit, a polgárok szembehelyezkedhetnek az életvilág bekebelezésével oly módon, hogy feladják együttműködési készségüket, illetve megvonják a támogató outputjaikat a rendszerszertől. Az életvilág kolonizációja kemény korlátokba ütközik, mert a pénz, a hatalom és az államigazgatás – legalábbis teljes mértékben – nem eléghet ki a társadalmi szolidaritás igényeit. Habermas arra mutat rá, hogy a tiltakozás az életvilágra nehezedő rendszernyomások ellenhatásaként jelenik meg: az életvilág gyarmatosítása védekező reakciókat szül. A küzdelem a társadalmi mozgalmak létrejöttében és nagyrészt a mozgalmakhoz kapcsolódó életvilágbeli tiltakozások révén nyilvánul meg. Ennek két okát különbözteti meg, egyrészt a szervezett kapitalizmus születése pillanatától meglévő válságtendenciákat, másrészt az életvilág gyarmatosításának mélységét. A szervezett későkapitalizmusra a vállalatok koncentrációja, az áru-, tőke- és munkapiacok megszerveződése jellemző, valamint – és értekezésem szempontjából ez a kiemelendő mozzanat – az intervencionalista állam behatolása a piac funkcionális hézagaiba. Az így működő kapitalizmusban három válságtendencia alakulhat ki: a gazdaságban, a politikai

[5] Habermas, 1981, 230., idézi: Morel., 2004, 259.

rendszerben és a szociokulturális világban.^[6]

Tiltakozások elsősorban a politikai rendszer válságához kapcsolódnak, ami legitímációs vagy másképpen racionalitásválságként írható le. A mindenkori politikai rendszer legitímációjáról a rendszerelmélet kiemelkedő alakja Niklas Luhmann és a kritikai iskola két meghatározó személyisége, Claus Offe, valamint Jürgen Habermas külön vitát folytatnak. Luhmann ugyanis úgy véli, hogy a társadalmi differenciálódás során elkülönült politikai rendszer legitímációja autonóm módon keletkezik. A rendszer önmaga létre tudja hozni legitímációját a normákba foglalt legális, szabályozott eljárások révén. A legitimitás Luhmann-nál általános készség arra vonatkozóan, hogy tartalmilag még meghatározatlan döntéseket előre elfogadjanak. Ezáltal Luhmann degradálja az igazságosságot, méghozzá úgy, hogy a közjő biztosításának elve alá helyezi, és mentesíti a hétköznapi erkölcs és az ígéretek betartásának követelménye alól. Az erkölcsi értékelés az általános politikai értékelés részévé válik.

Luhmann összességében a procedurális legitímációra teszi a hangsúlyt. Habermas kései munkáiban maga is hajlik az eljárás útján történő legitímáció elfogadására, de csak feltételekkel. Szembehelyezkedik azzal az elképzeléssel, hogy a rendszer önmaga képes kitermelni és fenntartani legitímációját. Habermas ugyanis a legitímációt normatív folyamatnak fogja fel: a tartós uralom nem lehet meg normák, értékek és meggyőződések nélkül.^[7] A legitímációnak ugyanakkor domináns formája az eljárás során megvalósuló legitímáció, ami a demokráciákban az alkotmányból eredeztethető. Bayer József a legitímációról írt monográfiájában kiemeli, hogy a legitímáció megteremtésében Habermasnál a nyilvános, diszkurzív kommunikációs folyamatoknak van kiemelt jelentőségük.^[8]

Az intervencionalista államkapitalizmus erősebb legitímációs igénnyel lép fel, mint a liberális kapitalizmus állama, amit az államapparátusnak a gazdaság elégtelenségeinek kiküszöbölése érdekében tett lépései fejeznek ki. A polgári társadalomban általánossá váló állampolgári jogok, többek között az általános választójog önmagában már nem tudja megadni a többlet legitímációt. Ennek mechanizmusa a formális demokrácia, amely az állampolgári részvételt biztosítja a politikai akaratképzésben. A formális demokrácia intézményei gondoskodnak arról, hogy az adminisztratív döntések az állampolgári motivációtól függetlenül szülessenek meg, mégpedig a „tartalmilag diffúz tömeglojalitás” létrehozásával, miközben az állampolgári participációt távol tartják. Korai művében, *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozásában* részletesen leírt depolitizált nyilvánosság teremti meg az alattvaló vagy passzív polgár létrejöttének lehetőségét.

A politikai rendszer válsága eredményezheti a társadalmi aktivizmus és ezen belül a tiltakozások megerősödését. A legitímációs válság ugyanis akkor jön létre, amikor nem sikerül megszerezni a lehető legdiffúzabb tömeglojalitást, illetve, ha

[6] Erről részletesen lásd Habermas, 1994b

[7] „...a politikai rendszerek a jog legitímációsigényéből táplálkoznak. A jog ugyanis nemcsak elfogadást kíván..., hanem igényt tart arra is, hogy *méltó legyen* az elismerésre.” Habermas, 2006, 103.

[8] Bayer, 1997

az államapparátus nem képes hatékony irányítási teljesítményt nyújtani a gazdasági rendszer számára. Ez utóbbit nevezi Habermas racionalitás válságnak. A politikai válság során a szervezeti racionalitás terjedése a hatalom révén feléli azokat a kulturális hagyományokat, tradíció-készleteket, amelyekre a kapitalizmus építkezik. Éppen ezért a hagyományok csorbulása, a tradíció-készletek megtagadása lényegében az életvilág szociokulturális részének válságát hozza magával, ami összességében motivációs válságot eredményez. Ennek következtében az életvilág egyes elemei átpolitizálódnak, a szociális kapcsolatok bürokratizálódnak. Ebben a helyzetben Habermas lehetőséget lát a fokozott állampolgári aktivitásra, az alternatív, új^[9] mozgalmak létrejöttére. A motivációs válság ugyanis kibillentí a polgárok cselekvését a visszavonulás, illetve az aktivizmus irányába. Az aktivista oldalon jelennek meg a különböző új társadalmi mozgalmak, amelyeket főként a feminista, a zöld, a pacifista és a diákmozgalmak jelenítenek meg. A problémamegoldástól visszavonuló csoportoknak a hippiket, a felvállaltan kábítószeres kultúrában élőket, valamint a Jézus-hívőket tartja. Az aktivisták jelen vannak a társadalomban, míg a „visszavonulók” kilépnek a társadalomból.

Claus Offe lényegében elfogadja mestere, Habermas koncepcióját a beavatkozó államról. A hangsúlyt azonban ő a tömeglojalítás biztosítására helyezi. A legitimitás hagyományos fogalmával szemben a diffúz tömeglojalítás nem egy rendszer elfogadottsága, hanem a legitimitásról való lemondás, amelynek során a rendszert veszélyeztető konfliktus-potenciált különböző eszközökkel fegyelmelik. A politika direkt kártalanításokkal – itt Habermas rendszerkárpotlással kapcsolatos gondolatai köszönnek vissza –, integratív szimbólumok és ideológiák gyártásával lép fel. Ha ez nem elegendő, akkor a rendszer a különböző politikai szükségletek erőszakos elnyomásához folyamodik. Az állam folyamatos „krízis menedzsmentet” folytat, amelynek funkciója, hogy abszolút előnyt biztosítson a kapitalista gazdaság fennmaradásához, a gazdasági stabilitás megteremtéséhez. Ennek eszköze az eljárászerű legitímáció, amikor a kormányzat azzal igazolja magát, „...hogy saját döntései létrehozásának anarchiáját az eljárások formalizmusának keretei közé tereli, és mindazt, ami normatív kategóriákban nem képviselhető, a megfelelő pecséttel és aláírással látja el”.^[10]

Habermas a kiüresedett legitímáció visszaszorításában jelöli meg az új társadalmi mozgalmak, illetve legfontosabb cselekvési formájuk, a tiltakozások alap-funkcióját.

A tiltakozások célja kettős: egyrészt felhívja a figyelmet az életvilág rendszer általi gyarmatosításának következményeire, másrészt a nyilvánosság elé tárja, hogy az államigazgatás döntési és tervezési folyamata az állampolgárok bevonása nélkül zajlik. A hangsúlyozottan nem osztályalapú szociális vagy társadalmi mozgalmak a tiltakozásaik révén olyan reflexiós mechanizmust indítanak be, amelyek feltárják a kolonizáció lehetséges okait, és a rendszer előrehatolásának eredőjeként

[9] Az „új” relatív kategória, hiszen mindig valamihez képest definiálható. Habermas az „új” mozgalmat a liberális kapitalizmus „rég”i osztálymozgalmaival, a munkás és polgári önszerveződésekkel szemben fogalmazza meg.

[10] Bayer, 1997, 156.

létrejevő kulturális elszegényedés ellen hatnak. A társadalmi mozgalmaknak olyan cselekvési egységbe kell tömörülniük, amellyel képesek elfogadható határok mentén korlátozni a médiumok által szervezett alrendszereket.

Habermas fejtegetésének egyik problémás pontja, hogy a társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása révén a közvélemény, illetve a közvéleményt hordozó média is eleve hatalmi eszközökkel befolyásolt. Kérdés, hogy ebben a helyzetben hogyan érvényesülhet a társadalmi mozgalmak „felvilágosító” funkciója, vagy ez a felvetés egyenértékű-e egy alternatív közvélemény kialakításával. Később Habermas is elismeri a *Jóléti állam válsága és az utópikus energiák kimerülése* című tanulmányában,^[11] hogy szükség van az autonóm, összekapcsolódó nyilvánosságra. A társadalmi mozgalmaknak, többek között tiltakozásaik révén, olyan mértékűre kell összesűrűsödniük, hogy az állam és a gazdaság vezérlő mechanizmusaival szemben is meg tudják önmagukat jeleníteni. Habermas az új társadalmi mozgalmak végső célját az életvilág gyarmatosításának megszüntetésében jelöli meg, amelynek egyik legfontosabb eszköze a tiltakozás.

2. IGAZSÁGOSSÁGELMÉLETEK^[12]

A tiltakozások speciális formája a polgári engedetlenség, amely kiemelt helyet foglal el Habermas elméletében, és hasznosnak, természetesnek tartja a politikai rendszer permanens korrekciójában. „...a széles társadalmi bázison kibontakozó tiltakozási mozgalom első ízben ad esélyt Németországban arra, hogy a polgári engedetlenség a politikai kultúra alkotóelemeiként legyen értelmezhető. Minden stabil jogállami demokrácia úgy tekinti a polgári engedetlenség mozgalmait, mint a politikai kultúra normális, sőt szükségszerű összetevőjét.”^[13] Ez a tiltakozási típus alkalmas ugyanis arra, hogy új kereteket közé szorítsa a médiumok, tehát elsősorban a hatalom, a pénz, valamint a társadalmi szolidaritás kapcsolatát. Habermas a polgári engedetlenséget egyértelműen szimbolikus aktusként írja le, amelynek elvitathatatlan része a tervezett, kalkulált, ugyanakkor a többség belátására és igazságérzetére apelláló szabályszegés. Habermasnál a polgári engedetlenség erőszakmentes tiltakozási típus, olyan illegális cselekedet, amelyet a demokratikus jogállam legitimációs alapjaira hivatkozva követnek el. Cél az illegitimnek vagy igazságtalannak tartott szabályozás megváltoztatása, méghozzá morális alapon.

„A polgári engedetlenség olyan morálisan *megalapozott* tiltakozás, melynek nemcsak hitbéli magánmeggyőződések vagy saját érdekek szolgálnak alapul; olyan *nyilvános* aktus, amelyet általában bejelentenek, és amelynek lezajlását a rendőrség kiszámíthatja; magában foglalja egyes jogi normák *szándékos megsértését* anélkül, hogy támadná a jogrend egészével szembeni engedelmességet;

[11] Lásd Habermas, 1994

[12] Az igazságosságelméletek legfrissebb monografikus feldolgozásáról lásd: Balogh, 2006

[13] Habermas, 1985, 81.

megköveteli a normasértés jogi *következményeiért* való *jótállást*; a szabálysértés, melyben a polgári engedetlenség megnyilvánul, kizárólag *szimbolikus jelleggel* bír – ebből következik a tiltakozás *erőszakmentes* eszközeire való korlátozódás.”^[14]

A polgári engedetlenség fogalmának megjelenése a társadalomtudományokban a XIX. századra tehető. Kétségtelen, hogy a témáról való gondolkodás úttörője Henry David Thoreau volt, akinek 1849-ben megjelent, *A polgári engedetlenség iránti kötelezettségről*^[15] című tanulmánya fekteti le először azt a morális hivatkozási alapot, amelyre később – Habermas és John Rawls is – alapozzák a polgári társadalom azon elvitathatatlan jogát, hogy a számára elfogadhatatlan, igazságtalan törvényi szabályozással erőszakmentesen szálljon szembe. Thoreau az erőszakmentes ellenálláshoz való jogot – az adófizetés megtagadását – a demokratikus, azaz írott alkotmányon, választott képviselőkön, a hatalmi ágak elválasztásán alapuló állammal szemben fogalmazza meg oly módon, hogy egyértelművé teszi: „A kormányhatalom, még az is, amelynek hajlandó vagyok alávetni magamat..., még mindig tökéletlen: ahhoz, hogy feltétlen igazságos legyen, az alattvalók szentesítésére és bejegyezésére volna szüksége. ... Képzeltben elgyönyörködöm egy olyan államon, amely végre megengedheti magának, hogy minden emberhez igazságos legyen, s az egyénnel úgy bánjon, mint felebarátjával.”^[16] Kulcsgondolata tehát az igazságosság és az állam egyértelmű szétválasztása.^[17]

A legitimációs aspektust kiemelten kezelő gondolkodókhoz hasonlóan a szerződéselméletből kifejlődő igazságosságelméleteknek is legfontosabb eleme az erkölcsi alapon szerveződő ellenállás, tiltakozás, még ha más kontextusban is. John Rawls, a XX. századi igazságosságteória szülőatyja a Locke, Hobbes és Rousseau által vallott társadalmi szerződés-elméletekből indul ki, azokat általánosítja, illetve illeszti a modern állam működéséhez.^[18] Rawls a társadalmi intézmények hasznosságával, feladatellátásának hatékonyságával szemben ezek igazságosságára helyezi a hangsúlyt. Disztributív igazságosság-elméletének^[19] több pontja összecseng a Thoreau-éval: „...nyílt, erőszakmentes, a lelkiismeretre hivatkozó, mégis politikai cselekedet, amellyel megszegik a törvényt, és pedig rendszerint azért, hogy törvényben vagy a kormány politikájában változást idézzenek elő.”^[20] A polgári engedetlenség a többség lelkiismeretéhez való felszólamlás akkor, ha a kezdeményező meggyőződése szerint veszély fenyegeti a szabad és egyenlő emberek közötti társadalmi együttműködést.

Rawls a polgári engedetlenség alkalmazhatóságát – amit szigorúan politikai aktusnak tart – feltételekkel korlátozza, és döntő mértékben az egyenlő szabadság elvének megsértésére alkalmazza. Ezek közé sorolja az emberi és polgári jogok

[14] Habermas, 2003, 150.

[15] Thoreau, 1990

[16] Thoreau, 1990, 42. (Kiemelés tőlem.)

[17] „Egyszerűen azért tagadom meg az engedelmességet az államnak, hogy hatásos formában elhárítoljam, és távol tartsam magamat tőle.” Thoreau, 1990, 34.

[18] Az igazságosságelméletekről érdekes polémia bontakozott ki a *Szociológiai Szemlében*. Lásd: Tóth István György, 1991, 151171. és Mészáros, 1992, 9598.

[19] Rawls életművét szokás neokontraktualista (újszerződéselvű) elméletnek is nevezni. Erről részletesen lásd: Houranszki, 1998.

[20] Rawls, 1997, 431.

kisebbségektől való megtagadását vagy a vallási csoportok vallásgyakorlásukban való korlátozását, amelyek egyébként mindenki előtt nyilvánvaló igazságtalanságok. Rawls egyértelművé teszi, hogy a polgári engedetlenség használatának erős korlátai vannak, ez a végső eszköz, a végső tiltakozási forma, ezért alkalmazóinak biztosnak kell lenniük abban, hogy az alkalmazás elkerülhetetlen. Ha a megtett nyomásgyakorló lépések mégis hatástalanok maradtak, azaz a többség véleménye ezek igazságtalansága ellenére nem ingott meg, akkor alkalmazható a polgári engedetlenség, mint tiltakozási forma. Még így is biztosítani kell azonban a jog és az alkotmány tiszteletét, tehát önkorlátozó képességgel fel kell ismerni azt a határt, amelynek átlépése igazságtalansághoz vezet. Rawls ugyanis igazságosság-elméletében abból indul ki, hogy az embereknek természetes kötelességük az igazságos intézmények támogatása, sőt az engedelmesség ezen intézményeknek. Ráadásul felhívja a figyelmet arra is, hogy a polgári engedetlenség végső soron az igazságos intézmények kialakítását biztosítja.

Habermas, Rawls és Ronald Dworkin^[21] elmélete egybevág abból a szempontból, hogy mindhárman úgy vélik, az igazságos alkotmány alapján hozott igazságos törvényeknek – ugyan más-más szempont alapján – engedelmeskedni kell. Habermas szerint akkor igazságos a törvény, ha azt alkotmányos szervek hozzák meg, és ebben az értelemben beszélhetünk az állampolgárok legális cselekedetéről. Az alkotmány igazolhatóságát pedig úgy határozza meg, hogy az elismerésre méltó elvekre támaszkodik, ami alapján „...legitimként lehet igazolni azt, ami legális”.^[22] Ennek az alkotmánynak Rawls és Dworkin szerint is mindenki által elfogadott, tehát általános erkölcsi elvekre kell épülnie. Ezek meghatározásában azonban Habermas és Rawls eltérő utat választ. Az előbbi interkulturális alapokra épít, és a kommunikatív racionalitás keretét dolgozza ki, az utóbbi pedig a már kialakult politikai kultúra elemei segítségével igyekszik az igazságosságot megteremteni.

Az igazságosságelméletek hívei ugyanakkor kétséget kizáróan állítják, hogy teljesen igazságos alkotmány nincs. Az alkotmányozási eljárás mindig tökéletlen, annak ellenére hogy hozhat igazságos végeredményt. Egyöntetű véleményük szerint nincs olyan politikai mechanizmus – bármilyen alkotmányos rendszert vizsgálunk is –, amely egyértelműen tudná szavatolni, hogy az eljárás alapján hozott törvények igazságosak lesznek.^[23] Rawls tényként fogadja el, hogy az alkotmányozó gyűlések során a modern jogállamban a többségi elv érvényesül, azaz valamiféle választás alapján szelektált kisebbség hozza a többé-kevésbé igazságos törvényeket. Egy törvény vagy egy politika elég igazságos – vagy legalábbis nem igazságtalan –, ha az

[21] Amerikai jogfilozófus, aki szintén a társadalmi igazságosság forrását és biztosítását keresi, és akit az igazságosságelméletek másik nagy elméletalkotójának tartanak. Ronald Dworkin jogelméletének teljes körű elemzését lásd Bódig, 2000. Politikai filozófiájának elemzéséhez lásd: Hegyi, 2001.

[22] Habermas, 2003, 151.

[23] Dworkin az amerikai politikai berendezkedésből indul ki. Miután ott az alkotmány legfőbb őre a Legfelsőbb Bíróság, *Taking rights seriously* című művében épp azt feszegeti, hogy a bíróság döntései tudják-e eléggé védeni az erkölcsösnek, igazságosnak vélt egyéni jogokat (Rawls, 1977).

[24] Rawls, 1997, 423.

ideális eljárást elképzelve arra a következtetésre jutnánk, hogy az abban közreműködő és az annak kikötéseit teljesítő legtöbb személy helyeselné azt.^[24]

Habermashoz hasonlóan Rawlsnál is eljárás általi legitimitás figyelhető meg. Ezeknek a többé-kevésbé igazságos törvényeknek pedig – mint azt fentebb láttuk – engedelmeskedni kell mindaddig, amíg az igazságtalanság terhei hosszú távon egyformán oszlanak el a társadalom egyes rétegei között, és a meglévő igazságtalanság nem okoz túl nagy terhet. A polgári engedetlenség tehát csak a „nem megterhelően igazságtalan” társadalomban lehetséges, a nagyjából igazságos állapot pedig – Rawls szerint^[25] – demokráciát kíván. A demokratikus jogállamban az állampolgárok elismerik és elfogadják az alkotmány törvényességét, mert az megfelel az általános erkölcsi alapelveknek, elvi szinten tiszteli az egyéni jogokat. Fenntartják maguknak a jogot azonban, hogy engedelmességük ne korlátlan, hanem minősített legyen,^[26] azaz a már fentebb említett szigorú szabályrendszerben oppozíciót foglalhassanak el. A polgári engedetlenség ilyen formán mindig tudatos cselekedet: a demokratikus intézményrendszer előre eltervezett, a következményekkel is számoló megsértése. Az is nyilvánvaló, hogy az oppozíció mindig politikai aktus formájában jelentkezik, méghozzá két szempontból. Egyrészt a politikai hatalom birtokosai felé irányul, másrészt politikai elvekre, az igazságos alkotmányra és az igazságos intézményekre épül. „Ha a kormányzat huzamosan, ismételten és szándékosan megsérti ennek alapelveit, akkor nincs más választás, mint a behódolás vagy a szembeszegülés.”^[27] Ha a szembeszegülést választják, akkor ezt mindig nyilvánosan kell megtenniük a tiltakozóknak. A nyilvánosság indoka pedig az, hogy mondanivalójuk közérdekű, mindenki számára belátható, lelkiismereti ügyeket feszegető. Dworkin és Rawls hasonló feltételekkel alkalmazza a polgári engedetlenség gyakorlását, egyértelműen jelezve, hogy a polgári engedetlenség túlmutat a mindenki számára lehetőségként adott tiltakozáson. Dworkin öt pontban írja le azokat a feltételeket, amelynek keretei között úgy dönthet valaki, hogy ellenáll a törvényeknek:

- vegye figyelembe, hogy helyesen cselekszik-e a törvények megszegésével;
- rendelkezik-e a törvény megszegésének jogával;
- számol a cselekedetei következményeivel;
- nem lépi túl azt a jogot, amire hivatkozik, és végül
- nem tehet olyan lépéseket, amelyek bekövetkezte másik jogait sérti.^[28]

John Rawls kijelöli a polgári engedetlenség helyét egy tiltakozási skálán. A polgári engedetlenség „az ellenállásnak a törvénytisztelet határára” eső formája, ami középen helyezkedik el a törvényes tiltakozások és a lelkiismereti alapú ellenszegülések, ellenállások között. A morális elveken alapuló egyéni ellenállás bizonyos esetekben erőszakos forma, míg a polgári engedetlenség soha. A lelkiismereti el-

[25] Dworkin lényegében adottságnak tekinti a demokrácia működését az Amerikai Egyesült Államokban.

[26] Dworkin ezt úgy fogalmazza meg, hogy „nem abszolút kötelesség” az engedelmesség, mert egy elvi szinten igazságos társadalom is hozhat igazságtalannak vélt törvényeket. Dworkin, 1998, 60.

[27] Rawls, 1997, 433.

[28] Dworkin, 1998, 6970.

lenállás túllép a fennálló rend tiszteletén, és magát a társadalmi berendezkedést támadja.

3. POLITIKAI ÖKONÓMIA, RACIONÁLIS DÖNTÉSELMÉLETEK^[29]

Rawls és Dworkin is használ olyan, egyébként a közgazdaságtanban alkalmazott általános fogalmakat, mint többek között a hasznosság, a hűség, az elkötelezettség, amelyeket a politikai ökonómia vagy más néven a racionális döntések elmélete fejt ki részletesen. Az előbbi elnevezés a politikatudományban, míg az utóbbi a szociológiában terjedt el. A politikai piac közgazdasági módszerekkel történő tanulmányozása azt feszegeti, hogy az egyének viselkedését, preferenciáit az elérhető, illetve az elmaradó haszon, valamint az egyes intézményekhez történő bekapcsolódás hogyan befolyásolja. A kormány, az alkotmány, a demokrácia, a pártok teremtette szituációk közgazdasági formulákkal leírható, prognosztizálható módon befolyásolják a racionális szubjektumok attitűdjeit, akik vágyaik és lehetőségeik között törekcsenek mindig megújuló összhangra. Az Amerikai Egyesült Államokban jobban érvényesül a politikai piac logikája, a politikai marketing, a választási kampányban nagyobb a hatása a politikai reklámnak, mint Európában. A kontinentális országokban annak ellenére, hogy végbemegy a néppártosodás, a pártok mégis kötöttebbek az ideológiához, normatív értékeken alapszik ideológiájuk.

Az alapvetően amerikai kötődésű racionális cselekvésemélet ugyanis abból indul ki, hogy az egyének, akárcsak a magánpiacon, úgy a politikai piacon is önérdek által befolyásoltan mérlegelik a cselekvést és a „nemcselekvést”, azaz összevetik a költséget és a hasznot. A környezetükből megalapozott tudásra szert tevő racionális szubjektumok képesek a lehetséges döntési alternatívákból az optimálisat kiválasztani. Ha az egyének a magánpiacon szigorúan saját érdekeik megvalósítására törekcsenek, akkor nagy részüket a személyes hasznok és költségek fogják akkor is motiválni, amikor politikai kérdésekben döntenek. A politikai ökonómia azonban szinte idillikus állapottal számol, amikor azt feltételezi, hogy a saját hasznára törekvő egyén ismeretei elégségesek, és a szubjektum megfelelő tudásszerkezettel rendelkezik a folyamatos mérlegeléshez. Az elmélet gyengéje tehát, hogy nem számol a korlátokkal. Háttérbe szorulnak a racionalitáson kívül eső cselekvést vezérlő szempontok: az identitás, az erkölcsi normák, az értékek, a szolidaritás, a szocializáció és a politikai diskurzus. „Napjainkban... a politika gazdaságelméletével szemben egyértelműen alternatív tematizálási igénygel a politika diszkurzív elmélete lép fel. ...a politikai szféra alakításának forrása nem a gazdaság rendszerszerű működése (vagy más rendszerműködés), hanem a politikai szereplők egymás közötti vitája és eszmecseréje.” A racionális elmélet szerzői már egészen korán érzékelték ezt a problémát, így például Downs ezeket a jelenségeket a „bizonytalanság” fogalmával igyekszik feloldani.

[29] A politikai ökonómia magyarországi képviselői közül kiemelendő Szántó Zoltán és Csontos László.

[30] Balogh, 2006, 49.

A politikai ökonómia klasszikusai közül Mancur Olson, Albert O. Hirschman, Anthony Downs, míg az újabb generáció tagjaiból Jon Elster, David Johnson emelhetők ki, mint akik koncepciójukba helyezték a tiltakozásokat. Az állampolgárok információszerzését, választáson való részvételét és az elért, illetve az elérhető hasznot, valamint a költségek kalkulációját ítélik meg különbözőképpen a politikai ökonómia vagy racionális döntéelmélet képviselői. Elméletükből különösen a kivonulás és tiltakozás dichotómiája, a nemválasztás és a választásra fordított költség és haszon megszerzése igényel különös figyelmet.

Hirschman két opcióját, a kivonulást és a tiltakozást két alrendszerre, a piaci körülményekre és a politika világára alkalmazza. Mindkét esetben célja annak bemutatása, hogy az embereknek többféle eszközük is van arra, hogy vágyaikat, véleményüket érvényesítsék, vagy elégedetlenségüket fejezzék ki egy termékkel vagy egy szervezettel szemben. Hirschman a tiltakozást a politikai alrendszerben helyezi el, míg a kivonulásnak elsősorban a gazdaságban tulajdonít funkciót. Másodlagosan ugyan, de a kivonulás is megjelenik a politikában, a tiltakozás pedig a gazdaságban. A kivonulás ugyanis általában nagyon világos gyakorlati megoldásokban jelentkezik. Egy termék nem fogyasztása vagy egy másik termékre való átállás a legtipikusabb módja a „kivonulásnak”. A kivonulás gyakorlati megvalósulása lehet a szervezetek világában a kivándorlás, egy állam elhagyása vagy egyszerűbb esetekben egy pártból való kilépés. Downssal ellentétben Hirschman a politikai élettől, és így a választásoktól való távolmaradást rendkívül költséges megoldásnak tartja. Anthony Downs abból indul ki, hogy az individuumok soha nem lehetnek tökéletesen informáltak.^[31] Az információkhoz ugyanis alapvetően torzítva, „szabad információként”, illetve ideológiák formájában jutnak. A „kivonulás”, a választásoktól való távolmaradás Downsnál két esetben fordul elő. Egyrészt a polarizált kétpártrendszerben, amikor az egyik párt a saját ideológiai alapállásához közel álló pólustól a másik párt felé mozdul el. Ebben az esetben a szélső pólushoz húzó kivonulhatnak a választástól, mert nem látnak lényeges különbséget a két párt politikája között. A távolmaradás másik esetében – egyébként ez fordul elő gyakrabban – a választópolgár nem feltételezi, hogy a választási küzdelem kiélezett lesz, a pártok egymáshoz közel álló megoldási lehetőségeket fogalmaznak meg, és ebben a helyzetben a legtöbb szavazó számára irracionális, hogy információt szerezzen, mivel ennek megszerzési költségei felülmúlják a várható hasznot.

A tiltakozás Hirschman elméletében a politikai korrekciós mechanizmus része, amikor a szervezet^[32] tagjai, az állampolgárok közvetlenül fejezik ki elégedetlenségüket a vezetőségnek vagy a fölöttes hatóságnak, általános tiltakozás esetén pedig bárkinek, aki meghallgatja érveiket. A tiltakozók – mint Habermasnál – nem menekülnek el a problémák hatására, hanem ezeket aktívan akarják megoldani.^[33] A tiltakozás következményeként a szervezet vezetősége kísérletet tesz arra, hogy feltár-

[31] Downs, 1990, 993-1012

[32] A „szervezet” a politikai ökonómiában mindig szélesen értelmezett fogalom. Olson, Mancur A *kollektív cselekvés logikája* (Budapest, Osiris Kiadó, 1997) című könyvében óriásszervezetnek (nagycsoportnak) az államot tekinti.

[33] Hirschman, 1995, 12., 37.

ja az elégedetlenség okát, és ezt megszüntesse. A tiltakozás Hirschman szerint a kivonulás szöges ellentéte, olyan „zűrös” fogalom, amelynek különféle fokozatai vannak, és amely közvetlenül, egyenes formában fejt ki hatását. Tiltakozásnak tekinti a kollektív petíciókat, a fölöttes hatósághoz intézett beadványokat, a különféle tiltakozó akciókat, a közvélemény mozgósítását. Hatékonysága az akció méretével arányosan nő, de a túlzásba vitt tiltakozás gátolhatja a célok elérését. A tiltakozás érdekartikulációs folyamat, amelynek történeti fejlődése a „...demokratikus kontroll fejlődéstörténetével azonos.”^[34] Downs is beszél egyfajta extrém „tiltakozásról”, lázadásról, ami a polarizált kétpártrendszer sajátos megnyilvánulása lehet.^[35] A radikális politikákból eredően a kormányváltás nagy változással jár, de ha elmarad, az is elégedetlenséghez vezethet, ami lázadás formájában fejeződik ki. Downs ezért tartja a demokrácia megfelelő környezetének a mérsékelt pártrendszert, ahol a szavazatok normális eloszlásúak.

Hirschman a kivonulás és a tiltakozás opciója közötti kapcsolatot bonyolult viszonyrendszerként írja le. Axiómája, hogy aki a kivonulást választja, elveszíti a tiltakozás lehetőségét, de ez a kijelentés fordítottnak már nem áll fenn. A tiltakozás kerül előtérbe, ha a kivonulás lehetősége korlátozottá válik. Ebből a szempontból a tiltakozás kiegészíti a kivonulást, és kifejezetten hasznos a kiigazítási mechanizmus szemszögéből. A politikai alrendszerben a kivonulás a végső eszköz, amit csak akkor vesznek igénybe az érintettek, ha a tiltakozás nem járt eredménnyel, míg a racionális cselekvésemélet későbbi követői – például David Johnson – egyenrangúnak tekintik a kivonulást a tiltakozással, sőt bizonyítják, hogy az egyéni haszon szempontjából a kivonulás akár előnyösebb is lehet.

Hirschman hívja fel a figyelmet arra, hogy a tiltakozás költséggel jár. A szervezet tagjai idejüket, pénzüket, energiájukat áldozzák fel a változtatás érdekében. Ez pedig állandóan formálja a kivonulás és a tiltakozás közötti kapcsolatot. A tiltakozás akkor reális alternatíva, ha megfelelő eredményt hoz, a befolyásolási és alkupozíció jelentős mértékű javulása kalkulálható. A tiltakozás a különösen fontos, kitüntetett szervezetek vonatkozásában játszik aktív szerepet.^[36] Mindezek figyelembevételével állapítja meg, hogy a kivonulási alternatíva gátolja a tiltakozás terjedését.^[37]

Hirschman abból a vitatható alapállásból indul ki,^[38] hogy a közjavak egyéni fogyasztása nem csökkenti a többi egyén fogyasztási lehetőségeit.^[39] Konceptiójában az egyén nem tud teljesen kivonulni a közjavakból, mert ezeknek valami-

[34] Hirschman, 1995, 63. (Kiemelés tőlem.).

[35] Downs, 1990, 993-1012

[36] Hirschman, 1995, 47. Megjegyzendő, hogy Olson alapján Hirschman úgy véli: a tiltakozás valószínűleg ott működőképes igazán, ahol kevés szereplő (fogyasztó) van, és ez a kevés szereplő hatékonyan képes befolyásolni az eladásra kínált termékeket. Ezért a politika, a szervezetek világában inkább tiltakoznak, hiszen ott jóval kevesebb a szervezet tagja, mint ahányan vállalatok termékeit vásárolják.

[37] Elméletében a hűség és a bojkott kifejezéseknek is fontos szerepük van. A hűség a kivonulás és a tiltakozás együttes működésére világít rá. A szervezeti hűség ugyanis féken tartja a kivonulást, és működésbe hozza a tiltakozást. A hűség lehetőséget teremt a teljesítményromlás megállítására. Különösen fontos, hogy a szervezet hűséges tagjai a kivonulás opciójának felvetésével fokozhatják a tiltakozás hatékonyságát, ezáltal még erősebb teljesítményre készítetve a vállalat, a szervezet vezetőit.

képpen mindig fogyasztója marad. Ebből a szituációból adódik, hogy a közjavak esetében belső és külső, azaz belső vagy kivonulás utáni tiltakozások között lehet valójában választani. David Johnson vitatja, hogy a közösségi javak elosztásának megváltoztatására a legmegfelelőbb út a tiltakozás.^[40] A „lábbal való szavazás” vagy a közjavak magánjavakkal való helyettesítése igenis a kivonulási opciót erősíti. Szerinte, ha a közszolgáltatások magánszolgáltatásokkal való helyettesítése vagy az önkormányzatok közötti mozgás kevesebb költséggel jár, mint a nyomásgyakorlás, akkor a polgárok számára a kivonulási opció hatékonyabb, mint a tiltakozás.^[41] A politikai alrendszer működési mechanizmusainak korrekcióját bizonyos körülmények között nemcsak a tiltakozással, hanem más kollektív cselekvéssel is el lehet érni.^[42] A kollektív cselekvésbe természetesen beletartozik a passzivitás is.

Hirschman és Mancur Olson között vita bontakozik ki a közjavak kapcsán, mert Olson a különböző alrendszerekben különböző közjavakat definiál. Piaci szituációban a kollektív javakhoz való hozzáférés exkluzív, azaz korlátozott. Ezzel szemben a nem piaci szituációban, így a politikai alrendszerben, a csoport bővülésével együtt szélesedik a kollektív javak kínálata, így ezek inkluzív javak. Olson kollektív jószágnak tekinti például a párt győzelmét a választásokon.^[43]

A kollektív javakkal foglalkozó okfejtése azt mutatja, hogy a különböző javakat birtokló csoportok tagjai különbözőképpen járnak el. Exkluzív kollektív javak esetén, mivel a javak korlátozottan állnak rendelkezésre, az egyes szereplőknek tekintettel kell lenniük egymásra. Megindul az alkufolyamat,^[44] és minden szereplő érintett lesz a cselekvésben. Ezzel szemben az inkluzív javaknál, többek között a politikai jogosultságok esetében, más a helyzet.

A tiltakozás és a kivonulás közötti választás szorosan összefügg az egyes csoportok nagyságával, illetve az általuk folytatott cselekvési stratégiával az inkluzív kollektív javak megszerzését illetően. A kis csoportokban a tagok érdekeltek az együttműködésben, mert egy-egy cselekvő kilépése vagy az együttműködés megtagadása mások számára is érezhető hátránnyal jár. Másrészt viszont néhány csoporttagnak még akkor is érdeke a kollektív jószág biztosítása, ha neki magának kell azok terheit viselnie. Nem áll ez fenn azonban a nagy vagy latens csoportokban, így a társadalomban sem.^[45] Olson szerint a latens csoportokban három tényező együttesen akadályozza meg az érdekérvényesítést, és ezzel párhuzamosan azt, hogy a csoport (a társadalom) egyes tagjainak érdekében álljon a közja-

A bojkott a kivonulás és a tiltakozás határmezsgyéjén lévő formula, ami ugyan tényleges kivonulást jelent, de az újbóli belépés ígéretével. Akkor tehát, ha a kiigazító mechanizmusok életbe lépnek, a bojkottot alkalmazók visszatérnek a szervezet életébe.

[38] Mancur Olson bírálja is ezt az álláspontot.

[39] Hirschman, 1995, 109.

[40] Johnson, 1999

[41] Lásd Johnson, 1999, 172.

[42] Például olyan bevett demokratikus módszerekkel, mint a választások.

[43] Olson, 1997, 4445.

[44] Az alku politikai hasznosságát Jon Elster: A társadalom fogaskerekei című művének 14. fejezetében részletesebben is kifejti.

vakért való cselekvés. Egyrészt minél nagyobb a csoport, annál kisebb az érdekek realizálására törekvő egyének összes haszna, és a csoportra orientált cselekvés „jutalma” annál kevésbé megfelelő.^[46] Másrészt minél nagyobb a csoport, annál kisebb mértékben részesül az egyes egyén a kollektív javak egészéből. Ezért csökken a valószínűsége, hogy a csoport valamely tagja önmagában vállalná a kollektív jószág költségeit – ellentétben a kiscsoportokkal. Végül a harmadik megfontolás, amely passzivitásra, tartózkodásra készíti a társadalom racionálisan gondolkodó egyénét: minél nagyobb a csoport létszáma, annál nagyobb a szervezeti költség, és annál nagyobb az az akadály, amit le kell győznie, hogy bizonyos mennyiségű kollektív jószágot biztosítson önmagának.^[47] Épp ezért a latens csoportokban, így a társadalomban is, a kollektív jószágtól megkülönböztethető külön ösztönzőket^[48] – Jon Elster szerint kényszerítő eszközöket – kell alkalmazni ahhoz, hogy az egyén racionális cselekvése csoportorientált legyen, különben a kollektív cselekvés a passzivitás, a kivonulás lesz. A kollektív cselekvés ezen opcióját Elster igen szemléletesen jellemzi: valamely csoport minden egyes tagja választhat, végez-e bizonyos tevékenységet vagy sem.^[49] Akkor beszélhetünk kollektív cselekvésről, ha mindenkinek jobb, tehát az önérték szempontjából hasznosabb, ha csak néhányan végzik az adott tevékenységet, mint ha senki sem tenné, viszont mindenki számára jobb, ha ő maga nem vesz benne részt. Példájában a sztrájkról ír. Minden munkásnak jobb, ha mindannyian sztrájkolnak a magasabb bérért, mint ha senki se lépne sztrájkba, de minden egyes munkás jobban jár, ha ő maga nem teszi le a munkát. Ha a többiek sztrájkolnak, ő anélkül élvezi az erőfeszítések gyümölcsét, hogy megfizetné annak költségeit, ha viszont nem sztrájkolnak, egymagában úgysem tehet semmit.

Olson a pártok politikájának támogatása kapcsán bizonyít hasonlót, vagyis, hogy még támogatott célok esetében is az egyén számára a távolmaradás jár haszonnal.^[50] A politikai párt kollektív előnyök megszerzésére törekvő szervezet. Az egyének tudják ugyan, hogy jobban járnak, ha az adott párt hatalomra kerül, de úgy vélik, hogy a hatalomra kerülés nélkülük is bekövetkezik, anélkül tehát, hogy azért bármit is tennének, és az így szerzett előnyből úgy is részesülni fognak. A győzelem így szemszögükből csak kollektív jószág, ezért az a racionális cselekvés, ha személyesen nem tesznek semmit, hiszen az eredmény nélkülük is meglesz. Olson is megjegyzi, hogy vannak olyanok, akik látszólag kollektív javakért

[45] A latens és a közepes nagyságú csoportokban az Olson által jelzett problematikát szokás *n* szereplős fogolydilemmaként is leírni (Hardin, 1998). A racionális döntés-elmélet tipikusan a különböző játékelméleti lehetőségek elemzésére törekszik. A fogolydilemma ezen belül is az egyik legáltalánosabban elemzett kérdés, melynek alapja az együttműködés (illetve a fizetés) vagy annak megtagadása. A fogolydilemma *n* szereplőre való általánosítása egyetlen egyensúlyi eredményt ad: a nem fizetés választása mindig nagyobb fizetéssel (haszonnal) jár, mint a fizetés választása.

[46] Erről részletesen Olson, 1997, 52–53.

[47] Olson más helyen azt állítja, hogy a nagy, latens csoportokkal az önző viselkedés áll összhangban. Ezekben a csoportokban, így a társadalomban, az egyének nem ismerik egymást, egyéni viselkedésüknek nincs érzékelhető hatása, így az a racionális, ha önző (egoista) módon viselkednek.

[48] Ezek fontosságára Habermas is utal.

[49] Elster, 1995, 129130.

[50] Részletesen lásd Olson, 1997, 87191.

küzdenek, miközben valójában inkább az individuális előny, haszon motiválja őket. A pártgépezet ugyanis nem kollektív javakat biztosít aktivistái számára. Az aktivista tudja, hogy csak akkor kap állást a közigazgatásban, ha – szemben az átlagemberrel – tevőlegesen hozzájárul a párt működéséhez és a választási győzelemhez. Felvetődik a kérdés: a tiltakozásoknál ez a mechanizmus működik-e vagy valami más? Vajon csak azok tiltakoznak-e, akiknek a javak megszerzésének ígérvényét jelenti a megmozdulás? Valóban az-e a racionális magatartás az állampolgárok számára – ha a tiltakozás eredménye kollektív jószágként jelenik meg –, hogy a társadalomnak csak szűk szegmense tiltakozik?

A racionális döntések elméletének kritikusai – elsősorban Jenkins és Gamson – vitatják Olson azon álláspontját, miszerint a racionális egyéneknek a kollektív cselekvések ösztönzéséhez „melléktermékeket”, azaz elismerést vagy hasznot kell felajánlani. Úgy vélik, hogy a tiltakozások és a mozgalmak támogatása során a szolidaritás és a cél működik motivációs tényezőként – főleg annak tükrében, hogy az 1960-as és az 1970-es évek tiltakozásai nagyrészt ideológiai, faji és generációs kérdésekhez kapcsolódtak. Mások arra is felhívják a figyelmet, hogy a tiltakozásokkal való összefüggésben a „potyautas effektus” csak korlátozottan érvényesül. A távolmaradás oka többnyire az, hogy a potenciális támogatók jelentős hányada nem rendelkezik információval az eseményekről, vagy elfoglaltsága nem teszi lehetővé a részvételt. J. Craig Jenkins olyan kísérleti eredményekre is felhívja a figyelmet, amelyben bizonyítják: azok az individuumok, akik ismerik a potyautas jelenséget, hajlamosabbak a kollektív cselekvésekben való részvételre. „Szükséges az elmélet kiegészítése egy, az érdekek kialakulására vonatkozó olyan elgondolással, mely leírja az ideológiai és szolidaritási alapú elköteleződés folyamatát. (...) A társadalmi mozgalmak a szemtől szembeni interakcióra alapoznak, és az új szolidaritások, identitások kialakítására teszik a hangsúlyt.”^[52]

Az Olson és a Hirschman által képviselt racionális iskola nehezen ad magyarázatot arra a kérdésre, hogy a tüntetők miért kockáztatják akár az életüket is valamely eleve bukásra ítélt ügyért. Gamson azzal árnyalja a mozgalmak eredmény-centrikusságának elvét, hogy szerinte az is ösztönzőleg hat a részvételre, ha a mozgalmak nem mindig vagy csak részben sikeresek.

[51] Lásd: Jenkins, 1983; Fireman – Gamson, 1979

[52] Jenkins, 1995, 21.

IRODALOM

- Balogh István – Karácsony András (2001): *Német társadalomelméletek, Témák és trendek 1950-től napjainkig*, Budapest, Balassi Kiadó
- Balogh István (2006): *Igazságosság és politika*, Budapest, L'Harmattan
- Bayer József (1997): *A politikai legitimitás. Elméletek és viták a legitimitásról és a legitímációs válságról*, Budapest, Napvilág Kiadó–Scientia Humana
- Benford, Robert D. – Snow, David A. (2000): "Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment" *Annual Review of Sociology* 26. sz.
- Bódig Mátyás (2000): *Hart, Dworkin és a jogelmélet posztmetafizikai fordulata*, Budapest, Osiris Kiadó
- Bogdanor, Vernon (2001): *Politikatudományi enciklopédia*, szerk. Bogdanor, Vernon Budapest, Osiris Kiadó
- Chatfield, Charles (1997): „Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945” In: Jackie Smith, Charles Chatfield, Ron Pangucco (ed.) *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State.*, Syracuse, Syracuse University Press
- Dahl, Robert A. (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*, Budapest, Osiris Kiadó
- Downs, Anthony (1990): „Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell” *Közgazdasági Szemle*, XXXVII. évf., szeptember
- Dworkin, Ronald (1977): *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press
- Dworkin, Ronald (1998): „Vegyük komolyan a jogokat!” In: Houranszki Ferenc (szerk.): *Modern politikai filozófia*, Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium
- Elster, Jon (1995): *A társadalom fogaskerekei*, Budapest, Osiris Kiadó
- Elster, Jon (1998): „Savanyú a szőlő” In: Racionális döntések elmélete, (szerk.: Csontos László) Budapest, Osiris Kiadó
- Felkai Gábor (1993): *Jürgen Habermas*, Budapest, Áron Kiadó
- Felkai Gábor (szerk. 2003): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*, (szerk. Felkai Gábor) Budapest, Rejtjel Kiadó
- Garner, Roberta S. – Zald, Mayer N. (1987): „The Political Economy of Social Movement Sectors” In: Zald, Mayer N. – McCarthy, John D. (eds.): *Social Movements in an Organizational Society* New Brunswick, Nj: Transaction Publishers
- Habermas, Jürgen (1985): *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt, Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (1989): „Új társadalmi mozgalmak” In: *Politikai ökológia* (szerk.: Szabó Máté) Budapest, Bölcsész Index Centrál Könyvek
- Habermas, Jürgen (1993): *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*, Budapest, Gondolat
- Habermas, Jürgen (1994): *Válogatott tanulmányok*, Budapest, Atlantisz
- Habermas, Jürgen (1994a): „Technika és tudomány, mint ”ideológia”” In: *Válogatott tanulmányok*, Budapest, Atlantisz
- Habermas, Jürgen (1994b): „Legitimációs problémák a kései kapitalizmusban” In: *Válogatott tanulmányok* Budapest, Atlantisz, 183-222.
- Habermas, Jürgen (2003): A polgári engedetlenség — demokratikus jogállam próbaköve In: Felkai Gábor (szerk.): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*, (vál. és előszó Felkai Gábor) Budapest, Rejtjel Kiadó
- Habermas, Jürgen (2006): *A posztnemzeti állapot. Politikai esszék*, Budapest, L'Harmattan
- Hardin, Russel (1998): A kollektív cselekvés, mint megegyezéses, N szereplős fogolydilemma, In: Csontos László (szerk.): *Racionális döntések elmélete*, Budapest, Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium

- Hegyi Szabolcs (2001): Ronald Dworkin politikai filozófiája és ennek közösséggelví kritikái, *Jogelméleti Szemle* 4. sz. (<http://jesz.ajk.elte.hu/hegyi8.html>)
- Hirschman, Albert O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség*, Budapest, Osiris Kiadó
- Hirschman, Albert O. (2001): „Kivonulás, tiltakozás és a Német Demokratikus Köztársaság sorsa: egy elméletörténeti esszé”, In: Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája* Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium
- Houranszki Ferenc (1998): „Mire jó és miről szól a politikai filozófia,” In: Uő (szerk.): *Modern politikai filozófia* Budapest, Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium
- Jenkins, J. Craig (1995): “Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and Comparative Framework,” In: J. Craig Jenkins Bert Klandermans (eds.): *The Politics of Social Protest*, London, University College London Press
- Johnson, David B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*, Budapest, Osiris Kiadó
- Merton, Robert K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*, Budapest, Gondolat
- Morel, Julius – Eva Bauer, etc. (szerk.) (2004.): *Szociológiaelmélet*, Budapest, Osiris Kiadó
- Oakeshott, Michael (2001): *Politikai racionalizmus* (szerk.: Molnár Attila Károly) Budapest, Új Mandátum Kiadó
- Olson, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája*, Budapest, Osiris Kiadó
- Rawls, John (1997): *Az igazságosság elmélete* Budapest, Osiris Kiadó
- Szántó Zoltán (1994): „A gazdaság társadalmi beágyazottsága. Megjegyzések a gazdaság-szociológia és a szociológiai ökonómia újabb irodalmáról,” *Szociológiai Szemle* 3. sz. 141–145.
- Szántó Zoltán (1996): „Politika és közgazdaságtan” *Buksz* 2. sz. 148–153.
- Tar Zoltán (1986): *A frankfurti iskola*, Budapest, Gondolat Kiadó
- Thoreau, Henry D. (1990): *A polgári engedetlenség iránti kötelezettségről*, Budapest, Európa Könyvkiadó

Az információs jogok gyökerei a köz- és magánélet dichotómiájában

I. BEVEZETÉS

Az adatvédelem fogalma a személyes adatok védelméhez való jogot – bár több helyen használatos a tradicionális magánszféra-védelem (*privacy-protection*) vagy még pontosabban az információs *privacy* vagy személyes *privacy* kifejezés is-, az információs szabadság pedig a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot fedi le.

A „*privacy*” első fogalomértelmezése Lewis Brandeis és Samuel Warren 1890-es elemzéséhez kapcsolódik^[1] – miszerint a magánszféra védelmével azonosítható a „*right to be let alone*”, azaz a háborítatlansághoz való jog. Ennek információs oldala az egyénre vonatkozó információk feletti ellenőrzés jogának garantálása, az adatvédelem nyelvére lefordítva ez nem más, mint az információs önrendelkezési jog. Ezt az összefüggést több nemzetközi jogi dokumentum is deklarálja, így a 95/46/EK és a 2002/58/EK irányelvek 1. cikke egyértelműen meghatározza a bennük foglalt szabályozás végső célját: védeni a természetes személyek alapvető jogait és szabadságait, különösen a magánélet tiszteletben tartásához való jogukat a személyes adatok feldolgozása tekintetében.

Az „érem másik oldala”, az információs szabadság ugyanakkor igény és jog a (tág értelemben vett) kormányzati dokumentumok nyilvánosságára, a hivatalos iratok titkosságának feloldására, a közélet működésének átláthatóságára. Patrick Birkinshaw professzor gondolatmenete^[2] szerint: *A kormányok a közérdek védelme érdekében léteznek, az információkat a köz érdekében használják fel, elszámoltathatóságukhoz információra van szükség. A megbízható információ előfeltétele a hatékony kormányzásnak, hiszen azok rendelkezésre bocsátása a kormány működésének javítását segíti elő. Az információhoz jutás joga szükségképpen hozzátartozik az állampolgári jogokhoz. Az információ: hatalom, és az információ kizárólagos birtoklása különösen az. A titkosság leplezi az önkényt, a rossz működési hatékonyságot és a korrupciót.*

Az információs szabadság tehát az államhatalom átláthatóságának követelményét, az adatvédelem pedig a polgárok magánéletének az állammal és másokkal szembeni (mások alatt a közhatalom, a piac, a szervezetek, de a másik polgár is értendő) védelmének biztosítását szolgálja. Ma már mindkét érték egyaránt építőköve a modern alkotmányos állami berendezkedésnek.

[1] Brandeis – Warren, 1890

[2] Birkinshaw, 1990

II. A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA DICHOTÓMIÁJA

Az információs alapjogokhoz történő politikaelméleti megközelítés egyik lehetséges – általam követett – útja a fentiekre épülve Jürgen Habermas német jogfilozófus elméletéhez kötődik. A habermasi értelmezés a politikailag működő nyilvánosságot és a politikától emancipált magánszférát jogállami összefüggésében értelmezi.^[3] A tanulmány „vezérfonala” így az információs jogok filozófiai alapját jelentő köz- és magán (vagy más megfogalmazásban: a nyilvánossághoz kötődő és attól elválasztott) elemek fejlődésének nyomon követése.

III. A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA KATEGÓRIÁK SZÉTVÁLÁSÁNAK TÖRTÉNETE

A „*privatus és publicus*” avagy „*Privacy and Publicity*” görög eredetű kategória-párok, melyek aztán római közvetítéssel kerültek be az európai kultúrkörbe.

A görög városállamokban, a *polis*zokban a szabad polgárok számára a közös (*koine*) élesen elválik az egyes ember sajátjától (*oikosz*). A közélet, a *biosz politikosz* fő színtere a piactér, az *agóra*, de egyébként nincs helyhez kötve, a *biosz politikosz* témái éppúgy felbukkanhatnak baráti beszélgetésekben, a bíraskodásban vagy a városállam vezetőinek tanácskozásában, mint a közösségi aktusokban, legyen szó akár hadviselésről vagy hadijátékról. A *polis*zban teljes jogú polgárnak lenni társadalmi ranghoz kötött tisztség, melynek előfeltétele egy bizonyos szintű magánautonómia – vagyon, család és háztartás feletti hatalom – megléte. A magánélet részleteit azonban még szemérmes homály takarja, a mulandóság és szükségszerűség birodalmához tartoznak, ezzel szemben „a nyilvánosság úgy emelkedik a görögök öntudatában, mint a szabadság és maradandóság szigete. Az, ami van, csak a nyilvánosság fényében tűnik elő, csak itt válik mindenki számára láthatóvá”,^[4] – az arisztotelészi erények is csak nyilvánosság előtt teljeshetnek ki és igazolódhatnak maradéktalanul. A hellén nyilvánosságnak ez a modellje napjainkig ideológiai és ideáltipikus mintaként szolgál.

Római közvetítéssel mindenekelőtt a *res publica* (eredetileg a *populus* számára általánosan hozzáférhető tulajdon), a köz és magán kategóriája hagyományozódott ránk a római jogi definíciókban a pandektisták munkáján keresztül, és tökéletesedett jogtechnikailag is a polgári társadalom és modern állam szétválásának folyamatában.

Az európai középkorban a *publicus és privatus* kategóriái szinte értelmezhetetlenek, a feudális hűbéri tulajdonviszonyokra nem is alkalmazhatóak, mert nincsenek olyan társadalmi – magánjogi – státusok, melyből a magánszemélyek bármilyen nyilvánosságba előléphetnének. Szűk körben (pl. a lovagi kultúrkörhöz kapcsolódva) létezik egy ún. reprezentatív nyilvánosság – nem véletlenül nevezik az uralom jelképeit (fejedelmi pecsét stb.) nyilvánosnak –, de ez inkább

[3] Habermas, 1993, 147.

[4] Habermas, 1993, 54.

státuszhoz kötődik és személyi jelképek formájában nyer alakot. XIV. Lajos korában a reprezentatív nyilvánosság szűk köre az uralkodó udvarába koncentrálódik és elsősorban a monarcha reprezentációját szolgálja.

A XVI. századtól a latin *privatus* szóból kifejlődik az angol *private*, a francia *privé* és a német *privat* – „közhivatal nélküli” jelentés-tartalommal. A *private* jelenti az államapparátusból való kizárást, kizáródást, mert a köz fogalma az abszolutizmussal kialakult államra vonatkozik már csak, ami az uralkodó személyétől elválik és objektíválódik. A *public* vagy közönség nem más, mint a „magánüggyel szemben a közhatalom”. Az állami szolgálatban lévő emberek közszemélyek (*public servants*), akik középületben munkálkodnak, közhivataluk van, hivatali ügyeik közügyletek. A másik oldalon állnak a magánszemélyek, magánhivatalok, magánügyletek és magánházak – Gotthelf végül már magánemberekről beszél.

A XVIII. század végére a feudális hatalmi központok, az egyház-fejedelemség-nemesség triálsa, melyekhez a reprezentatív nyilvánosság eddig kapcsolódott, a polarizáció folyamatában felbomlanak: az egyik oldalon magán-, a másikon nyilvános elemekre. A sorban első az egyház, mely a reformációval elveszíti lelki és ideológiai monopóliumát az isteni tekintélyre való támaszkodásban és a vallásszabadság (gyakorlásának) előbb helyi, majd általános biztosításával a vallás magánüggé válik. A fejedelmi hatalom polarizációját először az államkincstár és az uralkodó magánvagyonának szétválasztása jelzi. A bürokrácia kialakulásával, a központi hatalom támaszaként szolgáló hadsereg megszervezésével és az igazságszolgáltatás elkülönülésével a közhatalom intézményei kiválnak az uralkodó egyszemélyes irányítású udvarának árnyékából. A rendek közül a rendi-uralkodó elemekből intézményesül a parlament és igazságszolgáltatás, a foglalkozás-rendi elemekből pedig a városi céhek és társaik nyomán kibontakozóban van a polgári társadalom világa.

A polgári társadalom-politikai állam teljes szétválásának társadalmi előfeltétele a liberalizált gazdaság megteremtése a XIX. század elején. A társadalmi újratermelés szférájában az érintkezés, amennyire csak lehetséges, a magánemberek egymás közötti ügyévé változik és így lehetővé válik a polgári társadalom teljes privatizálódása. Az árutulajdonosok a piaci viszonyok felszabadításával tesznek szert magánautonómiára, így a „magán” pozitív értelemben a magántulajdon feletti teljes szabadság és rendelkezés jogának felel meg. A polgári jog nagy kodifikációi, a jogtörténeti értelemben is klasszikusnak mondott nagy polgári törvénykönyvek^[5] a XIX. század közepén megteremtik a normarendszert, mely a magánszférát védi, és sérthetetlenségét garantálja, vagyis a polgárok között a rendi és állami kikötésektől felszabadított érintkezés lehetőségét biztosítja. A magántulajdon sérthetetlensége nyomán kivirágzik a szerződés, foglalkozás és öröklés szabadsága is. A magánjog alapvető joga az általános jogképeség – melyet többé nem korlátoznak születési és rendi előjogok, a magánjogi kódexek pedig a szigorú értelemben vett magánszférát óvják az állami beavatkozásoktól.^[6]

[5] Poroszország 1794, Franciaország 1804, Ausztria 1811.

[6] Habermas, 1993, 137.

A XIX. század polgári forradalmi megtagadják a feudalizmus születési előjogokon alapuló viszonyrendszerét és a szabadság általános ígéretével szabad magántulajdont, szabad polgárt és szabad társadalmat ígér. (Ugyanakkor a valóságban a születési előjogokat – Bibó István megfogalmazásában: a született uralmakat^[7] – a született vagyonok uralma váltotta fel.)

A piacgazdaság viszonyainak elterjedésével tehát létrejön a „társadalmi” szféra, de egyidőben szükségessé válik a hatósági közigazgatás megteremtése is. A termelés felszabadul a hatósági irányítás alól, a másik oldalon pedig az adminisztráció mentesül a produktív munkától. A központosított közhatalom ernyőként a „magán” társadalom fölé emelkedik.

Ezt a függetlenedési folyamatot kezdetben az intervencionista állami politika törekvései sem törlik meg, mert az állami beavatkozás ekkor még szigorúan elkerüli a polgárok egymás közötti érintkezésének területeit. Az állami intervencionizmus a XIX. század végén Németországban azért jelentkezik olyan súlyosan, mert azokat az érdekkonfliktusokat, melyeket a magánszférán belül már nem lehet megoldani, a központi hatalom erői politikai síkra terelik és – a győzelem csekély reményével – politikai eszközöket vetnek be a „megoldás” érdekében. A társadalom, mint magánszféra léte akkor válik kérdésessé, mikor az állami mindenhatóság nevében maguk a társadalmi hatalmak tesznek szert hatósági illetékességekre (lásd proletárdiktatúra).

Olyan mértékben, ahogy az állam és a társadalom kölcsönösen áthatja egymást, a kiscsalád kiválik a társadalmi újratermelés folyamataival való összefüggéséből. A liberális korszak polgárai magánéletüket a hivatásban és a családban élik ki, melyhez az áruforgalom és a társadalmi munka éppúgy hozzátartozott, mint a közvetlen intim szféra. A századfordulótól aztán a család színtere mindinkább magánjellegűvé, a munka és szervezet világa pedig mindinkább nyilvánossá válik. Már a polgári típusú patriarchális kiscsalád sem termelési közösség, bár a tulajdon megszerzésében és örökítésében a vérségi kötelék szerepe a kapitalizmus időszakában vitathatatlan.

A XX. században második felétől – különös tekintettel a szélsőségesen magántulajdon-ellenes szocializmus időszakára – a családi tulajdon helyett a bérből és fizetésből élő családtagok individuális rendszeres jövedelme vagy állami segélyezése a tipikus („bérmunka társadalma”). A család gazdasági funkciói helyett annak érzelmi funkcióinak kellene felerősödni, de az összefüggés csak látszólagos. A család minél inkább kiesik a társadalmi újratermelés folyamataiból, annál inkább elveszti védelmi jellegét és atomjaira hullik szét.

Napjainkban a magánszféra általánosan individualizálódott, egyénekre szabott, és főleg a szabadidőre koncentrálódik vagy korlátozódik. A magánszféra zsugorodását a jogi szabályozás taxatív megfogalmazása is egyértelműen jelzi. A történeti kitekintésből egyértelmű, hogy a köz- és magánszféra egymáshoz viszonyított fejlődésének egyes fázisai az adott történelmi kor és társadalmi berendezkedés függvényei. Karl Friedrich Bahrtd megfogalmazása szerint „... a nyíl-

[7] Bibó, 1986, 93.

vánosság és a magánszféra között mindig kölcsönhatás áll fenn. Védelmező és megtámasztó magánszféra nélkül az egyént felszívja a nyilvánosság, mely viszont maga is éppen e folyamat következtében torzul el. Ha megszűnik a distanciának a nyilvánosság szempontjából konstitutív mozzanata, ha tagjai egymáshoz igazodnak, akkor a nyilvánosság tömeggé változik... A köz- és magánszféra kölcsönhatása meg van zavarva. Nem azért, mert a nagyvárosi ember persze tömegember, és ezért nincs már érzéke a magánszféra ápolása iránt, hanem mert nem sikerül neki az egész város egyre bonyolultabbá váló életét úgy áttekintenie, hogy az számára nyilvánossá váljék.”^[8]

A köz- és magánélet kényes egyensúlyának megteremtése vagy megtalálása az egyén és a társadalom harmonikus fejlődésének egyik kulcsa. A legtöbb „normálisan” gondolkodó ember egyetért abban, hogy valamilyen egészséges egyensúly a magánélet és közsféra között elengedhetetlen, mert az egyénnek testi és lelki szükséglete fűződik az ilyen jellegű védelem és oltalom garantálásához, de elengedhetetlen ahhoz is, hogy a társadalomról, mint szabad és nyitott demokratikus szerveződésről beszélhessünk.^[9] Ehhez a megfelelő (de nem elégséges) háttérrel a demokratikus államhatalmi berendezkedés és az alkotmányos alapjogok – köztük az információs jogok – tisztelete biztosítja.

IV. TÁRSADALMI ÉS POLITIKAI NYILVÁNOSSÁG

„Szabad országban mindenki azt hiszi, hogy minden közügy rátartozik: hogy ezekről joga van véleményt formálni és ezt kifejezni. Ezeket megbeszélik, megvitatják és megvizsgálják. Kíváncsiak, figyelmesek, buzgók és éberek, és mivel az ilyen ügyeket nap, mint nap gondolataik és felfedezéseik tárgyává teszik, sokan közülük ezekről egészen tűrhető tudást szednek össze, néhányan pedig nagyon komolyat.” (Edmund Burke)^[10]

A politikai nyilvánosság feladata, hogy közvetítsen a polgári társadalom és a szükségleteknek megfelelő államhatalom között. Természetesen ennek előfeltétele a megfelelő fogadókészség mindkét oldalon, vagyis egy demokratikusan működő államhatalom és egy megfelelő politikai kultúrával rendelkező társadalom. Az „okoskodó közönség” kifejezést Habermas^[11] Kanttól vette át és azokra a polgári körökre alkalmazta, akiknek véleménye már nem egyszerűen valamilyen tárgyban kialakított vélekedés (*opinion*), hanem a közügyek (*public affairs*) feletti elmélkedés és ennek nyilvános megvitatása. A folyamat, hogy az „okoskodó közönség” belenőjön a politikai ellenőrzés funkciójába, Angliában is csaknem

[8] Bahrtdt, 1958, 44.

[9] Enciklopédia, 1995, 307.

[10] Habermas, 1993, 80–161.

[11] Habermas, 1993, 122.

másfél évszázadig tartott.^[12] 1523-ban Morus Tamás a parlament ülésén VIII. Henrikől a szabad szólás jogát követelte, mivel ennek hiánya hallgatást eredményez, és ezzel „akadályát képezi a közügyek elintézésének”.^[13] Politikailag működő nyilvánosság – vagyis mint a politikában szerepet kapó, nyomásgyakorló és befolyásoló erő – először Angliában jön létre a XVII. század fordulóján. 1640-ben az ún. „rövid parlament” idején a parlament követelte, hogy a király nevezze meg azokat, akik gonosz tanácsaikkal döntéseit rossz irányba befolyásolták – egy évvel később aztán a király főtanácsadóját, Thomas Straffordot le is fejezik. A nagystílű politikai újságírást a toryk valósítják meg, megragadva a „közvéleményt” (*public opinion*) az önálló újságírás megalapításával, mely képes volt arra, hogy a kormánnyal szemben egyrészt fenntartsa magát, másrészt a kritikai kommentálást és a kormánnyal szembeni nyilvános ellenzékét rendszeres státusszá emelje.^[14] A sajtó és az államhatalom közti vitát jól jelképezi az újságírók szó szoros értelemben vett térhódítása az angol parlamentben. A XVII. század közepétől a parlament rendeletekben megtiltotta a parlamenti tárgyalások nyilvánosságra hozatalát, sőt 1738-ban még az ülésszakok közötti viták megjelentetését is büntetni rendelte „előjog megsértése” (*breach of privilege*) miatt. A képviselőház elnöke hivatalosan csak 1803-ban biztosított a karzaton helyet, előtte az újságírók csaknem egy évszázadon keresztül illegálisan lehetettek csak jelen.^[15] Az 1834-es tűzvész után, a parlament új épületében már létesítettek tribünöket a tudósítók számára – két évvel azután, hogy az első *Reform Bill* a közvélemény által már régóta kritizált parlamentet a közvélemény szervévé változtatta.^[16]

Az információszabadság elveit ugyan a francia felvilágosodás eszméihez társítja a szakirodalom, de a világon először 1766-ban Svédországban mondja ki a sajtószabadság törvény, hogy minden svédnek joga van a hivatalos iratokat megismerni. Az időpont nem véletlen, hiszen 1718-1772 között Svédországban parlamenti uralom volt, vetélkedő pártokkal.

Franciaországban a szigorú cenzúra és a rendi gyűlések hiánya a politikai nyilvánosságot sokáig nem engedte kibontakozni, 1774-ben a király még meneszti Neckert a kormányból, mert a miniszter nyilvánosságra merete hozni az állami költségvetés mérlegét. Az 1789-es forradalom azonban egy csapásra megteremtette a működő politikai nyilvánosságot, kialakulnak a klubpártok és megszületik a napi politikai újságírás, az általános rendek pedig biztosítják tárgyalásaik nyilvánosságát. Az 1789-es Polgári és Politikai Jogok Nyilatkozatának 14. cikkelye

[12] A XVIII. századtól Angliában szokássá vált, hogy a hivatalos (grófsági) választási eredményekből következtetéseket vonjanak le a „sense of people”, vagyis a népezületre vonatkozóan. Az ellenzék ezt követően előszeretettel hivatkozik a hasonló tartalmú „common voice” vagy „public spirit” hangjaira, majd 1792-ben jelenik meg egy alsóházi felszólalásban a „public opinion”, vagyis közvéleményre való hivatkozás a végrehajtó hatalom korlátaként jelentkező kritikai funkcióban. Lásd 5. lábjegyzet, 124-126.o.

[13] Elton, 1960, 254.

[14] Kluxen, 1956

[15] A Morning Chronicle-t egy Woodfall nevezetű, nagy emlékezőtehetségű ember azzal tette vezető londoni napilappá, hogy tizenhat hasábnyi parlamenti beszédet szó szerint vissza tudott adni anélkül, hogy jegyzeteket készített volna a karzaton, ami tiltva volt.

[16] Habermas, 1993, 121.

deklarálja: „A polgároknak joguk van ahhoz, hogy a közkiadások szükségességét akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják, azokhoz hozzájáruljanak, felhasználásuk módját ellenőrizzék.”

Németországban — az államszerkezeti és államszervezeti sajátosságok miatt — a politikai nyilvánosság sajátos formája alakult ki a XVIII. század végén magán- és üzleti olvasótársaságok, klubok formájában. A közel 3000 egyesület alkalmat nyújtott folyóiratok és újságok olvasására, valamint az olvasottak megbeszélésére. A legrégebbi olvasóköri előfizetői társaságokként az újságok olcsóbb beszerzése miatt szerveződtek, de az egyesületek már alapszabállyal rendelkeznek, az új tag felvételéről a többség szavaz, a vitás kérdéseket demokratikusan oldják meg és közreműködnek annak a megfogalmazásában, amit az 1890-es évektől már közvéleménynek nevezhetünk.

Kant a nyilvánosságot a jogrend alapvető, a politikát és morált egyedüli összekapcsoló elveként és a felvilágosítás, a „tisztá ész használatának” módszereként definiálta: az ész nyilvános használatának mindenkor szabadnak kell lennie, egyedül ez hozhatja létre az emberek között a felvilágosodást. Az ész magánhasználatában azonban gyakran lehet egészen szűkre korlátozott anélkül, hogy ez különösebben akadályozná a felvilágosodás előrehaladását.

A XX. században a társadalmi nyilvánossággal kapcsolatos jogok kiemelt alkotmányjogi jelentőséggel bírnak, mert — éppen politikai töltetük miatt — már nem csak az államtól való negatív, hanem az állammal kapcsolatos pozitív szabadságot is biztosítják, vagyis a polgárok beleszólhatnak a hatalom gyakorlásába, és cserébe legitimálják is azt.

Jürgen Habermas a társadalmi nyilvánosságról szóló tanának egyik legfőbb konklúziója, hogy *a nyilvánosság most is fő szervező elve a demokratikus politikai rendszernek*. A kifejezés szabadságát szolgáló kommunikációs jogok közös sajátossága, hogy egyfelől védelmet nyújtanak a külső állami beavatkozás ellen, másfelől fontos szerepet játszanak a nyilvános akaratképzésben, mert lehetővé teszik az egyén számára a közügyekben való tájékozódást és azt, hogy befolyást gyakoroljanak a politikai folyamatokra. A védelmi jelleg e jogok „negatív”, a részvételi pedig „pozitív” szabadságára utalnak. Parlamentáris demokráciákban az egyéneknek társadalmi igényeiket kollektíven kell képviselniük. Azok a döntések azonban, melyekkel ők, mint fogyasztók vagy választópolgárok egyénileg rendelkeznek, ugyanolyan mértékben kerülnek gazdasági és politikai fórumok befolyása alá, ahogy közfontosságra szert tesznek. Amennyiben a társadalmi újratermelés még függ a fogyasztók döntésétől, a politikai hatalomgyakorlás pedig a szavazatoktól, gazdasági vagy hatalmi érdek fűződik ezek befolyásolásához. A magándöntések szociális hátterét meghatározza az egyén társadalmi és gazdasági státusa, de ezen mozgástéren belül a befolyásolásnak óriási tétje van.

A tömegtájékoztatásnak tehát kiemelt szerepe van a társadalmi nyilvánosság megteremtésében. *„Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem*

az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.” (30/1992. (V. 26.) AB határozat)

Ugyanakkor a politikai nyilvánosság két ága, a demonstratív és a manipulatív nyilvánosság közötti határmezsgye igen szűk. (Demonstratív nyilvánosság a hír önmagáért való közzététele, míg a manipulatív nyilvánosság a hírt eszközként használja a közönség befolyásolására a végső, nagyobb kitűzött cél elérése érdekében). „Mert nem a média az üzenet. A média csak eszköz. Az igazi kérdés az, hogy mit kezdünk vele, milyen üzeneteket küldünk vele egymásnak.”^[17] – vallja Hankiss Elemér.

V. A SAJTÓ SZEREPE A TÁRSADALMI NYILVÁNOSSÁG MEGTEREMTÉSÉBEN

„Megromlottak az erkölcsök! – Hirdetik a hírlapok –
A fejétől búzhödt a hal, lesznek-e még jobb napok?
Lesznek bizony, csak kezdjétek Magatok a javulást:
Írjatok lélek hevéből, csak igazat, semmi mást,
S hagyjatok fel így azonnal hízélgéssel, rágalommal,
És ne légyen végre fő üzlet s előfizető.”
(Gyulai Pál: A népszerűség)

A tömegkommunikáció hagyományos jogi megközelítése közjogi alapú, mégpedig a szabadságjogok oldaláról közelítve a szabályozás alapvető zsinórmértéke a gondolat-vélemény és sajtószabadság szentsége. Az információs társadalom korában ez a hagyományos közjogi szemlélet egyre inkább a magánjogi szabályozók felé terelődik és olyan új tendenciák érvényesülnek egyre erősebben, mint a tulajdonosi érdek, a gazdasági reklám vagy az ingyenes tömegtájékoztatás.

A polgári társadalom-politikai állam kategóriáin kívül a XX. század nyugati demokráciáinak rendszerében megjelent a politikai pártok, érdekegyesületek mellett hatalmi tényezőként működő politikai sajtó, mint *kommunikatív hatalmi tényező* intézménye is:

I. Az újságírás a magánlevelezések rendszeréből jött létre és eleinte kézműves kisüzemi formában szerveződött két főszereplővel: a kiadóval és az újságíróval. A kiadó tevékenysége kizárólag a hírek felkutatására, a hírforrások összeköttetésének megszervezésére és az adatok összevetésére irányult.

II. A következő fejlődési fok a XIX. században a hírsajtó szellemi sajtóvá válása és az újságok hasábjain a hírek mellett megjelent a zsurnalisztika is. A sajtó így a hírek pusztá publikálásának eszközéből a közvélemény hordozójává és alakítójává,

[17] Hankiss, 2002

vagyis a pártpolitika fegyverhordozójává vált, a hírek összegyűjtése és publikálása közé pedig új szereplő – a szerkesztő(ség) ékelődik be. A nyilvánosság tartós legalizálásáig a szellemi sajtó a vitatkozó közönség intézményeként elsősorban azzal foglalkozott, hogy a világnézetileg hozzá közel álló közönség kritikai funkcióját hangoztassa.

III. A polgári és politikai nyilvánosság megalapozásával a sajtó – a fejlődés harmadik szakában – már felfedezi a kereskedelmi működésben rejlő anyagi lehetőségeket is. A hirdetésekkel a tetemesen csökkentett árak és a megsokszorozódott vevőszám alapján létrejön a modern üzleti sajtó és már a század közepén újságvállalkozások egész sorát szervezik meg részvénytársasági alapon. A XIX. század végi nagy napilapok története kapcsán világosan látható, hogy a sajtó kommercializálódásának mértékében maga is manipulálhatóvá válik: már nem a tömegeknek nyit kaput a világ felé, hanem privilegizált magán- vagy csoport- (esetleg párt)érdekek kapujaként működik a nyilvánosság felé. Ennek megfelelően megváltozik a szerkesztőség és a kiadó viszonya is. A technikai fejlettségnek köszönhetően már nem a hírek felkutatása, hanem a hírzönn valamilyen, a kiadó által meghatározott elv szerinti kiválogatása lesz a szerkesztőség feladata. Az újságnak többé elsősorban nem tehetséges publicisták, hanem ügyes kiadók szereznek rangot és nevet. A kiadók és tulajdonosok – üzleti érdekeik miatt – pártokhoz és politikusokhoz kötődnek, a független újságírás pedig az oxigénhiányos közéleti légkörben vegetál.

„...Én viszont azt mondom, közhangulat kérdése az egész, ugyanis nehezebben volna támadható az az újságíró, aki mögött 'ott áll a társadalom': az olvasói szeretet és tisztelet, a presztízs, az úgynevezett 'pozitív társadalmi nyomás'. Ami viszont hiányzik mostanában a sajtó mögül, de még a díjazottak viszonylatában is. És hát pontosan azért, mert az újságírók az újságot ma jobbára egymásnak írók, továbbá a szponzoroknak, a politikusoknak s legújabbban az ügyvédi irodák szája szerint. Ezt úgy szokás mondani, másképpen, hogy 'a sajtó társadalmi elfogadottsága katasztrofális mértékben zuhant az elmúlt nyolc-tíz esztendő során'. – írja Vágréti László publicista 1998-ban.^[18]

A kommunikatív hatalom ebben az esetben már közelít a közhatalomhoz, hiszen „*plurális tömegkommunikáció és egymást kiegészítő politikai vélemények helyett monolit és egyszólamú tömegmédiák*”^[19] alakulhatnak ki.

IV. A XX. században a hatalmas tőkét igénylő és hatalmas nyilvánosságot megcélzó elektronikus média (és nemzeti hírügynökségek^[20]) megjelenésével ezek a tendenciák még inkább felerősödnek. Az állami reakció erre pedig az, hogy – néha roppant ügyetlen módon – igyekszik valamilyen állami vagy államigazgatási kontroll alá vonni az elektronikus média intézményeit. Ez a tendencia a magyar „médiaháború” kapcsán jól felismerhető. A magyarországi rendszerváltás idején

[18] Magyar Hírlap 1998. március 31.

[19] Pokol, 1995, 80.

[20] Az Agence France Press állami vállalat, melynek főigazgatóját a kormány nevezi ki, a Deutsche Presseagentur korlátolt felelősségű társaság, melynek törzstőkéjében 10%-nál nagyobb tőkével bírnak az állami ellenőrzésű rádiótársaságok, a Reuter Ltd. viszont az egyesült brit sajtó tulajdona.

formálódó sajtószabadság-felfogás a sajtó (és elektronikus média) függetlenségét, mozgásterének határait mindenekelőtt az államhatalommal és a pártpolitikával szemben deklarálta. Az ilyen, a sajtó feladatait valahol a civil társadalom képviselte mentén megfogalmazó programok az 1990-es évek közepétől néhány részlet – pl. a közszolgálati médiaelnökök megválasztásának procedúrái – kivételével a szélesebb újságírói nyilvánosságot már kevésbé izgatták.

„A sajtószabadság-koncepciók alkalmas nyelvnek tűntek az évtized közepén felélénkülő médiatőke-mozgás, s a sajtó és média-befolyási övezetek ebből következő újrafelosztása, az újságírói kifejezési lehetőségek és munkaerő-piaci mozgások új kereteinek kritikája számára is. Manapság számunkra ezért a sajtószabadság most elsősorban nem politikai-közjogi probléma (bár elismerjük, hogy így is kezelhető), hanem újságírói attitűdök, sajtótőke-szerkezeti reáliák és a szerkesztőségi, vagy a szervezeten belüli autonómiák háromszögében kialakuló mozgásformák összessége.”^[21]

VI. A POLITIKAI MARKETING

„Adatvédelmi aspektusból az országgyűlési választások és az azt megelőző kampány kiemelkedő jelentőségű, hiszen rövid idő alatt akár több millió érintett személyes adatai kerülhetnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába részben a kapcsolattartáshoz összegyűjtött adatok révén, részint pedig az ajánlószelvények által. A választás tehát a jogállamiság fokmérője az adatvédelemben is. A politikai kampány történésein keresztül megmutatja, hogy az állampolgárok információs önrendelkezési jogukat miként érvényesíthetik s e jogukban korlátozák-e őket.”^[22]

A politikai nyilvánosság átmenetileg nagy erővel mozgósított rendszeres újradelégálásának időszaka a parlamenti választásokat megelőző néhány hónap, illetve hét. A választóról feltételezik, hogy bizonyos fokú ismeretekkel és érdeklődéssel vesz részt magában a választási aktusban, bár ez a fajta politikai nyilvánosság egyre inkább a politikai marketing eszközei által manipulált. A régi stílusú pártagitátorok és propagandisták átengedik helyüket a pártpolitikai szempontból semleges hirdetési szakembereknek, akiknek ténykedése következtében informált közvélemény helyett a manipulált nyilvánosságon belül helyeslésre kész hangulat, véleményklíma alakul ki. A demonstratív és manipulatív módon kifejtett nyilvánosság természetesen csak az ingadozó, határozott pártpreferenciákkal nem rendelkező választók esetében fejt ki hatását, akiknek voksa azonban általában meghatározó az eredmények szempontjából.

[21] Tamás, 1997, 94.

[22] ABI 750/H/2006, valamint a politikai marketinggel foglalkoznak a következő adatvédelmi biztosi állásfoglalások is: 1713/A/2004, 1871/A/2004, 927/K/2005, 328/A/2006, 342/A/2006, 391/A/2006, 484/A/2006, 496/K/2006, 560/J/2006, 697/A/2006, 750/H/2006

Habermas „előállított egyetértésnek”^[23] nevezi a *public relation* politikájának „véleményformáló szolgáltatások” segítségével elért, a tömegekre gyakorolt hatását, aminek kevés köze van ahhoz a közvéleményhez, mely komoly, kölcsönös felvilágosítás hosszadalmas folyamatának eredményeképp jön létre és amely a felvilágosított és felelős polgárok tudatában ésszerű, de nem manipulatív döntéssé formálódik. Ez a folyamat habermasi értelemben a nyilvánosság refeudalizálódása. Másik igen jelentős probléma, amit pesszimista elemzők igen gyakran vetnek fel, hogy ma, a tömegtársadalom és a tömegtájékoztatási eszközök korában, vajon kifejlődött-e az a kritikus és tájékozott állampolgár, amelyet a habermasi és dahlgreni^[24] ideáltípus feltételez? Az amerikai állampolgárok hírhedt politikai passzivitása a választások során alátámasztja azt a pesszimista nézőpontot, hogy egy társadalom átmediatizálása nem egyenlő a nyilvánosság kiterjesztésével és több nyugat-európai országra is jellemző a Barber által leírt „vékony állampolgárság” (thin society) elmélete, mely a nagy ideológiák összeomlására és a tömegpártok hanyatlására fogja a nagyfokú politikai tájékoztatatlanságot és az érdeklődés hiányát.

E tendenciák ellen azonban – elsősorban a politikai szocializáció^[25] terepén – fel lehet felvenni a harcot. *„A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapjoga az a biztos támpont, amelyre építve megteremthető a politikai kiegyensúlyozottság mind az írott sajtóban, mind az elektronikus tömegműediumokban.”*^[26]

A tömegtájékoztatási eszközök működése és a nyilvánosság közé nem szabad egyenlőségjelet tenni. Részük van ugyan a megszületésében és működésének legfontosabb motorját képezik, de a nyilvánosság fórumának két legfontosabb szereplői, az állampolgárok és a politikusok mellett optimális esetben csak kisegítő szerepet játszanak. *„Am elvontan nézve akár hiányozhatnának is, ahogyan valóban nem voltak jelen a demokrácia hajnalán, és ahogy a digitális világgal kapcsolatos valószerűtlen vízió szerint a jövőben is hiányozhatnának akkor, amikor a tömegtájékoztatási eszközöket majd a személyes kommunikációs eszközök váltják fel.”*^[27]

A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog védnökeként az adatvédelmi biztos is sokat tehet, illetve tesz a nyilvánosság értékeinek érvényre juttatása érdekében. A kiegyensúlyozott és demokratikus tájékoztatás igénye azonban elsősorban a sajtó szereplőiben kell, hogy megerősödjön vagy feléledjen, és erre pozitív példák is felhozhatók. Ennek illusztrálására álljon itt, egy a közvéleményhez intézett szerkesztőségi bocsánatkérés 1998-ból: *„Arról, hogy a Postabank elnökének kéréséről – hogy tudniillik a cikk ne jelenjen meg – tudomást vegyen-e a lap, sokat és keservesen vitatkoztunk a szerkesztőségben. Végül addig órlódtünk, amíg az ÉS*

[23] Habermas, 1993, 303.

[24] A habermasi nyilvánosság-fogalom tovább-bontása kulturális és politikai nyilvánosságra.

[25] „A politikai szocializáció az a folyamat, amelyben a gyerekek elsajátítják azokat a magatartás- és viselkedésmódokat, amelyek a jövőbeni állampolgár szerepüknek felelnek meg, és az a folyamat, amelynek révén a politikai értékek egyik generációról a másikra hagyományozódnak”. Peng., 1994, 100.

[26] Pokol, 1995, 195.

[27] Mazzoleni, 2002, 21.

lehozta a sztorit, de ez mellékkörülmény. Rosszul döntöttünk. Ezen nincs mit szépiíteni. A Szekeres-házaspár tette a dolgát: befolyásolni akarta a sajtót. A de facto tulajdonos tette a dolgát: azt, amit a maga szempontjából a leghasznosabbnak ítélt. (Azon, hogy nekik pont az-e a dolguk, amit tettek, és hogy meddig érzik még azt, hogy igen, el lehet persze merengeni.) Csak mi nem tettük a dolgunkat, és mi nem cselekedtünk a magunk szempontjából leghasznosabb módon. Ezt mérhetetlenül sajnáljuk, és elnézést kérünk az olvasóinktól.”^[28]

VII. MAGÁNSZFÉRA, MAGÁNÉLET

„...De legfőképp: mi megy végbe a telefonlehallgató ügynevezett pszichéjében? Mire gondol egy feddhetetlen tisztviselő, aki csak a kötelességét teljesíti, aki úgyszólván, ha nem is parancsra, de kétségtelenül kényszerhelyzetben végzi a maga (esetleg utálatosnak érzett) kötelességét, mire gondol, ha végig kell hallgatnia, hogy az ismeretlen lakótárs, akit nevezünk most röviden gyöngédségkínálónak, mit telefonál egy olyan igazán helyes, rendes, majdnem feddhetetlen nőnek, mint Katharina Blum?...” (Heinrich Böll: Katharina Blum elvesztett tisztessége)

A magánélet – ez a nehezen megfogalmazható, ám mindenki által világosan átélt és tudatosan megélt élettér – problematikája lényegében egyidős a társadalmak életével, ennek ellenére azonban a magánélet értelmezéséről és védelméről szóló viták viszonylag új keletűek. Mindez összefüggésben áll azzal, hogy a magánélet védelme az új és igen hatékony információs technológiák megjelenésével rendkívül sérülékennyé vált, másrészt pedig az emberekben egyre inkább tudatosul, hogy a magánélet értelmezése szorosan összefügg a személyiség, a társadalom és az egyén szerepéről, helyéről vallott eszmékkel. Az hogy a személyiségvédelem központi kategóriájává a privátszféra vált, nem véletlen: hiszen a modern korban ez az a szűk terület, mely az egyén fennhatósága alatt maradt, és amelyet védeni igyekszik minden külső behatástól. „A paradoxon az, hogy a szabályozás szükségessége és az ellene való védekezés egybefolyik, a szabályozás úgy nyer el mindent, hogy sokszor maga is, és önmaga ellen is véd. A ’szabályozás’ nem oka, csak velejárója (rendezője, legitimálója stb.) az integrációs folyamattal járó ’beavatkozásoknak’, a sokféle függőségnek – amelyeknek ma már csak egy része ered az államtól. Másrészt szaporodnak a személyt legközvetlenebbül érintő új tényállások – amelyeket, amint technikailag lehetővé válnak, rögtön alkalmaznak is (szervátültetés, a születésszabályozás új módjai, számítógépes nyilvántartások). Ezeket be kell építeni a társadalom rendjébe, szabályozni kell.”^[29]

[28] Magyar Narancs, 1998. IV. 16.-i szám

[29] Súlyom, 1983, 315.

A magánélet (*privacy*), mint mozgástér lényegi része az adott személyről szóló információk megszerzésének és felhasználásának problémája: milyen mértékben marad „ura” az egyén a róla szóló információknak, mennyiben rendelkezhet velük szabadon, kizárhatja-e életének meghatározott részéből a külvilágot vagy köteles eltérni a világ szemét és száját.

(A Brandeis tanítvány) Ferdinand Schoeman amerikai jogfilozófus szerint a magánszféra fogalma megközelíthető^[30] úgy, mint

- igény, jogcím vagy jog, mellyel élve az egyén meghatározhatja, hogy mely vele kapcsolatos információk juthatnak mások tudomására,
- ellenőrzési helyzet az egyén személyes információi, személyisége intim vonatkozásai felett,
- állapot, melyben az egyénhez (hozzá kapcsolódó információkhoz, gondolataihoz, testéhez) való hozzáférés korlátozott.

A fogalom érvényességi köre nehezen definiálható, de azzal mindenki egyetért, hogy összefügg az információ és információvédelem, az elrejtőzés és a figyelem középpontba állásának kérdéseivel. A telefonlehallgatás, a kötelező orvosi vizsgálat, munkahelyi drogteszt, a házkutatás és a személyes holmik elkobzása, a számítógépes adatfeldolgozás, a személyi szám használata, a köztéri videózás, a rendőri igazoltatás stb. mind-mind egyértelmű példák a magánélet területéről és – tegyük hozzá – az Adatvédelmi Biztos Irodájának ügköréből.

Az információs technológiák tökéletesedése a számítógépek számára határtalanná teszi az információhalmozást és keresést, ráadásul egyre nagyobb (hatalmi és kereskedelmi) érdek fűződik az adatok feldolgozásához és továbbításához. Másfelől viszont a modern társadalmak a szűk értelemben vett privátszférát egyre szigorúbb (jogi) eszközökkel igyekeznek óvni minden illetéktelen behatoló ellen, bár ez a fajta felfokozott érzékenység sok pszichológus és szociológus szemében csupán az elidegenedés folyamatának egyik szembetűnő bizonyítéka. Szélsőséges nézetek szerint a magánélet fokozott védelme kifejezetten káros társadalmi szinten, mert az aszociális és antiszociális magatartásformák terjedését segítik elő.

Mire alapul az a tendencia, mely a magánéletünket próbálja szűkíteni, és ki az, aki egyáltalán e mögött áll? Majtényi László volt adatvédelmi biztos egy interjúban a modern kor új veszélyére figyelmeztet, mikor felhívja figyelmet a „kis testvéreknek” nevezett cégek által történő fenyegetettségre: *„Az állam elveszítette a privacy megsértésének monopóliumát, a szabadság megsértésének monopóliumát: nagyon sok nagy cég sok vonatkozásban hasonlóan látszik működni, mint maga az állam. Nagyon fontosak vagyunk számukra, az állam számára azért, mert adófizetők vagyunk, azért, mert katonáskodni tudunk; a magáncégek számára pedig mindenekelőtt azért, mert fogyasztók, illetőleg munkavállalók vagyunk, és ez két olyan minőség, amely az elmúlt évtizedekben kitüntetett tárgya a privacysérelemnek és privacyvédelemnek is.”*^[31]

[30] Jóri, 2005, 11.

A szélsőséges példák szerint léteznek már „chipelt munkatársak”^[32]: a munkahelyen működtetett beléptető rendszerhez, a munkavállalók azonosításához alkalmaz bőr alá beépíthető mikrochipeket (rádiós jeladó, RFID) egy amerikai biztonsági cég. Az amerikai CASPIAN polgári jogi szervezet kiderítette, hogy a Cincinnatiiban működő cég felszólította munkatársait az érintésmentesen leolvasható VeriChip jeladók – hasonló eszközöket Európában háziállatok megjelölésére használnak – testükbe injektálására. A hírek szerint több személy a felkérésnek eleget is tett és egy helyi orvosnál elvégezték a beavatkozást.

Egy másik példa szerint^[33] számítógépes nyomtatókat gyártó amerikai cégek az USA titkosszolgálatának kívánságára gépeikbe olyan automatikus láthatatlan nyomtatási jeleket kódolnak be, mely alapján követhetővé válik, hogy ki és hol nyomtatott egy dokumentumot. Az EFF polgári jogi szervezet felismerte és dekódolta ezeket és fellépett a jelenség, mint a szólásszabadságot aláásó tendencia ellen.

VIII. A PRIVACY-KUTATÁS MÉRÉSE

A privacy-kutatás fontos mérőszámai a különböző állampolgári reakciókat, felfogásokat vizsgáló közvélemény-kutatási adatok. Az Európai Unió közvélemény-kutató szervezete, az Eurobarometer meghatározott időközönként 1991 óta (1991, 2003, 2008) teszteli az uniós polgárok adatvédelmi ismereteit, érzékenységet. A kérdezőbiztosok 27 000 uniós állampolgárt kérdeznek meg a 27 uniós országban, köztük hazánkban is, az elemzések az országonkénti, a társadalmi-demográfiai, az életkor, a foglalkozás és iskolai végzettség szerinti különbségeket és hasonlóságokat is bemutatják. A legutóbbi mérés^[34] az adatvédelem iránti általános elkötelezettséget, az egyes adatkezelők és a nemzeti adatvédelmi hatóság felé megnyilvánuló bizalmat, az Internet adatbiztonságáról való vélekedést, valamint azt kutatta, hogy az uniós állampolgárok egyetértenek az adatvédelmi jogok korlátozásával a terrorizmus elleni harc érdekében.

A felmérés általános megállapításai közül a legfontosabb, hogy a polgárok többsége (64%) változatlanul aggódik a személyes adatai sorsa miatt. A legnagyobb a bizalmi index az egészségügyi szolgáltatók és a közintézmények adatkezelésénél, legkisebb pedig a csomagküldő szolgáltatóknál. A saját ország adatkezelési szabályait és gyakorlatát a válaszadók fele (48%) nem sokra becsüli, különösen nagy az aggodalom az Internettel összefüggésben. A polgárok meglehetősen jól ismerik az adatvédelmi szabályozást, de a konkrét jogosultságokkal csak kevesen vannak tisztában.

[32] „Rajtunk a világ szeme” In.: Kossuth Rádió Tizenhat óra, 2003-05-09.

[33] <http://index.hu/tech/hardver/chip603/> Index, 2006-02-13.

[34] <http://www.heise.de/newsticker/meldung/65010>, valamint <http://www.eff.org/news/#004063>, 2010-03-02

A nemzeti adatvédelmi hatóságok kevésbé ismertek, az átlag válaszadók 28%-a hallott csupán munkájukról, és ez az eredmény (telenségi) mutató évek óta változatlan. Görögország (51%) mellett Magyarország (46%) itt kiugróan pozitív eredményeket tudhat magáénak.

Az internetezők döntő többsége (82%) aggódik az adatbiztonság miatt, ugyanakkor csak 22% tesz ez ellen valamit biztonsági eszközök (tűzfal, szűrők stb.) használatával.

A legtöbb válaszadó szemében a terrorizmus elleni küzdelem megfelelő indok a személyes adatok védelméhez való jog korlátozására: a légiutasok adatainak elemzése (82%), a telefonhívások, hitelkártya adatok és Internetes szokások hatósági megfigyelése a többség számára (70% fölött) megengedett eszköz ennek a célnak a szolgálatában.

A 2008-as Eurobarometer-felmérés Magyarország számára pozitív eredményeket hozott, a magyar állampolgárok adatvédelmi ismeretei kiemelkedők voltak uniós szinten. Az adatvédelmi jogokra vonatkozó kérdések több mint felénél a 27 tagállam között az első három helyen végeztünk. A felmérésben szereplő 27000 uniós állampolgár közül a magyarok tudták a legtöbben, hogy bizonyos esetekben tiltakozhatnak személyes adataik kezelése ellen, továbbá azt, is, hogy személyes adataik védelméhez fűződő joguk megsértése esetén az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhatnak. Második helyen végeztünk a különleges adatok (pl. az egészségi állapotra vagy pártállásra vonatkozó személyes adatok) szigorúbb védelmére és az Unión kívüli országokba történő adattovábbítások speciális feltételeire vonatkozó ismeretek terén. A megkérdezett magyar állampolgárok 46%-a hallott már Adatvédelmi Biztos Irodájáról, és ezzel a tagállami adatvédelmi hatóságok ismertségének rangsorában második helyen végeztünk, magasán az uniós átlag fölött. A megkérdezett magyar állampolgárok 54%-a érzi úgy, hogy személyes adatai megfelelő védelmet élveznek, de csak 20%-a hagyja bizalommal személyes adatait a világhálón, ami az uniós átlaghoz hasonló eredmény.

A közvélemény-kutatási adatokat elemezve megállapítható, hogy az európai kultúrkörben a háborítatlan magánélethez való jog és igény erősen benne rejtőzik egy „átlag” uniós polgár személyiségében, ez még inkább igaz az olyan közismerten „individualista” nemzetnél,^[35] mint a magyar. A magyar adatvédelmi biztos ismertségére vonatkozó adatok pedig kifejezetten pozitívnak értékelhetők.

[35] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm, 2010-03-02

„A magyar társadalom individualista. Egy ilyen társadalmat pedig nem lehet autokratikus módon vezetni, és emiatt okoz gondot az anómiás állapot. Közös értékek alapján egy individualista társadalom – Amerikában vagy Angliában – nagyon is jól szervezhető.” Dr. Kopp Mária: Nem boldog a magyar – minden ötödik honfitársunk depressziós, in http://www.mok.hu/index.php?pg=news_1_26881, 2008-01.15

IX. AZ USA PRIVACY-FELFOGÁSA

Érdemes egy rövid kitérőt tenni az Amerika Egyesült Államokhoz, mert a magánélet védelmének jogi megközelítése teljesen eltérő az európai mintától, ennek megfelelően az USA adatvédelmi szabályozása is más elvek és gyakorlat mentén szerveződik. Ennek alapja az az eltérő alkotmányos értékválasztás, mely az európai alkotmányosság központi elemévé az *emberi méltóságot*, míg az amerikai legfontosabb alkotmányos értéként az emberi szabadságot állítja. James Q. Whitman privacy-kutató szerint az amerikai privacy-felfogás nem gyengébb, mint az európai, csak más alapjogi felfogásra épül: a piacgazdaság mellett elkötelezett amerikaiak szerint a szabadságra az állam tevékenysége jelenti a legnagyobb veszélyt (Európában a személyiséget nem csak az állam ellen kell védeni), valamint a magánélet az „otthon szentségére” épül (míg Európában az egyénről kialakított nyilvános kép feletti kontroll elvesztésétől tartanak leginkább). Így a magánszféra védelme leginkább a (rabszolga-tartás történelmi hagyatékából fakadó) diszkrimináció tilalmára fókuszál és nem enged teret a magánfelek közötti viszonyok korlátozására (az európai alapjogvédelem felfogása szerint ugyanakkor az alapjogoknak az egész jogrendszert át kell hatniuk).^[36]

Az 1776-os Függetlenségi Nyilatkozat szerzője, Thomas Jefferson alapvető igazságként és emberi jogként fogalmazta meg az élethez, a szabadsághoz és a boldogságkereséshez (egyéni boldoguláshoz) való jogot. 1787-ben megszületett az USA alkotmánya, melyhez 1791-ben a 10 alkotmánymódosítással csatlakozott az alapvető szabadságjogokat tartalmazó *Bill of Rights*, és azóta mindössze 17 alkalommal történt alkotmánymódosítás.^[37]

Az USA alkotmányából közvetlenül nem vezethető le a magánélet védelméhez való jog, és a Legfelsőbb Bíróság döntései alapján is csupán a magánélet néhány szegmense áll kifejezett (szövetségi szintű) alkotmányos védelem alatt, például:

- jog a hatósági megfigyelés alóli mentesülésre olyan helyeken, ahol ez elvárható („*right to privacy from government surveillance into an area where a person has a reasonable expectation of privacy*”)/
- intim magánügyek, mint házasság, szexuális élet, gyermeknevelés, családi viszonyok
- névtelenséghez való jog („*right to anonymity*”)
- politikai csoportok joga, hogy az állami hatóságok előtt a tagok nevét titokban tartsák („*right of political groups to prevent disclosure of their members' names to government agencies*”)

Megjegyzendő, hogy tíz tagállam alkotmányában a magánélethez való jog explicit módon is szerepel és két állam ismeri el a polgári jogi keresetindításhoz való jogot privacy-sérelem esetén.^[38]

[36] Szigeti, 2009, 159.

[37] U.S. Department of State Publication, Human Rights in Brief in.: <http://www.america.gov/st/hr-english/2008/March/20080325141735myleen0.5100214.html>, 2010-03-02

[38] Privacy International PHR 2006-USUnited States of America in.: <http://www.privacyinternational.org/>, 2010-03-02

A személyes adatok védelméhez való jog tehát – az európai megközelítéssel ellentétes módon – a magánélet védelmének alkotmányos jogából nem vezethető le közvetlenül és általános érvennyel. Ennek egyik fontos következménye, hogy az amerikai adatvédelem általános szintje nem éri el az Európai Unió 1995-ös Adatvédelmi Irányelve (és a magyar adatvédelmi törvény) által megkívánt ún. megfelelő szintet („*level of adequacy*”), mert hiányoznak azok a fontos kritériumok – pl. az adatkezeléseket felügyelő független ellenőrző fórum, adatvédelmi jogsértés esetén az általános jogorvoslathoz való jog stb. – , amiket az Európai Bizottság, az európai törvények és adatvédelmi hatóságok az ún. harmadik országok számára kötelező feltételként előírnak az EU-n kívüli adattovábbítások esetén.

Az USA-ban nem működik általános hatáskörrel a polgárok magánéletét vagy információs jogait védő megbízott személy vagy szervezet sem, bár a kereskedelmi célú adatkezelések, illetve a gyermekek internetes jogaival kapcsolatban a Szövetségi Kereskedelmi Bizottság (*Federal Trade Commission*) ellát hasonló védelmi feladatokat. A hozzájuk beérkezett panaszok között első helyen a személyiség-lopás áll (*identity-theft*) szerepel, ami a hitelkártyákra alapozott amerikai hétköznapiakban komoly jog- és érdeksérelmet jelent egyéni szinten.

Az 1974-es Privacy Act a hatósági adatkezelések („*records held by United States government agencies*”) általános szabályait tartalmazza ugyan, de a számos kivétel az adatvédelem szintjét igen meggyengíti (az eredetitől eltérő célra is fel lehet az adatokat használni, az 1936 óta használatos Társadalombiztosítási Szám (*Social Security Number*) egyre inkább általános PIN-szám funkciókat tölt be az egyes hatósági adatkezeléseknél, az adatkezelés minőségi követelményei alól sok a törvényi kivétel stb.). A magánszféra adatkezeléseire a törvény egyáltalán nem alkalmazható.

2003 márciusában az Igazságügyi Minisztérium bejelentette, hogy a Nemzeti Bűnügyi Nyilvántartás (*National Crime Information Center* – melynek 39 millió bűnügyi adatához több, mint 80 000 jogalkalmazó szerv férhet hozzá) a Privacy Actben lefektetett, az adatkezelés minőségére vonatkozó követelmények alól mentesülést élvez.

A szövetségi törvényhozás szintjén a szektorális szabályozás keretében megemlítendő még a 2000-től hatályos ún. COPPA (*Children's Online Privacy Protection Act*) törvény a gyermekek internetes jogainak védelméről, valamint a hitel-nyilvántartásokkal kapcsolatos szabályozás.

A jogi aktusok sorában rendkívül fontos helyet foglal el a (modellértékű) 1966-os Információs szabadság Törvény (*Freedom of Information Act*), ami a szövetségi szintű dokumentumokat (kivéve a Fehér Ház iratait és a bírósági ügyeket) főszabályként mindenki számára elérhetővé teszi, függetlenül attól, hogy ezek a dokumentumok tartalmazznak-e személyes adatokat vagy sem.

A törvényt megtámogatta az 1996-os (szintén úttörő szerepet játszó) Elektronikus Információs szabadság Törvény (*Electronic Freedom of Information Act*), ami az adatok elektronikus úton történő kötelező és napi szintű nyilvánosságra hozatalát írja elő. 2002-ben az Információs szabadság Törvény hatálya alól kivették a Belbiztonsági Minisztérium által kezelt alapvető hálózati adatok („critical

infrastructure information”) adatkategóriát és egy új titkosítási hullámban elnöki utasításra újból titkosítottak olyan dokumentumokat is, amik sok éve már nyilvánosan elérhetők voltak.

Az amerikai jog nem érthető és értelmezhető az alkotmánybíróság szerepét is betöltő Legfelsőbb Bíróságnak az angolszász esetjogban rendkívül fontos ítélezési tevékenysége nélkül. A *privacy*-t érintő döntések^[39] közül kiemelkedő jelentőségűnek ítélem azt a 2003-as ítéletet, mely szerint a szexuális bűncselekmények elkövetőinek nyilvános regisztere, fényképük és címük Interneten való közzététele nem alkotmányosértő (sőt, Kaliforniában például maga az ügyészség vezet ilyen on-line elérhető listát). Ugyanakkor egy 2004-es legfelsőbb bírósági ítélet szerint az információszabadság törvény hatálya alól kivételt jelent a magánélethez való jog tiszteletben tartása.

- Reno v. Condon eset: a közlekedési hatóság által nyilvántartott jogosítvány adatok (drivers' records) kereskedelmi értékkel bírnak, ezért a szövetségi kormány szabályozhatja kezelésüket. (2000)
 - Kyllo v. USA: hődetektorok magánházaknál történő titkos alkalmazása sérti a zavartalan magánélethez való jogot (2001)
 - City of Indianapolis v. Edmond: megalapozott gyanú nélkül, illegális kábítószeres felkutatásának okából közlekedési ellenőrzési pontok működtetése jogsértő (2000)
 - Ferguson v. City of Charleston: állami kórházakban a beteg hozzájárulása nélkül nem lehet diagnosztikus tesztek elvégzését bünyügyi bizonyítékszerzés végett. (2001)
 - Watchtower Bible v. Village of Stratton: a névtelenséghez való jogot sérti, ha Jehova Tanúinak „háza-ló” hittérítő tevékenységét előzetes állami regisztrációhoz kötik (2001)
 - Bord of Education v. Earls: diákok véletlenszerű, megalapozott gyanú nélküli drogtesztelése sérti a zavartalan magánélethez való jogot. (2002)
 - Owasso Independent School District v. Falvo: a tanulótársi nyilvános osztályozás (peer grading) nem jogsértő (2001)
 - Gonzaga Univ. V . Doe: az oktatási jogokról szóló törvény megsértése miatt nem lehet privacy-sérelemre hivatkozva perelni (2002).
 - Connecticut Dept. of Public Safety v. Doe: a szexuális bűncselekmények elkövetőinek nyilvános regisztere (illetve egy korábbi döntés szerint fényképük és címük Interneten való közzététele) nem alkotmányosértő (2003)
 - Lawrence v. Texas: felnőttek homoszexuális viselkedése – a Legfelsőbb Bíróság saját korábbi döntéseit felülbírálva – a szigorú magánszférához tartozik, amit az állam nem ellenőrizhet vagy minősíthet bűncselekményként. (2003)
 - Doe v. Chao: a Privacy Act alapján indított keresetnél a felperesnek bizonyítania kell a tényleges kárát (2004)
 - National Archives & Records Administration v. Favish: az Információszabadság törvény hatálya alóli kivételt jelent a magánélethez való jog tiszteletben tartása. Clinton elnök tanácsadójának öngyilkosságával kapcsolatban öt lefolytatott vizsgálatot követően az elhunytól készült fényképek újbóli kiadását a bíróság megtiltotta. (2004)
 - Hiibel v. Sixth Judicial District Court: a rendőri igazoltatáshoz szükséges a bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolható gyanú, de az igazoltatott kötelezettsége csak a nevének bemondására terjed, igazoló iratokat nem köteles átadnia. (2004)
 - Illinois v. Caballes: egy autó nyomozókutyával való „átszimatoltatása” nem sérti a magánélethez való jogot, mert a csempészáru nem tartozik a magánélet védendő tárgyai közé. (2003)
 - Brendlin v. California: egy jármű utasának magánszféráját ugyanúgy korlátozza egy rendőri igazoltatás, mint a vezetőét, ezért az utasnak is joga van megkérdőjelezni az igazoltatás jogszerűségét. (2007)
- Forrás: <http://www.privacyinternational.org/articéle.shtml?cmd{347}=x-347-559478>, Privacy & Human Rights, an international survey of privacy laws and developments , 2003 by the Electronic Privacy Information Center and Privacy International, 2007-05-02

Az USA-ban tehát elsődleges elv a nyilvánosság és az információkhoz való hozzáférhetőség, és e tekintetben a személyes adatok tulajdonképpen nem jelennek korlátot, sőt, sokszor kifejezetten maguk a polgárok igénylik, hogy megtudhassák, szomszédjuk vajon büntetett előéletű-e, vagy hogy előző nap a rendőr kit büntetett meg a kisvárosban randalírozása, verekedése vagy gyorsajtása miatt. Ezen a helyzeten pedig csak „rontott” a terrortámadás utáni kormányzati akciótervek és cselekvési programok sorozata (melyek részletesen a IX.2. fejezetben kerülnek bemutatásra).

Összefoglalva tehát, az USA-ban nem alakult ki univerzális adatvédelmi jogi szabályozás az amerikai alkotmányos jogi tradíció, az állampolgárok millióinak személyes adatait „adathalász” módjára rendszeresen felhasználó kormányzati gyakorlat, a liberális gazdasági érdekek és a kulturális ellenérzések miatt. A társadalmi, közhatalmi viszonyok nyilvánossága ugyanakkor valamelyest ellensúlyozza az adatvédelem hiányát.

X. KONKLÚZIÓ

Minden államnak szükségszerűen volt és van információpolitikája^[40], mely az egyes igazgatási ágazatok működéséhez szükséges adatok gyűjtését, tárolását, rendszerezését, nyílt bemutatását vagy éppen elrejtését és egyéb felhasználását rendszerezi és szabályozza. Az információkezelés két szélső pólusa a nyíltság és a titkosság, de a játéktér a keretek között igen tág. Az államnak, mint szervezetnek természetes szervezeti érdeke fűződik ahhoz, hogy saját működéséről minél kevesebbet áruljon el, ugyanakkor az állampolgárokról minél több adatot kíván megtudni és ezekből az adatokból csoportosított ismérvek szerint következtetéseket levonni. A képet pedig csak árnyalja és bonyolultabbá teszi az államtól elkülönült, profitorientált „Kis Testvérek” megjelenése, melyeknek alapvető gazdasági érdeke fűződik az állampolgárokról, mint fogyasztókról megszerezhető minél szélesebb körű adatgyűjtéshez. Egy alkotmányos és demokratikus berendezkedésű jogállamban a természetes hatalmi érdek ellenében (azt kvázi „megerőszakolva”) az információs egyensúly elvileg megfordul: az állam átláthatóvá, az állampolgár átláthatatlanná válik, és védelmet élvez a magánszférájába történő minden egyéb illetéktelen beavatkozás ellen is.

[40] Balogh, 1998, 166.

IRODALOM

- Bahrtdt, Hans Paul (1958): *Von der romantischen Großstadtkritik zum urbanen Städtebau*, Schweizer Monatshefte
- Balogh Zsolt György (1998): Balogh Zsolt György-féle terminológia, In: Balogh • Zsolt György: *Jogi informatika*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Bibó István (1986): Az európai társadalomfejlődés értelme. Válogatott tanulmányok, 3. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest
- Birkinshaw, Patrick (1990): *Government and information*, Butterworths, London, Austin, Tex
- Brandeis, Lewis D. – Warren, Samuel (1890): The Right to Privacy, *Harvard Law Review* Vol. 4., 193. sz.
- Elton, Geoffrey R. (1960): *The Tudor Constitution – Documents and Commentary*, Cambridge University Press
- Enciklopédia (1995): *Politikai filozófiák enciklopédiája*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- Habermas, Jürgen (1993): A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása, Századvég, Gondolat, Budapest
- Hankiss Elemér (2002): 2001. szeptember 11. – fordulópont? *Magyar Tudomány*, 6. sz. 775-784.
- Jóri András (2005): *Adatvédelmi kézikönyv*, Osiris Kiadó, Budapest
- Kluxen, Kurt (1956): *Das Problem der politischen Opposition*, Entwicklung und Wesen der englischen Zwei-Parteien-Politik im 18. Jahrhundert, München
- Mazzoleni, Gianpietro (2002): *Politikai kommunikáció*, Osiris Könyvkiadó, Budapest
- Peng, Yali (1994): Intellectual Fads in Political Science: The Cases of Political Socialization and Community Power Studies, *PS: Political Science & Politics*
- Pokol Béla (1995): *Médiahatalom*, Windsor Kiadó, Budapest
- Sólyom László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Szigeti Tamás (2009): Az információs hatalom korlátozása tengeren innen és túl, In: *Infokommunikáció és jog*, HVG-Orac Lap és Könyvkiadó Kft.
- Tamás Pál (1997): A hatalmi viszonyok átalakulása a szerkesztőségekben In: *Médiakritika* Osiris Kiadó MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest

Vis Major in Geneva Law of Bills of Exchange and Promissory Notes

In the end of the 19th century, the first efforts were made to come to an international unification of existing laws concerning bills of exchange, promissory notes and checks. These efforts resulted in six conventions in Geneva in 1930 and 1931 (three concerned with bills and notes, and three with checks). Present legal regulation of bills of exchange, promissory notes and checks in the most European countries^[1] arises from the results of Geneva conference. Decisive importance for material law regulations of bills and promissory notes has the first appendix of first Convention. It contains Uniform Law on Bills of Exchange and Promissory Notes having in total 78 articles and stipulating bill of exchange and promissory note. Czech legal regulation of bills of exchange and promissory notes, similarly to the Hungarian legal regulation, strictly arises from Geneva conventions and adopts *inter alia* the Uniform Law on Bills of Exchange and Promissory Notes.

I. THE SENSE OF PRESENTMENT AND PROTESTATION OF BILLS OF EXCHANGE AND PROMISSORY NOTES

The Czech Bills of Exchange and Checks Act (zákon směnečný a šekový)^[2] presupposes presentment or protestation of bill of exchange (check) in various places of its text. Depending on the circumstances these operations constitute a precondition of the exercise of the so-called recourse rights, i.e. especially against the drawer of bill of exchange, endorsers and avals of these persons. Failure to perform the prescribed acts (in practice it means mainly presentment of a bill of exchange to payment or protestation for non-payment) may result in losing those rights because of negligence – comp. Article I, Section 53 SŠZ (for checks comp. Article II, Section 40 SŠZ). For these so-called maintaining acts in bill of exchange SŠZ presupposes presentment of the original bill of exchange at a certain time in a certain place.

This rather ceremonial conception need not always be convenient for creditors. The construction of presentment and protestation of bill of exchange a result of the situation in the past and collides with the interests of today's trade to

[1] The Geneva Conventions concerned with bills, notes and checks unfortunately did not succeed in establishing a unitary world law on those negotiable instruments. The Geneva law was not fully adopted in the countries of Anglo-American sphere.

[2] Act No 191/1950 Coll. on Bills of Exchange and Checks (hereinafter "SŠZ").

make quick and informal transactions. Therefore holders seek (and find) ways to get rid of that burden legally or factually: bills of exchange often include “without protestation” clauses (then it is not necessary to protest them^[3]), the place of payment is situated in the seat of the creditor (the actual physical presentment of bill of exchange cannot be then verified) or even the creditor calmly relies on failure of evidence of the debtor who objects in vain that the duly presentment has not taken place (pursuant to Article I, Section 46, Para 2 SŠZ failure to present the bill of exchange must be proven by the person claiming that)^[4].

In any case there is a general rule that the physical presentment of a bill of exchange in a relatively short period^[5] is one of the creditor’s duties and not fulfilling it may lead to foreclosure of all recourse rights from the bill of exchange.^[6]

However, in certain circumstances the timely presentment of a bill of exchange or a check may be barred by insurmountable obstacles which result in a legal or actual impossibility to make the respective acts – these are the cases of vis major. The principle of the impossibilium nulla es obligatio, which comes to mind of every lawyer in such cases and which would relieve the holder of the duty to perform the maintaining act, cannot be applied here.

It is because maintaining acts are not a real contractual or legal duty of the holder of bill of exchange. If they are barred by vis major this is not the impossibility of performance which could relieve the holder. As Hermann-Otavský^[7] rightly points out the “duty” of presentment or protestation of bill of exchange may be taken into consideration only with a certain terminological license as it is in fact the conditions of recourse, a ritual (often empty and economically ineffective one) which must be performed by the holder to exert or to maintain his recourse.

The cases of vis major are regulated in bills of exchange law by Article I, Section 54, SŠZ: (1) Should the presentment of the bill of exchange or the drawing up protest within the prescribed limits of time be prevented by an insurmountable obstacle (legal regulation by any State or other case of vis major), these limits of time shall be extended. (2) The holder is bound to give notice without delay of the case of vis major to his endorser and to specify this notice, which he must date and sign, on the bill or on an allonge; in other respects the provisions of Article 45 shall apply. (3) When vis major has terminated, the holder must without delay present the bill of exchange for acceptance or payment and, if need be, draw up the protest. (4) If vis major continues to operate beyond thirty days after maturity, recourse may be exercised, and neither presentment nor the drawing up of a protest shall be necessary. (5) In the case of bills of exchange drawn at sight or at a fixed period after sight, the time limit of thirty days shall run from the date on which the holder has given notice of vis major to his endorser; the notice can be given even before the expiration of the time for presentment. In the case of bills of exchange drawn at the certain time after sight, the time limit of thirty days shall be added to the period after sight specified in the

[3] This applies of course with the exception of special kinds of protests which are not affected in any way by the “without protestation” clause.

[4] To make the picture complete we should add that presentment or protest are not necessary in the situation when there has already been a protest for non-acceptance of the bill of exchange by the drawee (comp. Article I, Section 44, Para 4 SŠZ).

[5] Comp. Article I, Section 34, Para 1, Section 35, Para 1, and Section 38, Para I SŠZ.

[6] Comp. again Article I, Section 53 SŠZ.

[7] Hermann-Otavský, K. *Die höhere Gewalt im Wechselrechte nach dem Gesetze vom 30. November 1912*, Wien, Manz Verlag 1913, p. 2.

bills of exchange. (6) Facts which are purely personal to the holder or to the person whom he has entrusted with the presentment of the bill of exchange or drawing up the protest are not deemed to constitute case of vis major.

This provision is a special regulation. As it results from the following explanation vis major in bills of exchange law does not correspond to vis major as understood normally, which causes considerable complications (explained hereinafter).

A seemingly obsolete regulation of insurmountable obstacles to presentment and protestation became quite topical during devastating floods affecting the Czech Republic and Slovakia in the past decade. Those were undoubtedly the cases of vis major in the meaning of Article I, Section 54, SŠZ.

Impacts of the above mentioned provision are also often discussed in the situations when the holder of a bill of exchange failed to fulfill his duty of presentment within the prescribed time due to some objective circumstances and these circumstances are personal ones. An example may be an injury preventing the holder from performing the respective maintaining acts in time. In such cases the application of relieving provisions of Article I, Section 54, SŠZ, is problematic. Similarly, there are debatable situations when the holder, who lost his rights of recourse, is claiming that he suddenly fell ill and could not present the bill of exchange or could not have it protested asking the court to take that into consideration.

Therefore this paper aims to make an analysis of the cited provision in relation to vis major affecting a limited circle of person, or a single person. Regarding the almost identical wording of the regulation of vis major in bills of exchange and checks^[8] it is possible to apply most of what follows hereinafter to checks, too.

II. THE GENESIS OF THE RESPECTIVE LEGAL REGULATION

Vis major and its impact on rights derived from bill of exchange were for a long time one of the most controversial and variously regulated issues of the law of bills of exchange. It was only the large unification of bills of exchange law carried out due to the Hague and Geneva conferences that ensured a relatively unified approach to vis major and its impact on maintaining acts.

The existing legal regulation is historically the result of a successful attempt to soften harsh impacts of vis major on the law of bills of exchange. It was especially the German legal area in which theorists first tended to hold the opinion that consequences of vis major should fully be borne by holders of bills of exchange and such doctrinal opinion was only being changed due to war events, definitively after the First World War.^[9]

The usual argument was the so-called strictness of bills of exchange, a two-wedged weapon functioning as an extraordinary disadvantage of the holder of a bill of exchange. For example Grünhut^[10] argued that the creditor should be in disadvantage because of

[8] The wordings of the respective provisions, i.e. Article I, Section 54, and Article II, Section 48, SŠZ, are almost identical. The difference is only in the commencement and duration of the period after which relieving effects of vis major start.

[9] According to Kizlink, K., Spišiak, J. *Zmenkové právo podľa zákona č. 225/1941 Sl. z.*, Bratislava, 1944, p. 321.

[10] Grünhut, H. *Lehrbuch des Wechselrechts*, Wien, Duncker a Humblot 1900, p. 341.

equality of parties: if the debtor seeking recourse is liable to the holder even if the main debtor did not pay due to vis major it is only fair when, on the contrary, vis major consequences barring preconditions of the recourse are borne by the holder. Other authors (e.g. Einert) substantiated strictness of diligence provisions by the principle of “casus sentit dominus” (danger is borne by the debtor). Others point out legal uncertainty caused by taking vis major in consideration.

None of the above mentioned arguments may be regarded as sufficiently persuasive. “Strictness of bill of exchange” is a universal and suggestive formula^[11], a pseudo-argument which can justify perhaps any opinion and any approach. As a suggestive language convention – one of those in which emptiness of thought resides so frequently – “strictness of bill of exchange” is a convenient way of escaping to the world of empty generalizations. Its wobbly basis allows us to argue in the same “persuasive” manner to the contrary, i.e. that consequences of vis major should be borne by the recourse debtor who signed the bill of exchange after all guaranteeing payment of the bill of exchange, taking into account the possibility of the holder taking an action against him and possibly influencing his position in advance – for example by an exonerating clause in the endorsement. The argument of equality of parties is not persuasive, either: if only because the impacts of both the situations mentioned by Grünhut cannot be put on the same footing (not paying the bill of exchange by the direct debtor and not presenting the bill of exchange for payment). Losing rights of recourse without being at fault and without a possibility to foresee it is unjust at first sight^[12] and therefore makes it also possible to exclude the principle that danger should be borne by the holder (this principle actually applies to property rights and we do not find it in obligations in this form). We also have to accept a certain uncertainty of evidence which is always necessarily produced by vis major and the necessity of proving it.

Despite these traditional objections the German Imperial Court held for long the opinion that with a bill of exchange where the respective maintaining acts could not be performed, for example due to war, rights of recourse are lost. The formalist German opinion caused considerable damage to the national economy and provoked a legal uncertainty, especially at the time the French-German war in 1870-1871^[13]. However, even then a more liberal trend arose in case law and later also in legislations of other states respecting the interests of holders. In the Romance and Anglo-American area effects of vis major had traditionally been regulated in a different manner – far more favourably for the holder of a bill of exchange – he did not lose rights from the bill of exchange^[14]. The more moderate approach proved to be right by the fact that this more reasonable conception won its way forever.

The current regulation of vis major in SŠZ is patterned upon the respective provisions of the Unified rules of exchange which were adopted at two Hague conferences on bills of exchange taking place in 1910 and 1912. Vis major is regulated in the first draft in Article 67 and in the second draft of the Unified rules of bills of exchange in Article 53.

When dealing with the issue of vis major most authorities stated that the then existing German and Austrian regulations were characteristic of being overly strict and could not be recommended for their strictness as models.

[11] Kotásek, J. *Úvod do směnečného práva (Introduction to the law of bills of exchange)* MU Brno, 2002, p. 21.

[12] The respective presentment is usually useless and purely formal in the event of vis major. If the obstacle is insurmountable for the holder of bill of exchange it may be expected that the same applies for payment by the drawee or the maker of promissory note.

The only disagreement was about the consequences vis major should have. The conference delegates were split even on this issue. The first group supported the conception of immediate recourse, i.e. in the event of vis major the holder should have a chance to make recourse even without having performed maintaining acts. Vis major should have immediate relieving (remissory) effects. The opposite group insisted on the necessity to perform maintaining acts even later due to vis major. Vis major should then have had dilatory effects. Only in the case of obstacles lasting for more than three months the holder should have right of recourse even without presentment and protest^[15]. The latter won its way and the three-month period was shortened to thirty days as a compromise.

The above mentioned Hague model was followed by the special Austrian Act No 241/1912 Coll. of 30 November 1912^[16] (*Gesetz über den Einfluss der höheren Gewalt auf die Vornahme wechselrechtlicher Handlungen*^[17]) and also by Section 100 of the Czechoslovak Act on Bills of Exchange No 1/1928 Coll. z.a.n. The Geneva conference returned to the draft of its Hague predecessor and so the Article 54 of the Unified Act on Bills of Exchange is then identical with the earlier Hague predecessor^[18] apart from some exceptions which will be dealt with hereinafter.

So the above mentioned Hague model was also adopted with minor differences^[19] in the current regulation included in Article I, Para 54, SŠZ.

III. THE DEFINITION OF VIS MAJOR IN BILLS OF EXCHANGE LAW

Vis major in bills of exchange is not defined unequivocally in Article I, Para 54, SŠZ. The positive definition is understandably general and is only illustrated by one demonstrative example. The text, a result of long negotiations, shows necessarily consequences known from contract law – the participants (here the delegates) agree on a text which is so general and so open to various interpretations that it allows each party to see and apply it in its

[13] Kizlink, K., Spišiak, J. *Zmenkové právo podľa zákona č. 255/1941 Sl. z., Bratislava, Právnická jednota v Bratislavě 1944*, p. 320. Meyer (Meyer, F. *Der Entwurf eines einheitlichen Wechselgesetzes nebst Begründung*, Leipzig, A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung 1909, p. 50) even brings information about several protest petitions from business circles.

[14] A detailed outline is given by Meyer, F. *Der Entwurf eines einheitlichen Wechselgesetzes nebst Begründung*, Leipzig, A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung 1909, pp. 47–56.

[15] Regarding such long time limits those would be extraordinary cases.

[16] As Hermann-Otavský points out (Hermann-Otavský, K. *Die höhere Gewalt im Wechselrechte nach dem Gesetze vom 30. November 1912*, Vienna, Manz Verlag 1913, p. 14) the notorious occasion legis was wars in the Balkans.

[17] The law on the impact of vis major on performing the acts related to bills of exchange. In Hungary, there was the 1912 Act No LXIV concerning also checks and business vouchers which had the same content as far as law of bills of exchange is concerned.

[18] Pursuant to Article 22, Reservations to JZS, each of the High Contract Parties is entitled to take extraordinary measures of general nature to extend time limits for maintaining measure in relation to recourse and to the extending of maturity. The above mentioned reservation is among the privileged ones which may be used by contract parties anytime – even after ratification or joining the Convention on Unified Law of Bills of Exchange – comp. in detail Article I, Para 4 and 5, Convention.

[19] The difference is for example that the existing regulation mentions a legal directive of the state as an insurmountable obstacle.

own way. The consensus is only apparent and must be a cause of future disagreements. As we will see hereinafter there is a similar situation with the legal definition of *vis major* in bills of exchange.

From the text of the Act it is clear that *vis major* in bills of exchange should be “an insurmountable obstacle” preventing the presentment or protestation of a bill of exchange. The Act only mentions as an example a legal provision of a state, i.e. an obstacle of juristic nature. According to the negative definition of Paragraph 6 “facts of personal nature concerning only the holder or the person authorized by him to present the bill of exchange or to draw up a protest” should not be the case of *vis major* in the sense of Article I, Para 54, SŠZ.

From the above mentioned we may deduce the following attributes of *vis major* in bills of exchange:

1. Objective character

Article I, Para 54, SŠZ, mentions the duration and the end of *vis major* excluding some “facts” at the same time. *Vis major* must then be a real and objectively verifiable state of affairs, not a hearsay, a legend or a mere opinion of the holder that presentment is impossible. Personal beliefs, apprehensions and motives are not important for deciding whether *vis major* in bills of exchange is at issue.

Vis major cannot be, of course, defined with the help of purely subjective facts existing “above” or “beyond” the world of external and observable facts. Despite that the concept of *vis major* cannot be built up so clearly and unequivocally as similar definitions in natural or technical sciences. To a certain extent we have to take some internal aspects into consideration. It is not the case of the commencing of *vis major* as the holder of a bill of exchange benefits from it even if he did not have knowledge of obstacles preventing the presentment for payment or the protestation.

What will be more difficult is determining the time when an obstacle ceased to exist in which case the holder must immediately present the bill of exchange for acceptance or payment or to make a protest pursuant to Article I, Section 54, Para 3. An ordinary holder of a bill of exchange will often have to rely on secondary sources, i.e. media. It would be unjust if he was blamed for not presenting the bill of exchange in time after the obstacle had ceased to exist when he relied on the media still reporting the opposite – for example the floods not subsiding in the respective territory. The holder surely is not supposed to circle in a boat round the place of presentation waiting for the water to subside in order to present the bill of exchange immediately^[20]. We should admit a certain necessary delay with which the positive news about the obstacle ceasing to exist may come across to the holder. In practice, the solution may be a sensitive interpretation of the concept of “immediately” even if in order to consider that period we have to be first clear about whether *vis major* ceased to exist. We have to accept that in many cases it will not be possible to determine unequivocally the moment of the obstacle ceasing to exist: it is often very difficult to specify the end of a natural

[20] This is important for remissory effects of *vis major* in bills of exchange (on this see hereinafter), i.e. in the case of obstacles lasting within thirty days. With longer time limits SŠZ does not insist on immediate presentment or protest.

insurmountable obstacle and it is also difficult to get certain information about that. Under these circumstances precedence should be given to protection of good faith of an abstract holder of a bill of exchange who relied for example on public information sources.

The holder will benefit from effects of vis major even if he had no knowledge of vis major and he did not perform the respective act for some other reason, for example because he forgot to do so. Vis major in bills of exchange also arises when the holder thought the period had already been missed. It does not depend on whether it was a foreseeable event subject to a relative coincidence and statistical laws of randomness (in Teilhard de Chardin's words "a planned coincidence") or whether it was an extraordinary and unforeseeable phenomenon beyond all human imagination.

Given the fact that vis major is not dependent on the person claiming it we may finally come to an obvious conclusion: vis major and its effects cannot be "negotiated" between parties. Such an agreement could be possibly interpreted as an agreement on delaying maturity which is not allowed by SŠZ (comp. Article I, Section 74, SŠZ). There might also be an agreement on another place of payment or protestation. Such an agreement would be relevant as the acts to be performed in a certain place indicated in the bill of exchange may be performed in another place if the parties consent with that. If the performance of the act is confirmed in writing (for example by protestation) the consent, too, is recorded in the confirmation^[21].

2. Insurmountability of obstacle

The obstacle should be insurmountable, which cannot, of course, be interpreted literally or subjectively. Presentment or protestation cannot be performed absolutely only rarely as in the case of moratoria, i.e. legal constraints. In all other cases of vis major in bills of exchange we will almost always have to come to the conclusion that if seen clearly technically those acts were performable in the end but at the cost of unreasonable strain, immense expenses or unreasonable danger.

The solution lies then in proportionality. Insurmountability of obstacle must be taken from the viewpoint of expenses, effort and carefulness that may be reasonably required from the holder in such a case. The measure should be an *abstract* drawer and not the actual parties and their options.

3. Obstacle to presentment or protestation of bill of exchange

An obstacle prevents the presentment of a bill of exchange for payment or the protestation of a bill of exchange^[22] and not other acts related to bills of exchange (basically, it does not concern for example the presentment for accepting a bill of exchange). Insurmountability of obstacle need not be checked by a vain attempt to present or to protest the bill of exchange even if this may often be sensible from the viewpoint of evidence.

[21] Pursuant to Article I, Section 88, SŠZ.

[22] For this reason the destroying of a bill of exchange is not vis major in bills of exchange even if the destroying was due to vis major. The holder of the bill of exchange has then only one option – to redeem the bill of exchange.

An interesting problem is when the holder achieves the presentment or protestation despite the effects of vis major (the maintaining acts would then be performed only due to a coincidence or at the cost of highly unreasonable expenses). In the sense of the saying “coming earlier does not mean coming in time” the debtor could object that the respective act was not performed in time. This could be seemingly supported by the text of the respective legal provision according to which “statutory time limits are extended”. However, the extending does not necessarily mean “postponing” or “stopping” so in such cases we have to presume that the act has been performed properly.

4. Time aspect

For the effects presupposed in Article I, Paragraph 54, SŠZ, i.e. the postponement of time limits or their complete abolishment after thirty days, it is necessary for the obstacle to arise before the start of the period of presentment or protestation or in the course of performing them. The obstacle may arise as late as the last day of the respective period and the holder will benefit from it even if he was not able to perform presentment or protestation in time.

5. Unambiguous borderline between personal and general vis major

Pursuant to legal regulation, vis major in bills of exchange will undoubtedly occur if there will be such natural or social phenomena that they prevent the presentment or protestation of a bill of exchange affecting a wider circle of persons^[23] and are also usually publicly known: these are for example floods, earthquakes, avalanches, fires, railway accidents, multiple crashes, epidemics, strikes, blockades, terrorist attacks, war conflicts and war operations, etc. SŠZ also expressly mentions legal restrictions of a foreign country^[24] as an example of vis major.

However, pursuant to Article I, Para 54, Sub-para 6, SŠZ, vis major is not “facts concerning only the holder or the person authorized by the holder to present or protest a bill of exchange”.^[25] It is precisely this negative restriction that causes interpretation difficulties.

The difference between these purely personal facts and material obstacles is not unambiguous in some cases. These ambiguities may be demonstrated by the already mentioned example of a holder of a bill of exchange or an authorized presenter falling ill. A serious and sudden illness depriving the holder of the chance to look for a representative for the respective maintaining act will not be regarded according to the mechanical interpretation as vis major in bills of exchange because it concerns “only the personality of the holder”^[26]. If an illness affects a larger circle of persons it is then an epidemic, i.e. an obstacle of the nature of vis major in bills of exchange with dilatory and later also remissory effects. A seri-

[23] The fact that the obstacle concerns more persons is actually one of the relatively safe predictors confirming the conclusion that it is vis major in exchange of bills.

[24] SŠZ differs by this from the original “Hague” wording or form Para 1000, Act No 1/1928, Coll. Due to Article I, Para 54, Sub-para 1, SŠZ, we need not draw the same conclusion by interpretation.

[25] On more details concerning that exception see Meyer, F. *Der Entwurf eines einheitlichen Wechselgesetzes nebst Begründung*, Leipzig, A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung 1909, p. 52.

[26] That conclusion is achieved, but without any reasoning, by for example Šikl, H. *Soustavné výklady na právo směnečné*, Praha, Česká akademie věd a umění 1927.

ous accident caused by clashing with a wild animal is not supposed to be vis major in bills of exchange as it only affects the person of the holder whereas the identically unavoidable and accidental disasters, without anyone being at fault, such as those happening in chain collisions on motorways are vis major in law of bills of exchange. Such a conclusion may be rightly considered as contradictory and unacceptable.

According to the author of this paper it is necessary to accept a restrained interpretation of “circumstances concerning only the person of the holder or the person authorized by the holder” to execute the respective powers if we emphasize the word “only” included in Section 6. An illness or an accident of the holder or the person authorized to present or protest the bill of exchange may be regarded as vis major if we use the restrictive interpretation of Section 6 pursuant to Article I, Section 54, SŠZ, as these are obstacles that could also have affected another potential holder. So even seemingly personal facts may be vis major if they could have affected every other person – an example may be an injury caused by a plant pot falling on the pavement or someone being struck by a lightning^[27].

According to this approach the barrier of a purely personal nature, i.e. an obstacle concerning “only the person” would only be such an obstacle that would arise due to the influence of the respective person and as a consequence of his specific situation. Moreover, it could be possible to make a distinction between the situations when the cause of the obstacle was really a particular person (an accident caused by drunkenness of the holder or self-injury) and the situations when the disqualification is due to external uninfluenceable circumstances (being thus vis major in bills of exchange). In such a situation we have to accept evidence difficulties necessarily caused by this sophisticated and “subjectivizing” approach. This approach cannot be considered a prevailing one but we should prefer it for a lot of reasons.

The aforesaid subjective approach can also be supported by a historical interpretation, i.e. an interpretation which takes the origin of the respective rule into consideration^[28]. As mentioned above the existing regulation in Article I, Section 54, Para 6, SŠZ, was patterned upon the draft of the Unified Rules of Bills of Exchange worked out in two Hague conferences on bills of exchange. Article 67 of the first draft still mentions “personal facts” („persönliche Tatsachen“, „faits personnels“). On the contrary, the second draft of 1912 mentions “purely personal facts” („rein persönliche Tatsachen“, „faits purement personnels“)^[29]. Thus, the current usage concerns facts related to “persons only”.

The question whether any purpose was pursued by that may be answered “yes” and not only by using a fictional rational lawmaker. It follows from the legal literature that adding the word “purely” was a result of efforts to meet a requirement of French representatives who suggested recognizing as vis major also the circumstances that concerned only an individual. The suggestion of the French delegates was not then accepted but the aforesaid

[27] Rouček, F. *Československý zákon směnečný* (The Czechoslovak Act on Bills of Exchange), Praha, Československý kompas 1928, p. 381.

[28] Justified objections to the historical interpretation (comp. Knapp, V. *Teorie práva*, Plzeň, ZČU 1994, p. 86 or Lorenz, K. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 2nd edition. Berlin, Springer Verlag 1969, p. 308–311) may perhaps be refuted in the given case by the fact that the final text was not approved by lay people from a national parliament but by a panel of experts of the Hague conference on bills of exchange. The Czech parliament only mechanically adopted a previously written text when approving SŠZ.

[29] Hermann-Otavský, K. *Die höhere Gewalt im Wechselrechte nach dem Gesetze vom 30. November 1912*, Vienna, Manz Verlag 1913, pp. 16 and 61.

addendum at least ensures or is supposed to ensure that the interpretation of restricting provisions of the law will be as restrictive as possible^[30]. Therefore even the argument *e ratione legis*, i.e. an interpretation according to the known or presupposed intention of the lawmaker, supports a more restrained interpretation and a more “person-oriented” approach of vis major in bills of exchange.

The objectivity of vis major has then its limits due to the necessity to find a rational compromise between the interests of the creditor and the debtor. The creditor wants to keep rights of recourse despite not performing (temporarily) maintaining acts. For the debtor there may only be one legitimate interest – to resolve as quickly as possible the question whether he will be inflicted as an indirect debtor. Attempts to get rid completely of liability for the bill of exchange (understandably, the wish of every rational and economically thinking participant) cannot be considered legitimate. The drawer or endorser should achieve that primarily by a respective exonerating clause (comp. Article I, Section 9 and Section 15, Para 1, SŠZ) and not by vis major, i.e. an external uninfluenceable circumstance. If the participant wishes not to be bound by the bill of exchange he should not sign the bill, or he should make use of some of the relieving clauses provided by the law.

From this constellation of interests – being aware of the fact that the creditor faces a total and irreparable loss of rights of recourse whereas the debtor only faces a temporary uncertainty about a possible recourse – it is apparent that precedence should be given to the restrictive interpretation of the Para 6 of the analyzed regulation and we should take more into account the cases of vis major that are not of clearly general nature. Nothing could then be lost on claims required by the law from the holder of bill of exchange (to do all he can to perform maintaining acts in a short time). However, in practice only possibilities of the holder to actually perform those acts will be taken into account. An abuse of vis major by the creditor is not quite likely as the burden of proving an obstacle will be borne by the holder of the bill of exchange – in the situation of the time limits being formally expired.

IV. DILATORY EFFECTS

After defining vis major in bills of exchange we may focus on its impacts. The first consequence of insurmountable obstacles to the presentment or protest is a legal prolongation of time limits prescribed for respective maintaining acts. If the timely presentment or protest of bill of exchange is prevented by an insurmountable obstacle, either a factual or legal one, the holder is obliged to notify his endorser of it and time limits for these acts are prolonged regardless of fulfilling that notification duty. The consequence of an obstacle is not then interrupting or stopping time limits but only their extension.

In that sense we speak about a dilatory (suspending, prorogative, extending) effect of vis major. After its disappearance the holder is obliged to perform immediately the respective acts – to present the bill of exchange for payment or to protest it^[31].

[30] Šikl, H. *Soustavné výklady na právo směnečné*, Praha, Česká akademie věd a umění 1927, p. 223.

[31] Special rules had to be established for sight bills and time sight bills. Their maturity is directly or indirectly determined by presentment. The holder is supposed to have a choice to make the bill mature even in the event of vis major. With sight bills and time sight bills there is a thirty-day period since the day on which the holder notified his endorser of the occurring of vis major (the notice may be made already before the expiry of the period for presentment). With time bills the thirty-day period is extended by the time after sight as it was stated in the bill.

V. REMISSORY EFFECTS

If vis major lasts for more than thirty days the law intervenes to the detriment of debtors recognizing remissory (relieving) effects of vis major^[32]. In such a case the holder may perform recourse even without having presented or protested the bill of exchange in time – it is the so-called immediate recourse. The period is thirty days since maturity (i.e. not a month) and the day of maturity is not included in the period pursuant to Article I, Section 7, SŠZ.

The compromise in the form of the thirty-day period reflects the general experience that vis major obstacles do not last for a long time and rarely exceed the above mentioned number of days. At the same time those thirty days are not such a long time that could considerably endanger the interests of the creditor to have the bill of exchange performed^[33].

Now it is not necessary for the holder to perform recourse immediately after the disappearing of the obstacle – compare Article I, Section 54, Para 3 and 4, SŠZ. As for limitation of the bill of exchange, vis major effects do not have any influence on it. Maturity itself is not affected by the obstacle and limitation is generally counted as in any other bill of exchange, i.e. since the day of maturity pursuant to Article I, Section 70, SŠZ^[34]. The problem of interest from the bill of exchange remains disputed (whether it should be calculated since the date of maturity or whether since the date of the rights related the bill of exchange being asserted). The Hague conference left that aspect within jurisdictions of the participating states. There seems to be a prevailing standpoint in literature that in the case of immediate payment by the direct debtor it is not possible to demand payment of interest since the day of maturity^[35]. However, if the payment is not done the holder must provide the interest as one may suppose that the debtor would not pay within the due period^[36].

VI. DUTY OF NOTIFICATION

To make the picture complete we also have to mention duty of notification in the event of vis major related to bills of exchange. If vis major occurs the holder has a duty to notify his endorser about it, to write the notice in the bill of exchange or the allonge attaching his signature with the respective date. In other cases the provisions about the notification of unpaid (so-called “needy”) bills of exchange^[37] are used – this means, among others, that the notified predecessor has a duty to notify his predecessor, etc.

The holder has a duty to notify only his immediate predecessor about vis major or his aval but not the drawer. If the holder does not have a predecessor, i.e. the bill of exchange

[32] Reasons for obstacles may vary – even if it is not much probable in practice – without their legal consequences being changed. An example may be declaring quarantine in a territory affected by floods.

[33] Interpreted according to Kizlink, K., Spišiak, J. *Zmenkové právo podľa zákona č. 255/1941 Sl. z.*, Bratislava, Právnická jednoty v Bratislavě 1944, p. 325.

[34] The same is stated by Stranz, M. *Wechselgesetz*, Berlin, Walter der Gruyter 1952, p. 302.

[35] Baumbach, A. Hefermehl. W. *Wechselgesetz und Scheckgesetz*. München : C. H. Beck, 1997, p. 355.

[36] Kizlink, K., Spišiak, J. *Zmenkové právo podľa zákona č. 255/1941 Sl. z.*, Bratislava, 1944, p. 326.

[37] More details in Kotásek, J., Pokorná, J., Raban, P. a kol. *Kurs obchodního práva, Právo cenných papírů*, Praha, C.H.Beck 2003, p. 420an.

has not been endorsed and remains in the payee's hands there is no one to be notified and the duty of notification does not exist^[38]. The notice should briefly specify the circumstances of vis major. The four-day period prescribed for notification for "needy" bills of exchange does not hold here^[39]; the law establishes the period quite vaguely when the holder has a duty to notify his predecessor about vis major "immediately" pursuant to Article I, Sectio 54, Para 2, SŠZ. According to circumstances the period of notification may be longer than the "general" four-day period. Failure to fulfil the duty of notification does not affect recourse rights from the bill of exchange but it may result in a claim for damages pursuant to Article I, Section 45, Para 6, SŠZ. Notification of vis major does not replace a general notification with "needy" bills of exchange. Thus if the drawee refuses to accept or to honour the bill of exchange after the disappearing of insurmountable obstacles the holder has to notify again; this time he will announce the fact that the bill of exchange has not been accepted (honoured).

Besides, the holder has a duty to write the note on the bill and the allonge attaching his signature and the respective date. As for the placement of the written note about vis major it holds that the note may be situated on the bill of exchange (face or reverse), its copy (duplicate) or the allonge. Vis major is regularly recorded on reverse of the bill where there is more space available. The record includes three requisites: the information itself, i.e. that the predecessor has been informed about the existing obstacle (stating the nature of the obstacle), the day of the sending of the information and the holder's signature. As with all other statements in the bill of exchange the text of the given record need not be made in one's own hand, it is only the signature of the notifying holder that has to be in his own hand.

Resumé

Should the presentment or the protest of the bill of exchange (or promissory note and cheque) be prevented within the prescribed limits of time by an insurmountable obstacle (e.g. by a legal regulation of any State or by vis major of another kind), these limits of time shall be extended. In this article, the author focuses in detail on these effects – the prolongation of the given time limits, the option of immediate recourse, the holder's duty of notification, etc. The main attention is paid to an analysis of the legal definition of vis major and to the definition of how it differs from the generally understood concept of vis major when facts which are purely personal to the holder or to the person whom he has entrusted with the presentment of the bill of exchange or the drawing up of the protest are not deemed to constitute the case of vis major. Using a detailed historical interpretation the author supports a restrictive interpretation of the given rule.

[38] Despite the law not prescribing it the holder, in his own interest, should inform the participants of the bill of exchange about an obstacle caused by vis major even in those cases.

[39] Comp. Article I, Section 45, Para 1, SŠZ.

Tudós elmék szerepe a hazai jogi tudományosság kifejlődésében

Az utóbbi negyedszázad folyamán két nagy történelmi évforduló hívta magára a jogi tudományok művelőinek figyelmét. Ilyenként tartjuk számon a nagyszombati alapítású Magyar Universitas Jog- és Államtudományi Faculásának a három és negyedszázados évfordulóját, illetve az Eötvös Lóránd Tudományegyetem fennállásának a 350 éves jubileumát. Hazai kultúrhistóriánk eme kiemelkedő jelzőkövei – miként ismeretes – gyakran szólasra bírták a jogtudományok képviselőit, a jogi historizmus fejlődéstörténetének a módszeres áttekintését pedig kifejezetten ösztönözték. Az idevágó kutatások nagy gyakorisággal támaszkodnak az Eckhart-életmű számos alkotóelemére, Eckhart Ferenc 1936-os kartörténeti szintézisét^[1] pedig nem egyszerűen kézikönyvként idézik. Még a kapcsolódó művelődéstörténeti vizsgálódások is^[2] ilyenként idézik fel az időközben megritkult kultúr-históriai értékeink utókorra való átmentését, miután ez az alkotás számos vonatkozásban olyan történelmi kútfőkre támaszkodott, amelyek az időközben lezajlott viharos átalakulások martalékaivá lettek. Nem véletlen tehát, hogy a hazai állam- és jogtudományok újkori és legújabbkori történelmét vizsgáló kutatásaink^[3] legfrissebb eredményei is közvetlenül tapadnak Eckhart Ferencnek az egyetem fennállása 300 éves évfordulója (1936) alkalmával megjelent, ma már valóban forrásértékű munkájához.

Két jelentős felismerés ösztönözte és egyben gazdagította ezt a törekvést, miután a megalapozatlan (tudománytalan) előítéletek feloldására, illetve a magyar jogi gondolkodás haladó hagyományainak a feltárására való törekvés egyaránt a témakör sokoldalú vizsgálatát igényelte. Egyik oldalról nyilvánvalóvá vált, hogy *a jogi tudományosság hazánkban* immár több évszázadra visszavezethetően *szerves alkotóeleme a közgondolkodásnak*, és ilyen értelemben a módszeres jogtörténetírás kezdeteit is nyomon követhetjük a 17. század utolsó harmadába visszanyúlva. Másrésztől elvitathatatlanul indokoltnak tűnt, hogy a letűnt különféle eszmeáramlatok hatásának útvesztőit a maga valóságában fel kell tárni ahhoz, hogy a mindenkor közgondolkodást formáló magyar jogi tudományosság időtálló eredményei szervesen integrálhatók legyenek a modern jogtörténet-tudomány világképebe. Innen van az, hogy vizsgálódásaink messze az újkor századaiba visszanyúlhatnak anélkül, hogy egyfajta egyedülvaló, netán idealizálható képet akarunk festeni a magyar jogi kultúra történetéről.

[1] Ld. A Jog- és Államtudományi Kar története 1667-1935. A királyi magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története, II. köt. Bp. 1936.

[2] Ld. Sinkovics, 1985, 27–58., Vö. Ladányi, 1976, 245–260. alapján.

[3] Ld. Horváth, 1986, 428., ill. Sinkovics, 1970, 760.

A magyar jogi historizmus fejlődését vizsgálva magalapozottnak tűnik tehát az a törekvés is, amikor a hazai jogtörténetírás aktív képviselői egyre gyakrabban vállalják a különös munkaigényességgel járó tudománytörténeti vizsgálódásokat.^[4] Nem egy ezek sorából a szorosabb értelemben vett tudománytörténeti összefüggések jelenkoráig vezet el a figyelmet.^[5] A felidézettek alapján mondhatjuk viszont, hogy a magyar jogi tudományosság előrehaladásának valóban az újkor századaiba visszanyúló előzményei vannak,^[6] érthető tehát, hogy a modern jogtudomány növekvő érdeklődést tanúsít egészében a magyar jogi historizmus újkori történelme iránt.^[7] Így van az például, hogy a magyar jogi historizmus fejlődését koncentráltan kifejező jogtörténet tudományról lassan átfogó tudomány-történeti képet tudunk alkotni.^[8] Ilyen értelemben a modern jogtudományok kifejlődését megelőző tudományos irányzatok és iskolák legmarkánsabb típusjegyeit is módszeresen láttatni tudjuk. Mindezek alapján mondjuk, hogy hazánkban a polgári jellegű jogi tudományosság egész történelmi korszakát kíséri egy szakadatlanul változó, a különböző irányzataiban gyakran egymást is keresztező, historikus jogtudomány, amelynek legmarkánsabb összetevői esetenként a politikai kameralizmushoz, a felvilágosodás eszméihez, a magyar reformkor nemesi, illetve polgári liberális gondolkodásához, az ébredő (jobbára romantikus) nacionalista, illetve az ún. történeti jogi szemlélethez tapadnak. A kifejlett módszeres katedra-jogtudományt azonban már a történeti-jogi iskola másod- és harmadvirágzása, a pozitívizmus, az ún. retrospektív modernizálás,^[9] illetve a szellemtörténet tanai orientálták.

Közismert, hogy a polgári szabadság fejlődésének a reneszánsz kori Olaszországban, majd a felvilágosodás korabeli Franciaországban jelentkező kezdeti formáival szinte egy időben jelentkeztek a történetírás tudományosságának az első csírái.^[10] A középkori egyetemalapítások töredékes kútfői azonban megbízható támpontokat sem adnak arra, hogy hazánk az egyetemi-jogi művelődés alkalmas intézményeivel rendelkezett volna a reneszánsz, illetve a humanizmus korszakában. A „fény századában” viszont már a magyar jogi historizmust megalapozó törekvések jelentkeztek pl. a *politikai kameralizmus*, az *udvari közjogtörténetírás*, illetve a különböző *leíró államstatisztikai tanítások*^[11] formájában.

[4] Bónis György, Degré Alajos, Csizmadia Andor, Kovács Kálmán, Pólay Elemér, Stipta István, Both Ödön, Nagyné Szegvári Katalin és mások idevágó részletkutatásai képezik ezt a témánkhöz kapcsolódó historiográfiai fondot. Vö. Csizmadia, 1972, 28–51.

[5] Ld. pl. Kovács Kálmán, 1969, 55–76., Bónis, 1970, 559–570.; Bónis, 1971, 475–485. Hasonlóan Nagyné Szegvári, 1975, 127. stb.

[6] Miként találóan mondja Földesi, 1971, 263.

[7] „Alig támad fel ugyanis az emberben az érdeklődés a társadalmi fejlődés tényeinek a tanulmányozása iránt, amikor is (szinte ezzel egy időben) egy másik érdeklődés is hatalmába keríti, megkísérli feltárni azokat a körülményeket, amelyek között a történelmi megismerés lehetséges”, ld. Kulcsár, 1962, 350–351.

[8] Ld. A felidézett kézikönyv (Magyar állam- és jogtörténet, 1972.) tudománytörténeti prológusa, ill. az újabb Magyar jogtörténet tankönyv (1997) adatai alapján.

[9] Vagyis a századforduló éveiben újjáéledő „nemzeties irány”, ld. alább.

[10] A találó megállapítást ld. Lederer, 1969, 6.

[11] Ld. e sorok írójától: Horváth, 1978, 265–266.

Valójában a jogi fakultással kiegészült Magyar Egyetem első saeculuma pl. ab ovo szorosan összefonódott a magyar jogi tudományosság fejlődésével. Nem lehet megfelelkezni ugyanis arról, hogy a hazai protestáns szellemi központok (Gyulafehérvár, Sárospatak, Debrecen, Pápa stb.) által élesztett történetkritika ösztökélte az ellenreformáció megalapozóit a nagyszombati egyetem mielőbbi kiépítésére. Így az 1635-ben alapított nagyszombati főiskola csak egy emberöltőn át maradt csonka. A protestáns iskoláztatás visszaszorítása és még inkább a kálvinista prédikátorok által kifejlesztett államelméleti-jogi tudományosság jelenléte sürgette ugyanis a jezsuita egyetem jogi fakultással történő kiegészítését. A kettős (1642, 1665) alapítvány végrehajtói tehát az alapító oklevél keltezésével (1667. január 2.) szinte egyidejűleg (1667. január 16.) a prelegálás megkezdésére kötelezték a kart.

Már Pauler felfigyelt arra, hogy ez a lépés nem kevesebbet követelt meg az Egyetem Jogi Fakultásától, mint amit a protestáns államelméleti-jogi tudományosság is nyújtott a hazai humanista szellemi hagyatékokból kiindulva. Baranyai Decsi (Csimor) János 1593-ban Kolozsvárott megjelent *Syntagma institutionum juris imperialis ac Hungarici* című műve pl. a magyar (nemesi) magánjognak (és perjognak) az institutiók rendszerében való feldolgozását, illetve a hézagoknak a „római jog szabályaival történő kitöltését” képviselte.^[12] Kitionich János munkássága a 17. században, illetve a sokat hányattatott és végül a katolikus hitre visszatért Otrokoci Ferenc életműve^[13] hasonlóan a magyar jog (a *jus patrium*) római és kánonjogi megalapozottságát akarta elérni és ez a nemes törekvés a hazai protestáns államelméleti-jogi tudományosságot valóban összekapcsolta a humanisták törekvéseivel. Zsámboky pl. Baranyai Decsi Jánossal közel egyidejűleg csatolta a *Tripartitum* bécsi kiadásához (1581) a *Digesta* egyes fejezeit „*Regulae iuris antiqui*” címmel,^[14] hogy a *jus patrium* hézagait kitöltse. A magyar jogi gondolkodás tehát az újkorba átlépve a társadalmi haladás mellett állt, amikor a *jus patrium*nak a császári (római) joggal, illetve a kánonjoggal történő összevetése és kiegészítése által a kontinentális jogokhoz történő felzárkózást hirdetett.

Ez hatott a jezsuita egyetem jogi fakultásának megalapítóira is, így a Nagyszombati Egyetem Jogi Karának alapító levele a hazai jognak a császári (római) joggal és kánonjoggal (*cum iure caesareo et canonico*) való összevetését egyenesen előírta a Fakultás tanárainak.^[15] Ezt fejezi ki Vécsey Tamás, amidőn a Nagyszombati Egyetem Jogi Fakultásának hivatására visszaulva a hazai jog korszerű szintre emelését konstatálja.^[16] A hazai jog tanítása (tehát) élen járt a korabeli Európában, vagy legalábbis egy korszerű szint elérésére való törekvésben fogant a magyar jog tudománnyá válása.

[12] Ld. Kulcsár, 1982, 20. Vö. Zlinszky Jánosnak a magyar Jogász Szövetség Jogtörténeti Szakosztályában elhangzott Decsi János munkássága c. előadása (1971. II. 8.) nyomán.

[13] A *Breve specimen introductionis in iurisprudentiae methodicam. Una cum annexa suis locis succincta iuris canonici collatione cum iure civili* (Nagyszombat, 1699), ill. az ennek függelékeként ismert *Experimentum reductionis iuris Hungarici ad suos fontes in aliquot exemplis*. Ld. Eckhart, 1936, 25. Vö. Pauler, 1880, 42.

[14] Ami később a *Corpus Iuris Hungarici* 1682. évi kiadásába is bekerült.

[15] Ld. Fejér, 1835, 25. Vö. Pauler, 1880, 23–24.

[16] Vécsey, 1896. 97.

Tény, hogy a Jogi Fakultással kiegészült (1667) Magyar Egyetem a 17. század utolsó harmadától szinte folyamatosan gondoskodott már a jus patrium oktatásáról. A mostoha történelmi körülmények között természetesen a magyar jog katedrájára kinevezettek^[17] gyakorta megelégedni kényszerültek a magyar (nemesi) szokásjog (a Tripartitum) pusztá prelegálásával, illetve kommentálásával, egyesekről pedig kifejezetten az az ítélet maradt ránk, hogy a Hármaskönyv szövegét recitálták csupán. Az első között ismert Koller Ferenc, a neves tudós hírében álló Bencsik Mihály és a már felemlített Otrokocsi Ferenc működéséhez viszont már a 17. század végén igen figyelemreméltó eredmények tapadtak.

A Nagyszombati Egyetem első évszázadáról csak töredékes ismeretekkel, illetve azokkal a korai egyetemtörténeti vizsgálódásokkal (Csery József, Fejér György, Pauler Tivadar, Eckhart Ferenc) rendelkezünk, amelyek még eredeti forrásokon nyugszanak. Ma már viszont ezek a történelmi kútfők is csak hézagosan rekonstruálhatók. Annyi mégis megnyugtatóan mondható,^[18] hogy a jus patrium felidézett főbb képviselői tették először vonzóvá a magyar egyetemet a 17–18. század fordulóján. Jó példa erre már Koller is, aki a magyar nemesi jog ismeretanyagát (Introductio in ius consuetudinarium) perjogi anyaggal (Methodus processualis) egészítette ki, hogy nagyszámú hallgatóságát a patvarián (ügyvédségben) szerzett tapasztalatokkal is felvértezze.^[19] A kortárs Bencsik Mihályról pedig jól tudjuk, hogy nem csak a hazai (anyagi- és eljárás) jog tudományos rendszerezőjeként,^[20] hanem a rendek szolgálatában fogant közjogi természetű ismeretek rögzítésén túl a magyar büntetőjogi kodifikációs törekvések egyik legkorábbi képviselőjeként is megbízható ismeretekre tettünk szert.^[21] A magyar (nemesi) jog (a Decretum Generale) pusztá prelegálásától messze előbbre juthatott tehát a tudomány az Egyetem falai között és ezt a Karon csak egészen rövid ideig tanító Otrokocsi Ferenc is bizonyíthatja, aki az alapítólevél szellemének megfelelően, a jus patrium rendszerbe foglalt ismeretanyagát valóban összehasonlította^[22] a császári (római) jog, illetve a kánonjog szabályaival, ezáltal akarva bizonyítani^[23] a jus patrium római és kánonjogi megalapozottságát.

Van tehát némi támpontunk arra, hogy az alapítók nemes elhatározása nyomán az 1672-től közel egy évszázadon át szinte folyamatosan prelegált jus patrium anyagában a hazai (történelmi) jog módszeres vizsgálatának egyik életképes előképét vélelmezzük. Szó sincs természetesen arról, hogy a történelmi jog módszeres vizsgálatában már a modern jogtudomány eredőit lehetne feltételezni.^[24]

[17] Pl. 1672-től Dornikovics Mihály győri kanonok, 1679-től Jankovics Ignác és főként a következő században működő Matlekovics Ignác (1729-től), Klósz Pál (1734-től), ill. az 1735-től kinevezést nyert Kregár István László stb.

[18] És az Egyetemi Könyvtár kéziratárának a töredékes anyaga alapján is nyomon követhető.

[19] Ld. az Egyetemi Könyvtár kéziratára. Manuscriptum (Ms) B. 93., 269. p. alapján

[20] Ld. Az elsőként alkalmazott nyilvános vitatkozások (Conclusiones) alapján Eckhart, 1936, 11–15.

[21] Ld. Eckhart, 1936, 14. p. Vö. Bónis, 1934, Bónis, 1935, 31–36.

[22] Komparálta. Ezért is mondjuk újabban, hogy az összehasonlító jogi historizmus gyökerei nálunk a felidézett történelmi körülményekhez vezetnek vissza, ld. Horváth, 1974, 358.

[23] Vagy talán éppen annak szükségessége iránt a figyelmet felkelteni.

[24] Ld. Horváth, 1974, 26–27.

A *jus patrium* képviselőinek sajátos szerepét jelzi továbbá az a tény, hogy a Magyar Universitas első saeculuma szélesebb értelemben is kapcsolatba került ezzel a jogi tudományossággal. A Jogi Karon működő kanonisták pl. közel azonos módon kapcsolatba kerültek a történeti (nemesi) jogból fakadó historizmussal, sőt, némelyikük igen jelentős szolgálatot is tett a *jus patrium* alapvető forrása-inak az összegyűjtésében, illetve az így feltárt ismeretanyag rendszerezésében. Az Egyetemi Nyomda élén álló Szentiványi Márton pl. már a 17. század végén bekapcsolódott a régi magyar jogemlékek közreadásába, sőt, ő volt az, aki elsőként nevezte az általa ismét teljesnek hitt gyűjteményt *Corpus Juris (Hungarici) seu decretum generale*-nak.^[25] Az egyházjog történetét alapozó Markovics Mátyás és a „magyar jog művelésében rést törőleg” fellépő Szegedy János kánonjogi professzor munkásságában^[26] pedig a korabeli magyar jog megismerésének a kútfont kell látnunk.

Különösen **Szegedy János** életműve mutatott fel a kor színvonalát meghaladó történeti-jogi ismereteket, aki a magyar jogi gondolkodás szembetűnő hiányosságait kívánta pótolni.^[27] Egy sajátos ötvözetű rendi (nemesi) közgondolkodás jogi historizmusának az alapozása során pedig Szegedy már eljutott a hazai (werbőcziánus) jog korszerűtlenségének a felismeréséhez is,^[28] a magyar jog hiányosságainak esetenként a római jog tételeivel történő kiegészítése pedig egyenesen a katedra hivatásából származott. Mindez Szegedy János reputációját oly mértékben emelte, hogy tanításaira a megkésett polgári átalakulás koráig rendszeresen hivatkoztak.

1.2. A KUTATÓ-ELEMZŐ (MÓDSZERES) VIZSGÁLÓDÁSOK KEZDETEI

Az alapítók nemes célkitűzése tehát még a Nagyszombati Egyetem első saeculumának a lezárulta előtt meghozta gyümölcsét nemcsak a *jus patrim*, hanem a kánonjog szférájában is, alapokat teremtve a történelmi (feudális) jog tudományos elemzésére. Azt a lehetőséget azonban, amit ezek a törekvések magukban rejtettek, valójában csak a 19. század első felében önállósuló anyagi- és eljárásjogi ágazatokban dolgozók (Vuchetich Mátyás, Frank Ignác és mások) érlelhatték tudományos értékűvé. Időközben viszont a módszeres kutató-elemző jogtörténeti vizsgálódások kezdetei is kibontakoztak a 18. század második felében.^[29]

[25] A kar alapítóleveléből felidézett „ars combinatoria” (az összehasonlítás) szerepét pedig a *Curiosiora et selectiora variarum scientiarum miscellanea* c. (1689–1702) értekezésében fejtette ki

[26] Így a *Tripartitum Juris Hungarici Tyrocinium* (1734), a *Rubricae sive synopses titulorum* (1734), *Werbőczius illustratus, sive decretum Tripartitum* (1740), *Decreta et vitae primorum Hungariae Regum* (1744) stb. ld. Horváth, 1974, 28–29. Vö. Pauler, 1878, 59–75., Degré, 1935, 20–21., Kosáry, 1980, 158.

[27] Sőt, Szegedy János munkássága kapcsolódott a régi magyar jogi emlékek összegyűjtéséhez is, vagyis az 1548. XXI. tc. alapján születő *Quadrupartitum*-mal kiegészített 1740-es és az 1751-es nagyszombati *Corpus Juris* kiadásához, bár ő magát ezen munkálatok során soha meg nem nevezte. Vö. Degré, 1935. 12–20., Eckhart, 1946, 321.

[28] Ld. Pauler, 1878, 67–68.

[29] Ld. Csizmadia, 1972, 28–39. Vö. Horváth, 1980, 128–129.

A természetjogi érvekkel alapozó szerződéses közjogi felfogás és a magyar rendi kiváltságok ellen fellépő udvari közjog-történetírás szembenállásából fakadtak pl. az első maradandó eredmények. Így az udvar szolgálatában alkotó Kollár Ádám, a kútfők módszeres vizsgálatát alapozó Kovachich Márton György, illetve a jakobinus Hajnóczy József kezében érett először tudománnyá ez az ismeretanyag, amit most már a magyar közjogtörténet kezdeteiként is felfoghattunk.^[30]

Alapozó munkálatokat hagytak maguk után a praktikus célokat szolgáló államtudományok, illetve az ún. politikai-kamerális tudományok (pl. a történeti földrajz, az államstatisztika, stb.)^[31] is, miután már a Planum iuridicae facultatis (1775) c. szabályzatba belefoglalt „európai államtan” (**Historia status publici Europae**) kereti között a Joseph Sonnenfels bizalmát élvező **Barits Béla** kezéből került ki az az összehasonlító államstatisztika, amely a felvilágosodás eszméin nevelkedett, európai jogi tudományosságot hirdetett.

A középkori eredetű szövegelemző (exegetikus) kutatás ebben a korszakban veszítette el hitelét hazánkban és helyét a kutató elemző forráskutatás, a ténykutató (numerikus) történeti statisztika és az összehasonlítás,^[32] illetve a születő történeti segédtudományok (diplomatika, genealógia, kronológia stb.) foglalták el. Mindezek hatása alatt a hazai jog tudományos előképeinek egész sora figyelhető meg már a 18. század utolsó harmadában. Ezek a törekvések pedig gyakran a felvilágosodással, illetve a felvilágosodás jogi historizmusának a sajátos (módszertani) alapállásával kerültek kapcsolatba, nem hagyva maguk után még jogtanító kézikönyveket, de a haladás tudatosításával és a jogfejlődés egyetemes összefüggéseinek a keresésével a modern jogi gondolkodás tudományosságának a kibontakozását szolgálták. Való igaz tehát, hogy a magyar jogi gondolkodás újkorát is a felvilágosodás nyitotta meg.^[33]

Az új eszméáramlat a modern polgári társadalom kialakulásának az előtörténetével összefüggésben nyert létjogosultságot, a benne rejlő lehetőségek azonban hazánk szellemi életében csak töredékesen bontakozhattak ki, miután a polgári átalakulás társadalmi feltételei még vártak magukra. Így nálunk – a polgári elem hiányában – a haladás eszme hordozója lehetett a társadalmi helyzetében lehanyagló köznemesség és még inkább a „gyülékony eszmékkel” ismerkedő nemzeti értelmiség is. Íme, innen fakadt tehát a historikus érvekkel alátámasztott szerződéses (közjogi) gondolat, amely a birtokos elem tudatában persze jobbra csak a nemzeti függetlenséget garantáló új szerződés szükségességére korlátozódott.^[34] Ennél számottevőbb lehetőségek kibontakozásának vagyunk tanúi azonban, amidőn a Habsburg abszolutizmus uralkodói (Mária Terézia, illetve II. József) maguk tettek lépéseket a magyar jogi közgondolkodás korszerűsítése érdekében. *Így jelent meg a korabeli magyar Egyetemen is az abszolutizmus államelméleti tudományosságát reprezentáló „jus publikum universale” mellett az európai államok statisztiká-*

[30] Ld. Hajnik, 1872. 37., Wenczel, 1876. 16., Pauler, 1880. 107., Eckhart, 1936. 146–148.

[31] Ld. Kovacsics, 1979. 108–109., Horváth, 1979. 108–117. Vö. Lentze, 1962. 54–55.

[32] Az előbbieken is megismert ars combinatoria.

[33] Miként erre már Eckhart Sándor alapvető kutatásai is felhívták a figyelmet. Ld. Eckhart, 1924. 8–9.

[34] Ld. Szabó I., 1955. 68–72.

ja, a konkrét állami érdekekhez tapadó lépések (reformok) pedig objektíve elősegítették a jogi gondolkodás felszabadítását az egyház gyámkodása alól. Így van az, hogy bár a magyar rendi reakció, illetve az udvarnak a francia forradalomtól történt megrettenése útját állta egy kiteljesedő tudományos előrehaladásnak, jogi gondolkodásunk tudományosságában mégis kitörölhetetlen nyomokat hagyott az új eszmeáramlat.

A jakobinus örökség kapcsán nemcsak Hajnóczy József módszeres közjogtörténeti kutatásaira, illetve Barits Béla és a leíró történeti államstatisztika számos képviselőjének az erőfeszítéseire hivatkozhatunk, hanem a születő új tudományosság egészének tudatformáló szerepére. Az Egyetem falain belül ezt jelzik a felélénkült diákmozgalmak (diáktársaságok) a 80-as évektől.^[35] Így a jogi gondolkodás egyszeriben felfedezte a históriát tudományos értelemben, és szinte a Voltaire által kimunkált történetfilozófiával vetette rá magát azoknak a tudományos igazságoknak a keresésére, amelyek a történelemből nyilvánvalóan adódtak. A francia-olasz felvilágosodás nagyjai tették tudatossá például, hogy ezek a történelmi tapasztalatokon nyugvó igazságok a népek szokásainak és törvényeinek a feltárásán keresztül érhetők el.^[36]

Még a születő állami nevelési politika is ösztönösen vonzódott a jogfejlődés tudományos alapjainak a megteremtéséhez, amidőn pl. Mária Terézia az addig túlnyomóan rendi-nemesi érdekeket kifejező, *jus patrium* segédtudományaként a joghistória tanítását kezdeményezte (1769). Bécsben valójában már 1753-tól kísérletek történtek a természetjog és a jogtörténet tanítására,^[37] az 1777. évi *Ratio Educationis* pedig a hazai jog (a *jus patrium*) segédtudományaként akarta meghonosítani nálunk a magyar jog módszeres vizsgálatát.

Ennek ellenére hazánkban és az örökös tartományok egyetemerein még több mint egy évszázadnak kellett eltelnie ahhoz, hogy a művelődésügyi kormányzat a nemzeti jogtörténet önállóságát elismerje. Látni kell azonban, hogy a felvilágosodás eszmeáramlatával érintkező jogi historizmus maga is egy szélesebb, általános jogtörténeti világkép kialakítása irányában hatott, miután ez a historizmus a világtörténelemben kimutatható hasznos igazságokra apellált.^[38] Nem véletlen tehát, hogy az ébredő módszeres jogi historizmus e korban nálunk is a leíró (európai) államstatisztika, az általános alkotmánytörténelem, vagy éppen az angol-magyar analógia keresés tapasztalataira hivatkozva tette érdekelté gondolkodóinkat (Lakics György, Barits Béla) a jogfejlődés módszeres megközelítésében.

A felvilágosodás jogi historizmusa tehát nálunk is hidat képezett a módszeres jogi kutatómunka kezdetei, illetve a liberális jogi tudományosság között.

[35] Ld. Bodolay, 1963. 119–120, 126. stb.

[36] Az ősforrásokra visszautalva ld. Horváth, 1974, 66–67. Vö. Derzsavin, 1946, 237–274.

[37] Amit követelt az 1769-es királyi leirat, amelynek nyomán az osztrák örökös tartományok egyetemerein is kibontakozhatott volna a jogtörténettudomány. Ld. Eckhart, 1936, 112. Vö. Lentze, 1962, 57–58.

[38] Miként Meinecke, 1959, 82–83.

A fent vázolt történelmi előzmények már meggyőzhetik a t. olvasót, hogy további megbízható támpontokat kell keresnünk a 18. század folyamán már szép számban működő és nem egyszer elhíresült állami, illetve hitfelekezeti alapítványként megszilárdult „tudomány-akadémiák”-ról. Az újabb módszeres kutatómunka^[39] feltárásai alapján joggal mondhatjuk már, hogy az egyedülálló magyar Universitas mellett a jogakadémiák is melegágyaivá lehettek a módszeres jogi tudományosság megteremtésének.^[40] Az anyaintézményünkre támaszkodó győri példákat keresve jó szolgálatot tett a mindmáig a joggyakorlatot végző patrióta Horváth József, aki az 1700-as évekre visszanyúlva a helyi egyetemalapítással szinte egyidejűleg tárta fel a Győri Academia scientiarum joggal idézhető eredményes küzdelmét a hazai modern jogi tudományosság megteremtésében. Hogy joggal büszkélkedjen vele a fiatal nemzedék, állítsuk ide teljes terjedelmében ezt a megbízható kútfőkre támaszkodó alkotást.

Az MTA Egyetemtörténeti (Nemzeti) Bizottság győri kihelyezett ülésének adózva ezt a képalkotást törekedtem a maga teljességében felidézni. Időben a napjainkig terjedő két teljes évszázad idevágó relevanciáinak a rekapitulálásával azonban nem terheltem a figyelmet, miután azok a módszeres tudománytörténeti vizsgálódásaink tárgyaivá lettek, illetve a mi anyaintézményünktől megörökölt kézikönyveink nyomán is követhetők.

[39] Ld. Mezey, 1998; Bihar, 1872; Udvardy, 1989; Nagy, 1984; Szabó Gy., 1984 stb. ismert feldolgozások nyomán.

[40] Ld. Jogakadémiák, Mezey, 1998, 14–15. alapján.

- *A Jog- és Államtudományi Kar története 1667-1935. A királyi magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története, II. köt.* Budapest 1936.
- Bihari I. (1872): *A sárospataki jogakadémia*, Budapest
- Bodolay Géza (1963): *Irodalmi diáktársaságok 1785-1848*, Budapest
- Bónis György (1934): *A magyar büntető törvénykönyv első javaslata 1712-ben*, Angyal Szeminárium kiadványai 26. sz. Budapest
- Bónis György (1935): Bencsik Mihály és az első magyar büntetőjavaslat (1670-1728). In: *Jogi professzorok emlékezete*, Budapest, 31-36.
- Bónis György (1970): Fünfundzwanzig Jahre ungarische Rechtsgeschichtsschreibung (1945-1969) Erster Teil: Die Zeit bis 1526. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Germanische Abteilung* LXXVII. 559-570.
- Bónis György (1970): Fünfundzwanzig Jahre ungarische Rechtsgeschichtsschreibung (1945-1969) Zweiter Teil: Die Zeit nach 1526 bis 1918. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Germanische Abteilung* LXXVIII. (1971). 475-485.
- Csizmadia Andor (1972): *A magyar állam- és jogtörténettudomány*, In: Csizmadia-Kovács-Asztalos: *Magyar Állam- és Jogtörténet*. Szerk. Csizmadia Andor, Budapest, 28-51.
- Degré Alajos (1935): Szegedy János, az Egyetem első jogtörténésze (1699-1760). In: *Jogi professzorok emlékezete*, Budapest
- Derzsavin, K. N. (1946): *Voltaire*, Moszkva
- Eckhart Ferenc (1936): *A Jog- és Államtudományi Kar története 1667-1935*, Budapest, (A Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története, 2.)
- Eckhart Ferenc (1946): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Budapest, Politzer
- Eckhart Sándor (1924): *A francia forradalom eszméi Magyarországon*, Budapest
- Fejér György (1835): *Historia Academiae Scientiarum Pazmaniae archiepiscopalis*, Buda
- Földesi Tamás (1971): *A megismerhetőség modern problémái*, Budapest
- Hajnik Imre (1872): *A magyar alkotmány és a jog Árpádok alatt*, Pest
- Horváth Pál (1974): *Tudománytörténeti és módszertani kérdések a jogtörténet köréből*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Horváth Pál (1978): A politikai-kamerális tudományok kora és a születő jogtörténetírás. In: *Jogtudományi Közlöny* XXXIII. évf. 5. sz. 265-266
- Horváth Pál (1979): A történeti statisztika szerepe a hazai jogi historizmus tudományos alapjainak megvetésében, In: *A magyar statisztikai felsőoktatás kétszáz éve*, Budapest, 108-117.
- Horváth Pál (1980): A magyar jogi historizmus fejlődésének problémái az újabb tudománytörténeti kutatások fényénél, In: *Jogtörténeti Tanulmányok* IV. Szerk. Csizmadia Andor, Budapest
- Horváth Pál (1986): *Az Állam- és Jogtudományi Kar szerepe a magyar jogtudomány fejlődésében. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem 350 éves évfordulójára*. Szerk. Horváth Pál, Budapest
- Kosáry Domokos (1980): *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kovács Kálmán (1969): A magyar jogtörténeti kutatások útja és jelenlegi feladatai. In: *Gazdaság és Jogtudomány* III. 55-76.
- Kovacsics József (1979): A statisztikai felsőoktatás 200 éve. In: *A magyar statisztikai felsőoktatás kétszáz éve*, Budapest, KSH

- Kulcsár Kálmán (1962): A történeti szemlélet a XX. század jogtudományában. In: *Állam- és Jogtudomány* II. évf. 3. szám, 314–360.
- Kulcsár Péter (1982): *Bevezető* In: Baranyai Decsi János magyar históriája (1592–1598), Ford. és a bev. írta Kulcsár Péter, Budapest, Helikon – Európa
- Ladányi Andor (1976): A felsőoktatás- történeti kutatások, In: *Magyar Tudomány*, 4. szám, 245–260.
- Lederer Emma (1969): *A magyar polgári történetírás rövid története*, Budapest
- Lentze, Hans (1962): *Die Universitätsreform des Ministers Graf Leo Thun-Hohenstein*, Graz-Wien
- Meinecke, Fr. (1959): Die Entstehung des Historismus, In: *Meinecke Werke*, Band. III. Herausg. u. eingeleitet v. Carl Hinrichs, München
- Mezey Barna (1997): *Magyar jogtörténet tankönyv*, Szerk. Mezey Barna, Osiris, Budapest
- Mezey Barna (1998): Egyetemek és jogakadémiák. In: *Győri Tanulmányok*, 20. szám, 7–17.
- Nagy Sándor (1984): A jogi oktatás és szervezete a Debreceni Ref. Kollégiumban 1742–1914. In: *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*, Budapest, 155–189.
- Nagyné Szegvári Katalin (1975): A jogtörténettudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után (helyzetelemzés). In: *Jogtörténeti értekezések*, 7. szám, Szerk. Kovács K., Budapest
- Pauler Tivadar (1878): *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*, MTA, Budapest
- Pauler Tivadar (1880): *A budapesti M. Kir. Tudományegyetem története*, Budapest
- Sinkovics István (1985): Az érseki egyetem 1635–1769, In: *Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem története 1635–1985. Az alapítás 350. évfordulójára kiadja az Egyetem Tanácsa*, Szerk. Sinkovics István, Budapest, 27–58.
- Sinkovics István (1970): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1945–1970*. Szerk. Sinkovics István Budapest
- Szabó György (1984): *Jogi oktatás Pápán*, A Pápai Ref. Jogakadémia története 1832–1885, In: *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*, tanulmánykötet (szerk. és előszó: Kovács Kálmán), Budapest, (*Jogtörténeti Értekezések*, 14.) 121–154.
- Szabó Imre (1955): *A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon*, Budapest
- Udvardy László (1898): *Az Egri Érseki Joglíceum története (1740–1896)*, Eger
- Vécsey Tamás (1896): A jog- és Államtudományi Kar. Visszapillantás az 1867 előtti két évszázadra. In: *Felső oktatásiügy Magyarországon*. A VKM megbízásából írták Breznay B. etc. Budapest
- Wenczel Gusztáv (1876): *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, Budapest

A győri királyi jogakadémia megalakulásának előzményei

A győri akadémia 1850-es megszüntetése miatt a győri és dunántúli polgárság kénytelen volt a jog iránt érdeklődő gyermekeit a pozsonyi jogakadémiára, vagy a pesti Kir. Magyar Tudományegyetemre küldeni.

Győr városa ezeken a nehézségeken szeretett volna segíteni, de jól tudták, hogy az osztrák kormánypolitika a jogakadémia visszaállítását nem fogja támogatni, mivel 1848–49-ben a tanárok és a tanítványok hazafias szelleme miatt szüntették be az akadémia működését. Így várakozniuk kellett a visszaállítás kísérletével. Az Októberi Diploma néven ismert császári rendelet (1860. október 20.) megjelenése után – ami már közeledést mutatott az alkotmányosabb kormányzás felé – remény nyílt arra, hogy a város is visszaigényelheti jogi és szellemi értékeit.

Bécsben belátták, hogy Magyarországgal szemben elkerülhetetlen az alkotmányos alapra való visszatérés. Ezért bocsátották ki az „Októberi Diplomát”, amely törvényes alapul elfogadta a Pragmatica Sanctiót. A birodalmi egységet úgy akarta fenntartani, hogy azt alkotmányos intézményekkel köti össze. Magyarország mint az összbirodalom tartománya, külön kormányt és országgyűlést kapott, de az egész birodalmat érdeklő közös ügyek (pénz, hitel, vám, bank, kereskedelem, államadósság, hadügy) a birodalmi gyűlés elé tartozónak mondtattak ki.

BEÖTHY KÁROLY VEZÉRCIKKE A GYŐRI KÖZLÖNYBEN A JOGAKADÉMIA ÉRDEKÉBEN

A Győri Közlöny 1860. október 28-i számában Beöthy Károly győri ügyvéd, újságíró tollából egy vezércikk jelent meg, amiben a győri akadémiáról emlékezett meg.

Jogakadémiánk

Győr, október 26-kán

(thy) Kilenc év híján száz éve annak, hogy dicső emlékezetű Mária Terézia királynőnk megalapította Győrött a jogakadémiát, s az 1773-dik évben eltörölt jezsuita-rend jószágaiból bejött 322,000 frtnyi összeget a tanárok fizetésére fordíttatni rendelte.

A nőkirály ez intézkedésével fényesen megmutatta, hogy a mily gazdag volt a női kellemeiben, oly bölcs volt az országlatban.

„El vész azon nép, mely tudomány nélkül való.” De Mária Teréziának

nem volt oka népét elveszíteni, különösen azon lovagias magyar népet nem, melynek törvényhozó nagyjai, midőn a gyászba öltözött fejedelemnő császári kisedével karján, s a kívülről tapasztalt árulás miatt omló könnyekkel szemében az országgyűlés előtt megjelent, s a véstől környezett trón megmentésére kért segítyt, hűségüket azzal bizonyították, hogy az újabb kor történelmében példátlan lelkesedéssel életüket és vérüket ajánlák föl Magyarországnak szorongatott királynőjének védelmére. A lovagias magyar nemzet e hős lelkesülése szétriasztá az ellent és a trón mentve lőn.

Nagy tettekre csak oly nemzet lelkesülhet, melynek érzelmeit a tudomány megszelídítette, s értelmi tehetségét kifejtette akként, hogy, midőn kell, tud szívből lelkesülni, s ha lelkesülése tárgyért tennie kell, a tette meggyőződése, öntudata ébreszti. Azért az államhatalmak akkor cselekszenek saját mint a népek érdekében bölcsen, midőn a tudományok eszközeit nem egy halomra csoportosítják, hanem akként helyezik el, hogy azokhoz a népek minél könnyebben, minél olcsóbban juthassanak. Midőn Mária Terézia a győri jogakadémiát 1769-ben megalapította s annak fönntartására a jezsuiták jószágaiból bevett 322,000 frtnyi nevezetes összeget fordítani rendelte, e honanyai intézkedésre bizonyosan ily magasabb országlati elvek vezették, óhajtván, hogy Magyarország dunántúli kerületében se hiányozzanak azon eszközök, melyekkel ezen igen nagy magyar vidéken a tudományosság, s a hazai jogismeretek könnyen megszerezhetők legyenek.

Hasonló nézet vezethette dicső emlékezetű II. Ferenc királyunkat is, midőn az 1785-ben Pécsre áttett jogakadémiánkat, városi tanácsunk, s a ft. győri káptalan együttes folyamodására s az országgyűlés közbenjárása következtében 1802-ben ismét Győrré visszahelyezni rendelte.

Azonban ez üdvös intézkedések, mint oly sok mások a közelebb múlt évtizedben megsemmisítettek, s a centralisációnak áldozatul vettetett a jogtudomány is.

Jogakadémiánk főgymnasiummá törpítettett s a dunántúli kerület jogi pályára készülő ifjai messze földre voltak kénytelenek utazni, hogy magukat választott pályájukra kiképezhessék.

E sajnos körülmény terhelte a szülőket; hátrányára volt az ifjoknak s hátrány a jogtudományra nézve.

De közelebb maradvá magunkhoz, legérzékenyebben terheli városunkat, melyre nézve a jogakadémia valóságos szellemi és anyagi kincs volt egyszersmind.

Nem igazán látom szükségét, mutogatni a szellemi és anyagi nyereseményeket, melyeket egy nagyobb tanintézet nyújthat egy-egy városnak, ismeretesek azok mindnyájunk előtt, s csak annyit jegyzek meg, hogy az már magában is igen nagy jótékonyosság, ha gyermekeinket nem kell a szülői tűzhelytől terhes költségeskedéssel eltávolítani, hanem saját őrködésünk alatt itthon is fölnevelhetjük azokat.

Részint az ősjogok iránti tisztelet, részint a közösség tudományos érdekéből indulhatott ki a főgymnaziumunk derék igazgatója ft. Szabó Otmár sz. Benczés rendi áldozár, midőn e napokban községtanácsunkhoz egy emlékiratot intézett, melyben fölhevja, hogy a jogakadémia visszaállítására lépéseket tegyen.

Ez emlékirat hű másolatát bírván, nem tartom érdektelennnek azt e helyütt is közölni, meg lévén győződve, hogy ezen közműveltségre oly igen fontos kérelemhez a közönség is járul.

A vezércikk írója sajnos már nem érthette meg a győri jogakadémia megnyitását.^[1]

SZABÓ OTMÁR EMLÉKIRATA

A következő lapszámban (Győri Közlöny, 1860. november 1.) Beöthy Károly betűhíven megjelentette Szabó Otmár^[2] gimnáziumigazgató, bencés tanár Emlékiratát. Ebben a szerző felkérte a községtanácsot, hogy a tizenkét éve bezárt jogakadémia megnyitását kérjék és sürgessék. Az emlékirat szövege a következő

1860. október 28-án :

Emlékirat, mellyel a főgymnásiumi igazgatóság Győrváros községtanácsát fölkéri, hogy a tizenkét év óta bezárt jogakadémiának megnyitását eszközölni szíveskedjék.

Hogy a szellemi és anyagi lét válhatlan kapcsolatban áll Győr városnak t. községtanácsa bölcs intézkedésével, eléggé tanúsítja, midőn mindkettőnek előmozdítására semmi áldozatot sem kímél.

A t. községtanácsnak e nemes buzgalma bátorítja a helybeli főgymnásium igazgatóságát is, hogy a t. községtanács atyai gondoskodását szerény indítványával s illetőleg alázatos kérelmével igénybe vegye.

Köztudomású dolog az, hogy dicső emlékü Mária Terézia királynő 1769-ben a jogtudományokat Győrött megalapította, s az 1773-ban eltörölt jezsuiták jószágaiból bejött 322.000 forintnyi összeget a tanárok díjazására fordította.

De továbbá mindenki tudja azt is, hogy a jogakadémiánk tudományos csarnokait a 48-i zavaros idők még ugyanazon évi május hóban bezárták, hisz a vad fegyverek zöreje a szelíd műzsákat elnémítja.

A bölcsészeti és gimnáziumi tanelőadások 1849. november 25-én ugyan elkezdtek, de nem a jogiak, sőt egy év múlva az özvegy bölcsészeti kar is a gymnásiummal egyesítetvén megszűnt és hamvaiból a 8 osztályú főgymnásium keletkezett.

Nem kételkedem végre, hogy ismeretes tény a t. községtanács előtt az is, miszerint a bölcsészeti és jogi tudományok 1785-ben Pécsre tétettek át; de nyolc évnek

[1] Beöthy Károly, szlováni Született: Komárom, 1820. november 2. Meghalt: Győr, 1864. november 21. Középiskolai tanulmányait szülővárosában a református kollégiumban, a jogot a pesti Kir. Magyar Tudományegyetemen végezte el. Pesten ügyvédi vizsgát tett és mint gyakorló ügyvéd a fővárosban telepedett le. Az 1848-49. szabadságharcban előbb mint pesti önkéntes a szerbek elleni csatározásokban, azután mint vésztörvényszéki bíró vett részt. Komáromban kapitulált. Ezután Győrött ügyvéd és Győr vármegye alügyésze. 1857-1860 között a Győri Közlöny szerkesztője, főmunkatársa. Hites ügyvéd, Győr vármegye alkotmányosan választott alügyésze, a Győri Gazdasági Egylet jegyzője és az egylet évkönyvének szerkesztője 1860-1863 között. Temetésén Liszkay József evangélikus hitszónok mondott gyászbeszédet. (I. : Beöthy Károly = Győri Közlöny, 1864. november 24. 378. p.)

[2] Szabó Otmár István Született: Nagyföldemes, 1823. augusztus 4. Meghalt: Bakonybél, 1880. december 21.

1839. szeptember 15-én lépett be a bencés rendbe, Pannonhalmán teológiát hallgatott, 1847. május 25-én fogadalmat tett, 1847. július 20-án pappá szentelték. Pannonhalmán hitszónok, 1848-ban tanár és szertartó, 1849-ben Nagyszombatban, 1850-től Esztergomban, 1852-től Győrött gimnáziumi tanár, 1857-ben a győri bencés gimnázium igazgatója, 1861: Varsányban lelkész, majd 1877-től Bakonybélben rendi lelkész. 1878-ban alperjel lett.

lefolyása után, vagyis 1793-ban a város a győri nemes káptalannal egyesülten benyújtá Ő Felségének az akadémia visszahelyeztetését kérvényező alázatos folyamodványát, melyet 1802-ben megújítván s méltányos kérelme az ország karai és rendek által is pártoltatván, második Ferenc Ő Felsége kegyelmesen elrendelte, hogy az akadémia Pécsről Győrré tétessék vissza.

Tekintetes községtanács!

Győr városában félszázadon túl virágzott akadémiánknak történetét, s a Pécsre átvittnek visszahozatalán buzgólkodó városnak törekvéseit vázolván rámutattunk alázatos kérelmünk és bizalomteljes indítványunk tartalmára is, mely röviden alakítva ez, szíveskedjék a t. községtanács boldog emlékü őseinek buzgalmát, követve a 12 év óta bezárt jogakadémiának mielőbbi megnyitását annyival is inkább szorgalmazni, minthogy hazánk dunántúli részében jogakadémia nincs. A város új terheltetésétől tartani nem lehet; miután a fölhozott adatok szerint az akadémiának föntartása a tanalapra nehezül; a városra tehát csak szellemi és anyagi haszon háromlik a t. községtanács érdemdús tagjaira pedig a felsőbb műveltségre törvő ifjú nemzedék áldása száll.

A t. községtanács meg fog bocsátani ezért, hogy bokros teendőinek halmazát e szerény, de korszerű indítvánnyal is növelem, ha meggondolja, hogy e bizalmas kéréssel föllépni minden honpolgárnak, de kivált annak honfiúi szent kötelessége, ki a volt akadémiának gymnasiumba olvadt maradványait kormányozza stb. Eddig az emlékirat, mely tekintve eredetét elvitázhatatlan bizonyosság arra, hogy egy kir. jogakadémiának Győrről fennállását hosszas gyakorlat által is szentesített ősi törvények biztosítják, s hogy eme törvények szerint a jezsuita rend jószágaiból bejött 322.000 forint más célra, mint a győri kir. akadémia jogtanárainak fizetése nem fordítható.

A derék sz. bencés rend, mely Szent István első apostoli magyar királyunk által alapított ősi zárdájában Pannonhalmán mindig hű őrzője volt nemzetiségünknek, az emlékirattal újabban is bebizonyította, hogy a mily gondos s mily tevékeny és fáradhatatlan a tudományok terjesztésében, ép oly tisztelője az ősi jogoknak is. Megmutatta a jogalapot, melyre községtanácsnak támaszkodhatik s kijelölte az utat, melyen haladnia kell, ha óhajtja, hogy higgyük, miszerint, ha bár nem a nép kifolyása is, de szellemi érdekeinek hű képviselője.

Az október 20-iki császári diploma az ország tanügyében is nevezetes változást enged remélnünk, azért most látom leginkább helyén, ha községtanácsunk fölhasználva kérdését magáévá teszi a visszahelyezése iránt addig is amíg azt országgyűlés elé vihetné; mindenek előtt Magyarország hercegprímásának ez ügybeni magas pártfogásáért is esedezve, a magyar kir. helytartótanácsához folyamodik.

Senkinek sem lehet oka hinni, hogy az ország bíboros egyházfje a kért pártfogást megtagadná oly ügytől, mely amellet, hogy törvényes, ahogy ez a nemzetnek – miután fundantioval bír, egy krajcárjába sem kerül, még az ország egy jelentékeny magyar kerületének – a dunántúli kerületnek – tudományos művelődésére is annyival nagyobb befolyású, mert az egész kerületben a pápai református főiskolát kivéve egy jogakadémia sincs.

E kérdésnél habozni is bűn, valamint a mulasztás terhe sem a közönséget fogja súlytani.

A Győri Közlöny újságírójaként és győri ügyvédként egyaránt, Beöthy Károly is örömmel üdvözölte Szabó Otmár indítványát és ajánlotta, hogy Győr város tanácsa kérje fel az ország prímását az ügy támogatására.

Szabó Otmár és a Győri Közlöny kezdeményezésére a Dunántúl csaknem valamennyi vármegyéje segítette a jogakadémia visszaállítását kérő indítványt, és támogatásáról biztosította őket. A Magyar Kir. Helytartótanácshoz és az Őfelségéhez felterjesztéseket intéztek az akadémia mihamarabbi megnyitása érdekében.

Győr város tanácsa és községtanácsa 1860. november 6-án tárgyalta a kérdést Schadl János községtanácsnok úr elnökleite alatt. Vrana Ede, Balogh Kálmán, Preng Mihály, Hencs Ignác, Limpek József, Brunner Sebestyén, Karvassy Kálmán, Fischer József, Lacza Ferencz, Toscano József, Zmeskál József községnökök és Zánthó János mint jegyző együttlétükben tartott községtanácsi ülés alkalmával tárgyalták az akadémia ügyét.

A községtanácsi jegyzőkönyvben 588. folyószám alatt (1860. november 6. IV: B. 1104/a/51) a következő olvasható:

Tisztelendő Szabó Otmár főgimnáziumi igazgatónak emlékiratára tekintve az ezért tett erélyes indítványára, melynél fogva a városi községtanácsot fölkéri, hogy a 12. év óta bezárt jogakadémiának megnyitását felsőbb helyen eszközölje.

Végeztetett:

Ámbár a községtanács ön maga is azon buzgó szándokban volt, mikoránt az 1848. évben, felsőbb rendelvénnyel nyomán bezárt a helybéli jogakadémiának megnyitása eránt e városi közönség érdekében legközelebb hatályos lépéseket tegyen e mellett, a felszentelt főgymnásiumi igazgató úrnak ez érdemben megelőzőleg tett korszerű s üdvös indítványa e községtanácsi testület részéről, az összes városi lakosság nevében is hála köszönettel fogadtatik.

Őfelségéhez folyamodványt szerkesztettek, amelyben felvázolták az akadémia történetét és rámutattak azokra az indokokra, hogy miért szükséges az újbóli megnyitás. Elhatározták ugyanekkor azt is, hogy küldöttségeket indítanak, és az emlékiratot befolyásos személyeknek és hivataloknak átadják, és egyben támogatásukat kéri a Győr városa számára e fontos ügyben.

A győri akadémia kitűnőségét elismeri egy 1850-ben írt feljegyzés egy részlete is: „egy akadémiából sem jutott annyi tanár a pesti királyi egyetemre, mint a győriből, mi alatt ezen akadémia az egyetemnek semináriuma gyanánt méltán tekinthető.”

1860. december 6-án Győr községtanácsa ülésezett, amelynek egyik napirendi pontja volt Mersits Ignác, Preng Mihály és Fischer József községtanácsnok urak megbízatásának teljesítése, amelyet az 1860/588. sz. alatt a győri jogakadémia visszaállításának kieszközölése érdekében az esztergomi érsekhez intézett kérvény átadásáról rendelkezett:

Megbízatásuk folytán jelentették: miszerint őeminenciája őket leereszkedő szívesseggel fogadván megnyugtatólag kijelenté, hogy a kívánt jogakadémiának helyreállítása eránti közreműködő lépéseket megfontolni fogja, bizton reményelvén miszerint Győr városának ez ügybeni méltányos és igazságos kérése a legrövidebb idő alatt helyhezviteléhez vezetetik.

A Győr város községtanácsa által kijelölt másik küldöttség tagjai Kozma Imre Győr polgármestere, Szabó Otmár gimnáziumigazgató és Peregi Mihály kereskedő voltak.

A győri küldöttség meglátogatta a kir. tárnokmestert és felkérte, hogy az emlékiratot nyújtsa be a Helytartótanácsához. Felkérték az esztergomi érseket, Magyarország primását valamint az akadémián régen tanítókat, és más magas rangú méltóságokat is a felsőbb tanintézet újbóli megnyitásának támogatására.

A városi községtanács 1861. január 26-án kereste meg levelével a győri püspököt, amelyben szíves támogatást kért az akadémia megindítása ügyében.

SIMOR JÁNOS LEVELE A VÁROSI KÖZSÉGTANÁCSHOZ

Simor János győri püspök válaszlevele az akadémia visszaállításáért a városi községtanács megkeresésére, 1861. március 5-én íródott:

Tekintetes Városi Tanács!

Szabad kir. Győr városának folyó évi Boldogasszony hava 26-án 410. szám alatt kelt levelével megkeresett az iránt, hogy a püspöki s káptalani irattárakból a hajdani győri akadémia alapítványaira vonatkozó adatokat gyűjtessek, melyekből kitűnjék, különösen miben állanak ezen alapítványok, ki által kezeltetnek, ki rendelkezik fölöttük, mennyit jövedelmeznek, s a jövedelem jelenleg hova fordítatik? Nem késtem e felhívásnak megfelelni, s az elrendeltem fürkészetnek eredményeül a székes káptalanom által 1793-ban legfelsőbb helyre benyújtott, az akadémiának Pécsről Győrbe való visszahozatalát kérelmező folyamodvány tartalmát, amennyiben az akadémia alapítványát illeti, sietek a tekintetes tanáccsal közölni.

Ezen folyamodvány szerint a Jézus Társaságából való szerzeteseket 1625-ben Dallos Miklós győri s Erghel Ferencz veszprémi püspökök hozták Győr városába, reájok bízván az ifjúság oktatását. Az eredeti alapítvány 12.000 forintból állott, melyet a nevezett főpapok a nagy nevű Pázmány Péter esztergomi érsek kezébe letettek, azon célból, hogy rajta a győri jezsuiták számára alapítványi fekvő birtokok szereztessék, utóbb sikerült II. Ferdinánd királytól a lébenyi s veszprémvölgyi apátság javait (a vörösberényi uodalmat) az új társház részére megnyerni. Bővítették az eredeti alapítványt 1650-ben Draskovich György s későbbben Püsky János győri püspökök, ezeknek utóduk Széchenyi György pedig 1654-ben ötven-ezer forintnyi adománnyal növelte. Hasonló gonddal ápolta a győri iskolát a helybeli káptalan, különösen pedig Gorup Ferenc kanonok 1662-ben és 1670-ben Perkátá és Tápé helységeket s a szentágotai pusztát adományozta annak fenntartására. A jezsuita atyák házáat Dallos Pál és Széchenyi György püspökök építették a káptalannak 11.449 forintnyi segédadományával. A templomot nagyszerű díszre emelte Atsády Ádám győri kanonok, az iskola épületét Sennyei István s Draskovich György püspökök és Széchenyi Pál nagyprépost emelték; gróf Zichy Ferenc püspök pedig, hogy benne a magasabb iskolák is helyet nyerhessenek, célszerűen megnagyobbította.

Ezekből állott az idézett okirat szerint a győri akadémiának alapítványa, amely-

nyiben azt a püspökök s káptalanok szerezték. Az összes alapítványi vagyon mennyiségére s mostani mivoltára nézve egyébiránt csak a m. k. Helytartótanács felügyelése alatt kezelt katolikus tanulmányi alap számadásai nyújthatnak felvilágosítást, miután a Jézus Társaságának 1773-ban bekövetkezett eltörlésével, az annak kezén lévő összes ingó s ingatlan birtok amaz alapnak létesítésére fordított.

Ezen tanulmányi lapból húzták, a Mária Terézia királynő által rendszerezített akadémiai tanárok fizetésöket, abból pótoltatott az akadémia fenntartására megkívántatott költség, s ugyan abból húzza jelenleg az akadémiai, igazabban csak gimnáziumi pedellus 315 forintból álló fizetését; különben az akadémia hajdani vagyonának jelen állapotát, jövedelmét s kiadásait illetőleg, mint feljebb említettem, csak a tanulmányi alaphoz igazgatósága szolgálhat hiteles adatokkal. Különös öröömre válnék, ha ezen közlésemmel némileg előmozdíthatnám a tekintetes városi tanácsnak üdvös igyekezetét, ki egyébiránt teljes tisztelettel vagyok Győrött, böjtmáshava 5-én, 1861. A tekintetes tanácsnak kész köteles szolgálja Símor János m. k. győri püspök, szabad kir. Győri városának tekintetes tanácsának.

A Kir. Helytartótanács válasza sokáig váratott magára. Győr vármegye hatóságát 1862. május 16-án értesítette a Helytartótanács (19935. sz. alatti intézvény) és közölte, hogy a tanulmányi alap rossz anyagi helyzete miatt és azon okból, hogy Győrből a fejlett közlekedési lehetőségek miatt az ország bármelyik jogi intézete megközelíthető, a győri jogakadémia visszaállítása nem célszerű.

GYŐR VÁRMEGYE TISZTI ÜLÉSÉNEK JEGYZŐKÖNYVE

Győr vármegye tiszti széke ezután sem mondott le az akadémia újbóli és minél hamarabbi megindításáról. Ennek érdekében fölkeresték a főispánt, hogy a győri püspök, a győri káptalan, Győr vármegye és Győr városa részéről küldendő bizottság karolja fel újra az ügyet.

A tiszti ülés jegyzőkönyve megjelent a Győri Közlöny 1862. június 15-i számában:

Kivonat

a tekintetes nemes győrmegyei tisztiülés jegyzőkönyvéből:

A nagyméltóságú m. kir. Helytartótanács folyó évi május 16-án 19935. szám alatt kelt intézményében értesíti e megye közönségét, miszerint a tanulmányi alap jelen szorult körülményei és azon tekintetnél fogva, hogy a kifejlett közlekedési eszközök mellett az országban fennálló elégséges felsőbb jogtanulmányi intézetek látogatása mi nehézséggel sincs összekötve a győri jogakadémiának visszaállítása egyelőre czélszerűnek nem találtatott.

Végeztetett:

Mínthogy a Győri Jogakadémia ismétli visszaállítása nemcsak Győr megye és városa, de honunk egész dunántúli kerületének szellemi és anyagi érdekeivel szoros kapcsolatban áll, amit a kerület majd minden megyéjének közönsége, ezen tanintézet visszaállítása iránt a mai évben felmerült kérdés alkalmával a napi sajtó útján, úgy felterjesztéseiben tanúsított élénk részvétnyilvánulásai által bebizonyított, de mert az államtan az állam célja egy kitűnő részének azon feladatát jeleli, hogy az állam minden polgárának a felsőbb tudományokban kiképezhetésre, a szellemi művelődésben előhaladásra a legalkalmasb és legkönnyítettebb eszközök nyújtassanak, ez alapelv folytán pedig a praktikus ipar és forgalomélet, a művészet és technikai, úgy a közhivatali igénylet, köz és az üzletviszonyoknak az újabb korban oly sokféle arányban lett kiterjedése által a szakfőiskolák életbe léptetése és többszörözése valódi, visszautasíthatatlan kultúrai követelménnyé vált, de továbbá mert hazánk nagy kerülete között csak egyedül a dunántúli van azon mostoha helyheztetésbe, hogy gyermekeit, ha azokat a nyilvánléltre szentelni óhajtván, felsőbb jogtudományi képzettségben részesíteni kívánja, kebelébeni felsőbb jogtanintézet hiánya miatt a tetemes költséggel járó és erkölcsi tekintetben számosabb csábba kínáló fővárosi életveszélyeinek kénytelen kitenni, vagy ezen viszályok által visszariasztatva ez óhajáról lekényszerül mondani, mind ezen indokok és körülmények tekintetben vétele és azon a gyakorlat által valószínű tény méltánylása mellett, hogy egy ily tanintézet felállítására a legalkalmasb hely Győr városa: melyben az 1848-ik évig oly tekintéllyel fenn állott, hogy azon oly tanárok lőnek alkalmazva, kik közül többekkel jelenleg hazai egyetemünk legjelesb tanárai sorozatában találkozunk, és hova ezen tanintézetet alapítóinak szándoka is helyeztetni kívánta e megye tisztí értekezlete, mint a megyei közönség képviselője szem előtt tartva a híres jogtudós Savigny azon mondatát: „Az egyetemek és felsőbb tanintézetek drága örökségképp” jutottak reánk az előkorból és reánk nézve becsületbeli dolog azoknak fenntartása és az utókornak leendő átszolgáltatása.” Kötelességének tartja e jogtanintézet visszaállítása iránti ügyet újólág felkarolni, és hogy ezen ügy sikeres kimenetelét minél inkább biztosítsa. Méltóságos Balogh Kornél megyei főispán királyi udvari tanácsos urat ezennel felkéri, hogy méltóztatnék elnöklete alatt saját bölcs belátása szerint e megye, úgy az érdekelt város részéről kinevezendő tagokból egy bizottmányt összeállítani és ehhez járulásra a m. győri püspök urat és a tekintetes győri káptalant, mint e tanintézet egykori alapítóit felkérni és a bizottmány által ezen ügy sikeres kimenete tekintetéből a legcélszerűbbnek mutatózó teendőket megállapítani.

A Győr megyei tisztí ülés végzéséből kiolvasható, hogy érdemesnek találták támogatni azt a kezdeményezést, ami az akadémia visszaállításának ügyében történt és kötelességüknek tartották mindennemű támogatással az ügy sikerességét előmozdítani.

KOZMA IMRE LEVELE AZ AKADÉMIA ÉRDEKÉBEN

Kozma Imre győri ügyvéd, országgyűlési képviselő levelet írt 1862. június 16-án a Győri Közlöny szerkesztőségének, amelyben kéri, hogy a lap hozza nyilvánosságra az 1860-ban megírt a győri jogtanoda történelmi tényeit ismertető dolgozatot.

Tisztelt Szerkesztőség!

A „Győri Közlöny” 48-ik számában egy „kivonati közlemény” közlötett a győri jogtanoda visszaállítása, illetőleg újant eszközrendő megnyitása érdemében, melyre vonatkozólag alulirt nem mulaszthatja el, eme közérdekű, s legfontosb nemzeti ügyeink egyike érdemében néhány szóval a közönséget, főleg azonban Győr város polgárait értesíteni, miképp a legközelebbi alkotmányos élet lélekezetét vétele első fohászai közt is mennyire lelkiismeretes kötelességet teljesíteni sietett akkor, midőn Győr város közönsége küldötteivel főtisztelendő Szabó Otmár volt gimnáziumi igazgatóval és Pereg Mihály úrral ez ügyben az illető helyeken, nevezetesen főméltóságú hercegprímásnál, úgy az akkori tanároknál, valamint több más befolyásteljes méltóságoknál eljárunk és reménylettük, hogy e méltányos, sőt igazságos, mindent összevéve pedig törvényesen jogos kíváncsornak sikert is biztosíthatunk: de fájdalom!, az akkor is csupán vérmes reményekkel táplált ügy valósulása a kérelmezetteknek öröndetes biztatást nyújtott közbenjárása mellett is csak egy jobb jövőnek derült napjaira utaltatott, mint a „Győri Közlöny”-nek hivatkozott számában közlött „kivonati közlemény” csak még inkább megerősíteni látszik, mert úgymond: „egyelőre czélszerűnek sem találattik az, mit könnyen érthetünk akkor, ha a jog és a törvények helyébe a napi parancsszerű paragrafusok gyártmányvilága léptetik. De mindemellert mi is az eddigi részünkről történt fáradozásnak nem sikerült, s buzgó pártfogóink ki nem eszközölhettek, adja Isten, hogy azt emez új küldöttség törekvése valósíthassa meg, mely azt oly dicséretes buzgalommal czélba vette, nékem pedig engedje meg a tisztelt szerkesztőség, hogy egyrészt a közönségnek, másrészt ön lelkiismeretemnek is eleget tehessek akkor, midőn a nyilvánosság elő terjesztetni kívántam azt, hogy ez érdemben és ügyben már mi is elkövettünk mindent, és ha mi akkor kiszemelt pártfogóink buzgalmának nem sikerült, talán járt-kelebb pártfogók mégis eszközöltek, és akkor mindnyájunk hálás köszönetét eleve is kiérdemlették; mihez kapcsolva felkérem még ezúttal a tisztelt szerkesztőséget, méltóztassék az ide mellékelt adatokat is közleni, melyek a múltba visszapiillatás által helyes tájékoztatást nyújthatnak, és megkívánható adatokat is szolgáltatnak, melyek a jogtanoda ügyének felderítésére tartoznak, másrészt a illető új fáradozók szemében is becses érvényű, sőt jogalapú indokokként tekinethetnek. Ez okból legyen szabad reménylenem, hogy a tisztelt közönség sem fogja azokat, mint unalmára válható olvasmánycikket tarthatni akkor, midőn annyira bensőleg érdekli őket a nevelés és oktatás ügye, mint bárkit annak pártfogói körül csak érdekelhet; azért bátor vagyok azt kezéhez küldeni, s annak mielőbb eszközrendő nyilvánosság elé hozatalára tisztelettel felkérni. Szíves hajlamiba ajánlott a tisztelt szerkesztőségnek, Győr, június 16-án 1862. évben.

Kozma Imre

Kozma Imre^[1] a szabadságharc után Londonba menekült, majd 1850-ben hazatért szülővárosába. A haza állapota miatti elkeseredésében fogadalmat tett, hogy mindaddig nem lépi át lakása küszöbét, amíg önkényuralom lesz Magyarországon!

A GYŐRI JOGTANODA TÖRTÉNETI ADATAIRÓL CÍMMEL GYŐR VÁROS LEVELE AZ URALKODÓHOZ

A *győri jogtanoda történeti adatairól* címmel dolgozat jelent meg – Kozma Imre kérésének megfelelően – a Győri Közlöny 1862. június 19-i számában. A történeti iratot a szerkesztőségnak Kautz Gusztáv, Győr város jegyzője adta.

Győrnek a török uralom aluli felszabadítása után, néhai Dallos Miklós győri püspök az akkoriban elhagyatott állapotban talált győri tanodákban, a tudományok terjesztésétől és felvirágoztatásától ösztönözve, a győri tanodákba, az 1625. évben a jezsuita rendet meghíván, hogy ezek fennállása lehetőleg biztosítva legyen, néhai Erghel Ferenc veszprémi püspök hozzájárulása mellett, néhai Pázmány Péter azidőbeli magyarországi prímás rendelkezésére, azon világosan kijelentett szándékkal, hogy a győri tanodákba meghívott jezsuiták javadalmasására szolgáló alapítványi javak vásároltassanak, 12.000 forintot tett le, mely összegért, néhai Pázmány Péter magyarországi áldozár nagy közbenjárása folytán, boldog emlékü II. Ferdinánd magyar királytól, a lébényi és a veszprémi völgyről nevezett apátságok jószágai felkéréstén, adományozás útján megszereztek. Ezen szép és buzdításra méltó példát követték az 1650. évben néhai Draskovich György győri püspök és a következő években ennek utóda Püsky János, kik a fentebbi alapítványt nevezetes összegekkel gyarapították: melyeket utóbb az 1654. évben boldogult Széchenyi György ugyan győri püspök 50.000 forinttal öregbített, a reá következett 1662. és 1670. években pedig néhai Gorup Ferenc győri egyházmegyei kanonok, a perkátai és tápi birtokoknak, úgy a szentágotai pusztának adományozásával növelt.

A mondott tanodákhoz tartozó zárdaépületet, melyet a már kezdetben említett Dallos Miklós építtetni megkezdett, befejeztette boldogult Széchenyi György, melyhez az akkori kanonokok 11.449 forinttal járultak, az imént említett kolostor és tanodai épület között most is fennálló templomot pedig néhai Acsády Ádám győri kanonok felékesítette. Ezeken kívül a tanodaépületre és a tanárok jobb ellátására, néhai Sennyei István és Draskovich György győri püspökök, amint a régi adatok-

[3] Kozma Imre, felsőpulyai Született: Győr-Újváros, 1822. január 2. Meghalt: Győr, 1907. április 20. A győri Kir. Kerületi Akadémia hallgatója volt, Karvassy Ágoston tanítványa. 1848-ban a nemzetőrtoborzások cselekvő résztvevője. A szabadságharc leverése után emigrációba kényszerült. Londonban élt. 1850 végén hazatért. Nem végezhetett ügyvédi munkát. 1860-ban Kossuth Lajos 1851-es kútahyai alkotmánytervét fordította le magyarra, és magánkiadásban megjelentette. 1861. március 7-én országgyűlési képviselőnek választották meg. Az 1865-ös választáson alulmaradt Kautz Gyulával szemben. 1867. május 23-án Győr város polgármesterének választották meg. 1872. április 2-án első tanácsnoknak választották. 1888. május 21-én Mayer Károly kereskedővel együtt vitte Győr város díszpolgári oklevélét Kossuth Lajosnak Turinba. A Függetlenségi és 48-as Párt győri elnöke.

ból kitetszik 23.000 forintot és ezeken kívül Széchenyi Pál győri székeskáptalani főprépost, nevezetes összegeket áldoztak, végre a tanodaépületet, hogy a tanodaépületet, hogy a mind inkább szaporodó tanuló ifjúság és a felsőbb osztályok befogadására elégséges legyen, boldogult gróf Zichy Ferenc győri püspök, saját költségén megnagyobbította.

Ezen e szerint lelkes hazafiak jótékony adományiból létesített győri tanoda épületben kezdetben és hosszú évek során által csak 4 nyelvészeti, 1 szónoklatti és 1 költészeti osztályban nyerhete, a kiképzés után a törekvő hazai ifjúság oktatást; de ezen tanodában oktatás végett meghívott jezsuita szerzetesbeliek törekvéseinek sikerült utóbb, a mélyebb kiképzéshez elkerülhetetlenül szükséges komolyabb tudományoknak is utat egyengetni, és érvényt szerezni, úgy hogy ezen tanodákban az 1719. évben a bölcsészeti tanulmányok előadása is tetteleg megkezdett, melyekhez, midőn dicsőségesen uralkodó és boldog emlékezetű Mária Terézia magyar királynő öfelsége, Magyarországon és kapcsolt részeiben a „Ratio Educationis, totiusque rei literariae per Regnum Hungariae et provincias eidem annexas” című tanrendszert behozatni és ennek folytán az 1769. évi december 14-ik napján kelt legfelsőbb kéziratánál fogva, Magyarország számára Pesten egy királyi egyetemnek és Magyarország mindegyik kerületében egy-egy jogtanodának megalapítását legkegyelmesebben elhatározni és a dunántúli kerület részére alapítottak székhelyéül Győr várost kitűzni méltóztatott, az előbbihez a jogtanodai osztályok is hozzájárulván, akképp dunántúli kerület javára alapított jogtanoda Győrött létesült, mely az 1773. évben eltörölt győri jezsuiták eladott jószágaiból befolyt alaptőkével javadalmaztatván -, az 1776. évi november 6-án néhai Niczky Kristóf kerületi, tanulmányi és iskolai főigazgató és néhai Apfalter József helybeli tanodai igazgató által ünnepélyesen meg is nyitattott. Az ekként alapított és létesített jogtanoda Győrött az 1785. évig virágozván, ezen évben II. József császár öfelségének, s Felséged ősenek rendeletéből, Pestre áthelyeztetett, honnét Győr város tanácsának megkeresésére, a győri székeskáptalan, mint nagyrészen alapító által az 1793. évben benyújtott és az 1802. évben megújított s az országos k. k. és r. r. által is támogatott is támogatott legalázatosabb kérelem folytán dicsőségesen uralkodó I. Ferenc császár és magyar király, Felségednek boldog emlékezetű nagyatyja legkegyelmesebb határozatánál fogva, ismét Győrre, mint eredetileg kitűzött székhelyére visszatételre rendeltetett: ahol az 1848. évi május haváig fennállott: azonban az akkori mozgalmak tekintetéből az abbani tanelőadások felfüggesztetvén, tudományos csarnokai azóta Győr városának és az egész dunántúli kerületnek mély fájdalomára, és az ifjú nemzedéknek nem csekély szellemi kárára és hátramaradására jelen ideig folyton zárva tartatnak. De most miután Felségednek, a folyó évi október 20-ik napjától, báró Vay Miklós felséged magyarországi főkancellárjához legkegyelmesebben intézett egyik legmagasabb kéziratában szeretett hazánk édes anyai nyelvének, szintűgy a közigazgatásnál, valamint a törvénykezésnél és a tudományos intézetekbeni használása újra érvényre emeltetett és a pesti egyetemnéli közoktatásra nézve elvileg kijelentett, hogy az 1848. év előtti tényleges állapot kiindulási alapul szolgáljon, az édes reményt táplálunk engedni, hogy honunk egyéb magasb tudományos intézetei között, a győri illetőleg dunántúli kerületbeli jogtanoda is, mely Győr város kebelében, félszázadon túl virágzott, az 1848. év előtti tényleges állapotába szinte,

annál bizonyosabb visszahelyeztetni fog, s azok sorában újra helyet foglalnd, mivel a szellemi és anyagi lét, egymással válhatlan kapcsolatban állván, hogy ezen célhoz vezető eszközök elérthessenek, a győri kir. jogtanodának mint a dunántúli kerület tulajdonának mielőbbi visszaállítása, annál égetőbb életkérdésnek tekintendő mint a legnépesebb kerület tulajdonának mielőbbi visszaállítása, annál égetőbb életkérdésnek tekintendő, mivel a legnépesebb dunántúli kerületben valamint eddig ezenkívül egy másik hasonló tudományos intézet nem létezett, úgy jelenleg sem létezik, melynek hiánya, midőn a többi kerületbeli jogtanodák máig is fennállanak; mint egyedül a dunántúli kerület erő vesztése, e város és az egész dunántúli kerület lakosságára annál érzékenyebben hat, mivel ezáltal számos szegényebb sorsú családok gyermekei elől, a magasabb szellemi istáp keresésre és komolyabb tudományos műveltségre szolgáló út és alkalom elzáratt és hosszabb idő óta elzárva tartatik.

Az előre bocsátottak után, e város tanácsa és községtanácsa, a győri jogtanodának visszaállítása iránti törekvéseit egyik legfontosabb és legkorszerűbb feladatának ismervén és az alapítók iránti tisztelet által ösztönözten, a legmélyebb jobbagyi hódolattal bátor Felséged trónjához azon legalázatosabb kéressel járulni kegyeskedjék atyáskodó gondoskodásainál fogva, a 12 év óta zárva tartott győri kir. jogakadémiának mielőbbi visszaállítását, annál is inkább kegyelmesebben elrendelni, mivel ezt az alapítók iránti kegyelet is, kik annak alapításához és javadalmazásához bizonyosan oly szándékkal, hogy ezen intézet örök időkre virágozzék a tudományos ismeretek terjesztésében tetemes áldozatokkal járultak, szintet igényli, a legmélyebb jobbagyi hódolattal maradván Felségednek Győrött, őszutó 6-án 1860. legalázatosabb hű alattvalói szab. kir. Győr városa tanácsa s községtanácsa nevében.

Négy évvel később, 1866-ban Simor János győri püspök újra megindította az akadémia elhelyezésének ügyét. 1866. március 16-án megjelent az uralkodó előtt, s arra hivatkozva, hogy az 1790/I:23 törvénycikkben a király biztosítja a nemzetet, hogy az alapítványokat az alapítók szándéka szerint fogja kezeltetni, kérte a Felséget, hogy a tanulmányi alapnak a győri jogakadémiát illető része, melyet 1848-ban a császári kormány lefoglalt, ismét eredeti rendeltetéseinek céljaira fordítassék. A Felség megígérte Simor János győri püspöknek, hogy a győri jogakadémia ügyét tárgyalásba veteti.

A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása^[1]

„Az emberiség európai része röviddel ezelőttig olyan korban élt, amelynek jogi fogalmai teljes mértékben az államra tekintettel formálódtak ki, s amelyben a politikai egység modelljeként az államot előfeltételezték. Az államiság kora most véget ér. Erre nem is kell több szót vesztegetnünk. Vele véget ér az államra vonatkoztatott fogalmak egész felépítménye is, melyet az Európa-központú állam- és nemzetközi jogtudomány négy évszázados gondolati munkával hozott létre. Az államot mint a politikai egység modelljét, az államot mint minden monopólium legbámulatraméltóbbikának, nevezetesen a politikai döntés monopóliumának a hordozóját, az európai forma és a nyugati racionalizmus eme ékességét megfosztják trónjától. Fogalmait azonban, ráadásul mint klasszikus fogalmakat, megtartják... Egykor valóban létezett egy korszak, amelyben az állami és politikai fogalmának azonosítása értelmes volt... Ezzel szemben az állam=politikai egyenlete ugyanolyan mértékben helytelen és félrevezető, mint amilyen mértékben az állam és társadalom kölcsönösen áthatják egymást, s minden eddig államinak számító ügy társadalmivá, és megfordítva, minden eddig »csak« társadalminak számító ügy államivá válik, miként az egy demokratikusan szervezett közösségi szervezetben (Gemeinwesen) szükségszerű módon

[1] Jelen tanulmány az OTKA K 76117 számú kutatási programjának keretében, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara vezetésének a felkérésére készült, a Kar alapításának 15. évfordulója alkalmából megjelenő Jog Állam Politika jubileumi kiadása számára.

A szociológiai és a politikai államfogalom összefüggését tárgyaló tanulmány lényeges pontokon módosított és bővített változata a Niklas Luhmann politikai államfogalma című írásnak, amely a Bangó Jenő tiszteletére összeállított kötetben jelent meg. (Vö. Cs. Kiss, 2009, 137–158.) Azon túlmenően, hogy a szinoptikus államelmélet kidolgozására irányuló kutatás menete az államprobléma-értelmezések eredendő perspektivikussága következtében folyamatos változtatásra kényszerít, a tanulmány továbbfejlesztésére mindenekelőtt a Bangó-kötet szerkesztőjének, Karácsony Andrásnak és a magyar Luhmann-recepció kezdeményezőjének és elindítójának, Pokol Bélának az inspiráló megjegyzései ösztönöztek. A tanulmány fogadtatását és továbbgondolását illetően különösen konstruktív volt Pokol Béla kritikája és Luhmann-értelmezése, amely az állam- és politikaelmélet szövegszerű rekonstrukcióján túllépve, de a rendszerelméleti fogalmiságot megtartva, több vonatkozásban is kísérletet tett a luhmanni elmélet belső nézőpontú továbbbírására. (Vö. Pokol, 1999; Pokol, 1991; valamint jelen tanulmány 41. lábjegyzet.) A szinoptikus módszer államtani alkalmazhatóságával, s egyáltalán a szinoptikus államelmélet lehetőségével kapcsolatban kezdeményezett vita (vö. Takács, 2009, Kézirat), ugyancsak a tanulmány továbbbírására készítetett.

bekövetkezik. Ekkor az eddig »semleges« területek – vallás, kultúra, képzés/ nevelés (Bildung), gazdaság – megszűnnek »semlegesnek« lenni a nem-állam és nem-politikai értelmében. A fontos tárgyi területek ilyen jellegű semlegesítődésével és depolitizálódásával szemben polémikus ellenfogalomként jelenik meg az állam és társadalom azonosságát kifejező, egyetlen tárgyi területtel szemben sem közömbös, potenciálisan minden területet megragadó totális állam. A totális államban ennek következtében minden – legalábbis lehetőség szerint – politikai, és az államra való hivatkozás már nem képes arra, hogy a »politikai« specifikus megkülönböztető ismertetőjegyt megindokolja. A fejlődés a 18. század abszolút államától a 19. század semleges (nem-beavatkozó) államán keresztül a 20. század totális állama felé halad. A demokráciának valamennyi, a liberális 19. századra jellemző tipikus megkülönböztetést és depolitizálódást meg kell szüntetnie, és az állam-társadalom (= politikai szemben a szociálissal) ellentéttel együtt ennek a 19. század helyzetének megfelelő szembeállításait és elválasztásait is ki kell küszöbölnie” ...Az állam fogalma előfeltételezi a politikai fogalmát.”

(Carl Schmitt: A politikai fogalma, 8., 15-16.)

A KOMPETENCIA-VITA

Mind az előítéletté sztereotipizálódott félreértéseket, mind a tudatos félreértelmezéseket elkerülendő, még előljáróban, in medias res, szükséges megjegyezni, hogy a tanulmány mottójául választott Carl Schmitt idézetek^[2] nem a 19. század második harmadában divatba jött „állam halála-toposz” egy újabb, kései változatának a megfogalmazását tartalmazzák, és metaforikusan sem utalnak ilyesfajta lehetőségre. Schmitt, a társadalmi-kulturális fejlődés strukturális és szemantikai dimenzióit megkülönböztetve, egyszerűen és félreérthetetlenül azt állítja, hogy az újkori-modern európai jogtudomány jogi fogalmai szemantikailag elavultak, s ennek tényszerűségén az sem változtat, ha klasszikus fogalmakként továbbra is érvényben tartják. Eszerint a jogtudományi államelmélet, és az általa megalapozott közjogi tudományok alapproblémája abban rejlik, hogy fogalmaidat még mindig államra vonatkoztatott módon, vagyis az állam és társadalom megkülönböztetésének a nézőpontjából definiálja, annak ellenére, hogy a 20. században lejátszó, s különösen a szociológia által már pontosan megfigyelt és leírt strukturális változások következtében – melyeket Schmitt „a politikai totálissá válása a demokratizálódás révén” és a „totális állam” formuláival jellemez^[3] – e fogalmiság már alkalmatlanná vált a modernitás új szerkezeti helyzetének az elméleti megragadására. Schmitt tehát a klasszikus állam- és közjogi fogalmak szerkezetileg inadekváttá válásának tényét állapítja meg, és az ideológia gyanújának a megfogalmazásá-

[2] Schmitt, 2002, 8., 15.

[3] „A mai »totális állam«, vagy pontosabban az egész emberi létezés totális politizálódásának oka a demokráciában keresendő.” Schmitt, 2006, 111.

val igazolja a jogtudományi államtan ideológiakritikai alkalmazását (liberalizmus-kritika), amely elkerülhetetlen a fogalomalkotás újra-orientálásra és az államelmélet megalapozása érdekében.

Az államjogi diszciplínák, az alkotmányjog, a közigazgatási jog és a nemzetközi jog tudománya számára megalapozó szerepet betöltő jogtudományi államtan szemantikai elavulását – amely a jogállam-fogalom történelmileg különféle konstrukcióinak uralmában éri el tetőpontját^[4] – Schmitt a szociológia bevonásával kísérli meg korrigálni. A szociológiai szemlélet integrálását Schmitt egy államtani, államelméleti kutatási program keretében valósítja meg, amelynek módszertani szempontból legfontosabb dokumentuma a Politikai teológia, ez a kutatási program a politikai fogalmának és a totális állam és elméletének kidolgozásával voltaképpen le is záródik. A jogtudományi államtan és a szociológia belső, konstitutív összefüggése különösen nyilvánvaló, ha figyelembe vesszük, hogy Schmitt A politikai fogalmában, valamint az azt előkészítő, a párhuzamos és a hozzákapcsolódó írásokban, a politikai fogalma konstrukciójának keretében, bár töredékes és implicit formában, lényegében egy „politikai-egzisztencialista” társadalomelméletet fejtett ki. Schmittnek a jogtudományi államtan újraalapozása keretében kifejtett társadalomelmélete analóg Hans Kelsen „jogi-normativista” társadalomelméletével, amely éppen ellenkezőleg, a szociológiai szemlélet kizárásán alapul.^[5] Schmitt munkásságában a jogtudományi államtan politikai társadalomelméletének kidolgozása egyfelől egyértelművé teszi az úgynevezett politikai és a szociológiai államfogalom konstrukcióinak belső összefüggését, másfelől komoly érvekkel támasztja alá azt az igényt, mely szerint a modernitás 20. századi helyzetében a jogtudományi államelmélet csak a szociológiai szemlélet segítségével képes fogalmait struktúra- és funkcióadekvát módon megalkotni.

Megítélésünk szerint a jogtudományi államtan és a szociológiai társadalomelmélet belső összefüggésének a vizsgálata – nem pusztán heurisztikus szem-

[4] Schmitt a *Legitimitás és legalitás*ban az állam – funkciókhoz és központi területekhez igazodó – *ideáltípusai* kidolgozásának az összefüggésében módszertani szempontból – perspektivizmusa és tetszőleges politikai felhasználhatósága folytán – alkalmazhatatlannak tartja a jogállam fogalmát. „A „jogállam” kifejezést nem használjuk. A törvényhozó és igazságszolgáltató állam minden további nélkül jogállamnak tekintheti magát; de ezt minden kormányzó és igazgató állam is megteheti, ha tevékenysége során arra hivatkozik, hogy jogot valósít meg, a helytelen régít egy helyes új joggal váltja fel, főleg pedig arra, hogy normális helyzetet teremtsen, ami nélkül minden normativizmus ámitás. A „jogállam” kifejezés oly sok minden jelenthet, mint maga a „jog”, s mint amilyen sokféleké az „állam” szóval jelölt szervezetek. Van feudális, rendi, polgári, nemzeti és szociális jogállam, és van természetjogi, észjogi, történeti jogi jogállam is. Ezek után érthető, hogy mindenféle propagandista és ügyvéd szívesen használja ezt a szót is, hiszen így a jogállam ellenségeiként hozhatja rossz hírbe ellenfeleit. Az ő jogállamukról és az ő jogfogalmukról szól a mondás: „A jog azonban előnyös legyen: olyan, amit én és atyámfiai dicsőítünk.” Az állam- és alkotmányelmélet számára az a lényeg, hogy a törvényhozó, az igazságszolgáltató, a kormányzó és az igazgató állam közötti különbségtétellel olyan sajátos vonásokat nyerjünk, amelyek révén jobban és tisztábban felismerhetők a legalitásrendszer konkrét vonásai és mai helyzete.” (Schmitt, 2006, 20–21.)

[5] A „politikai” és a „tisztá” jogtudományi államtani és jogtani megalapozású „társadalomelméleteinek” rekonstrukciójához lásd Cs. Kiss, 2002, 241–286.; Cs. Kiss, 2004; Cs. Kiss, 2007, 125–158.; Cs. Kiss, 2007, 326–366.

pontból – fontos elméleti-módszertani felismerésekkel járulhat hozzá a magyar államelméleti alapkutatások előmozdításához, a kutatások problémahorizontjának kitágításához és tematikai sokszínűségének gazdagításához. Erre tekintettel különösen fontosnak tartjuk a modern társadalomelméleti hagyomány szociológiai államfogalom-konstrukcióinak az elemzését.

Tanulmányunkban azt vizsgáljuk, hogy Niklas Luhmann szociális rendszerekről szóló elmélete, amely a modern szociológiai társadalomelméletek talán legkomplexebb elméleti konstrukciója, a jogtudomány és a szociológia kompetencia-vitáját folytatva milyen megoldást kínál az államproblémára, és hogyan alkotja meg államfogalmát. Ennek során abból a feltevésből indulunk ki, hogy első megfogalmazásait tekintve a 19. századi pozitivizmus univerzális társadalomtanaiban kiformálódó szociológiai államfogalom, s egyáltalán magának az államelméletnek a szociológiai megalapozása és igazolása minden valószínűség szerint Niklas Luhmann rendszerszemléletű társadalomelméletében érte el egyik paradigmaticusnak tekinthető végkifejletét. Az európai jogtudomány és szociológia között zajló, évszázadokat átívelő kompetencia-vita^[6] jelenlegi állását figyelembe véve pedig az is valószínűsíthető, hogy a szociológiai államfogalom komplikált rendszerelméleti konstrukcióját nehéz lesz továbbírni, és nem ígérkezik könnyű feladatnak a klasszikus államtani, államtudományi hagyománnyal való összenézése, illetve összeegyeztetése sem.

Ehelyütt azonban szükséges megjegyezni, hogy Niklas Luhmann, legalábbis az államfogalom konstrukciójával foglalkozó szövegekben, ismereteink szerint kifejezetten nem nyilatkozott meg a kompetencia-vitával kapcsolatban. A kérdést a megismerési illetékességek megoszlásának átfogóbb horizontján feltéve, Niklas Luhmann hatalmas életműve a szociológia és filozófia, illetve a szociológia és jogtudomány kompetencia-vitájának a problémáját is az érvényesség-felfüggesztés módján kezelte, azaz mindvégig zárójelbe helyezte, így a probléma rendszerelméleti felvetése és megoldási javaslata is csak közvetve olvasható ki szövegeiből. E távolságtartás, illetve a vita hallgatólagosan irrelevánssá minősítése valószínűsíthetően a következő, egzisztenciális és teoretikus okokra vezethető vissza: (a) A 20. század utolsó harmadában a nyugat-német szociológia szervezettsége és intézményesülése már magas fokú, Niklas Luhmann tudományos karrierje kedvező alakult, így a fakultások vitájában a szociológia léte és fontossága már nem képezheti vita tárgyát.^[7] (b) Luhmann a három megalapozó elmélet (rendszer-, evolúció- és kommunikációelmélet) kifejtése során magától értetődően „inter- és multidiszciplinárisan”, azaz minden szellemi terület és tudományág felé nyitottan és receptív módon járt el.^[8] A szociális rendszerek elméletének univerzalitási igény^[9] Luhmann azon meggyőződésén

[6] A filozófia és szociológia, a szociológia és jogtudomány kompetencia-vitájának rekonstrukciójához lásd Cs. Kiss, 2004; Cs. Kiss, 2004, 49–76. Cs. Kiss, 2000; Gephart 1993; Pokol, 1988; Pokol, 2001; Pokol, 2004.

[7] Bangó, 2004, 16–17.

[8] Vö. Luhmann, 1984; magyar nyelven lásd Luhmann, 2009; Bangó, 2004.

[9] Vö. Luhmann, 1984, 33–34.

alapul, hogy a második (harmadik) rendű megfigyelő pozícióját elfoglaló szociológia a saját belső műveleti zártságában képes reflektálni és érvényre juttatni, azaz fogalmilag beépíteni, hasznosítani egyfelől a filozófiai hagyomány, másfelől minden más tudomány elméleti eredményeit, ezért a megismerési kompetenciákkal kapcsolatos bármilyen vita, illetve kutatás feleslegessé vált. (c) Az európai filozófiai, jogtudományi és szociológiai hagyomány nem teljesítette a felvilágosodás feladatát, mivel elvétí, illetve az egész/rész- és az azonosság-szemantika foglyaként legfeljebb csak részlegesen tudja megragadni a szocialitást „lényegét”, amely kizárólag az értelemfelépülés kommunikatív komplexitását fogalmilag megragadni képes rendszerszemléletű szociológia számára hozzáférhető. Bár ezt Luhmann így soha nem állította – kérdés, hogy az elmélet előfeltevései alapján elvileg állíthatta volna-e –, de életművének roppant terjedelme a tényszerűség hatalmánál fogva azt „hivatott” igazolni, hogy a rendszerszemléletű szociológia a feladat elvégzésével birtokolja a felvilágosodás-probléma értelmezésének és megoldásának a monopóliumát. Ebben a vonatkozásban szinte árulkodó az a tény, hogy a szociális rendszerek elméletének kifejtése az összeurópai filozófiai, teológiai, tudományos és szociológiai hagyomány tudás-szociológiai (hermeneutikai) interpretációján, illetve dekonstrukcióján, vagy egyszerűen fogalmazva: e hagyomány sematizálásán és műveleti bekebelezésén alapul. Ezt igazolandó itt elegendő utalni a *Soziologische Aufklärung* hat, a *Gesellschaftsstruktur und Semantik* négy kötetére, s összességében az életművet alkotó 70 könyvre.^[10] Nem véletlen tehát, hogy a Luhmann-interpretátorok – a kompetencia-vita nem tematizált háttérösszefüggésének nézőpontjából az értelemfelépülés versengő filozófiai és szociológiai konstrukcióit elemezve – kénytelenek valamilyen módon párhuzamot vonni az azonosság és különbözőség egységét abszolút azonossággként megragadó hegeli szellemfilozófia, és az azonosság és különbözőség egységét univerzális (nem-abszolút) különbözőségként megragadó luhmanni rendszerelmélet építménye között.^[11] ha pedig az évszázadokon átívelő kompetencia-vita – még ha nem is egy rész-kutatási program keretében, de legalább tematikus utalások, vagy akár megjegyzések formájában – megjelent volna Luhmann munkásságában, egészen bizonyos, hogy jogászként és szociológusként a reá jellemző ironikus-önironikus módon, kizárólag paradoxonként tárgyalta volna.

[10] Vö. Bangó, 2004, 18. 31–69., 112–114.

[11] Míg Hegel szellemfilozófiájában az abszolút szellem logikailag, történelmileg és „államilag” a *szintézis*ben dialektikusan feloldja a differenciát és ezzel eléri az abszolút önazonosság végső állapotát, addig Luhmann rendszerelméletében az önfelépítő rendszerek a *szinopszis*ban feltételezik és folyton újratételezik a differenciát (rendszer/funkció, rendszer/környezet, elem/reláció stb.), és a szociokulturális evolúció harmadik szakaszában (funkcionális differenciálódás formája) eléri a radikálisan temporalizált végtelenség „állapotát”. Míg Hegel teoretikus elődöntésében a magán- és magáért való azonosságot előfeltételezve szintetikusan konstruálja meg a differencia *szubsztancia*-fogalmát, amelynek jelölete maga az azonosság, addig Luhmann teoretikus elődöntésében a tényszerűségében egyedüli realitásként adott megkülönböztetést előfeltételezve szinoptikusan konstruálja meg a differencia *funkció*-fogalmát, amelynek jelölete maga a megkülönböztetés.

AZ ÁLLAMELMÉLET SZEMANTIKAI ELŐREGEDÉSE

Mindent egybevetve, ha komolyan vesszük Luhmann negatív értékítéletét az európai államelmélet, s egyáltalán a modern államtudományok összteljesítményével, illetve jövőbeli teljesítőképeségével kapcsolatban, úgy az összeegyeztetés bármely kísérlete akár hiábavaló vállalkozásnak is tűnhet. Az ítéletet nem lehet nem komolyan venni, tekintve, hogy Luhmann ezt a társadalmi-kulturális területek „végső” problematikáit tárgyaló evolúcióelméleti-tudásszociológiai interpretációk sorával, lényegében társadalomelméletének kidolgozásával alapozta meg. Az első főműnek tekinthető *Soziale Systeme* 11. fejezetében, amely a szociális rendszerek önreferencialitásának problémáját tárgyalja és a modern társadalom három funkciórendszerének példáján mutatja be a koncepció szociológiai alkalmazhatóságát, a politika funkciórendszerét elemezve a következőket írja: „A több mint két évszázados vita ellenére az államfogalom tisztázatlan maradt. Ez feltehetőleg arra vezethető vissza, hogy a fogalmisággal közvetlen (akár empirikus, akár »szellemi«) tárgyi vonatkozás után kutattak és a fogalom számára fontos tényállások (különösen: államnép, államterület, államhatalom) vizsgálatánál túl sok komplexitás és túl sok heterogenitás került a képernyőre... A modern »államtanok« is még mindig ama trinitárius definícióra referálnak... anélkül, hogy tisztáznák, miként gondolják el az olyannyira heterogén tényállások egységét... Az államfogalom képzésének különböző lehetőségeivel kapcsolatos általános viták csupán a könyvoldalakat gyarapítják, de az ügy ilyen állásánál konkrétan nem segítenek tovább.”^[12] E negatív értékítéletre tekintettel nem véletlen tehát, hogy a fentebb jelzett feladat a véglegesen kudarcot szenvedett modern államelmélet művelőivel szembeni elvárásként csak mint paradoxon fogalmazható meg. Eszerint a rendszerelméleti nézőpontot az államtan, illetve az államtudományok emergenciaképességének megmentése, fokozása érdekében be kell vezetni a napjainkra korszerűtlenné vált államelméleti diskurzusba, mindezt azonban a hagyomány sérelme nélkül, azaz a modern államszemantika folytonosságának és a diszciplináris-kutatói identitásoknak a fenntartásával. A paradoxontól való mentesítés egyszerű módja persze az lenne, hogy minden kutató egyfajta államelméleti „Gestaltswitch”-et végrehajtva, a szociológiai felvilágosítás által megvilágosodva átváltana Luhmann rendszerelméleti paradigmájának nézőpontjára és fogalmiságára, s vagy átértelmezné, vagy egyszerűen mellőzné az egyébként roppant terjedelmű, számtalan tudományterületet érintő modern államszemantikai hagyományt. Ezzel szemben a kritikai összenézés, illetve a reaktualizálási-kapcsolódási lehetőségek felkutatásával történő összeegyeztetés nyilvánvalóan a nehezebben járható utat jelenti.

Mindazonáltal a feladat megoldását talán megkönnyítheti az a körülmény, hogy Luhmann államtani szempontból releváns írásaiban – mindenekelőtt a formális-funkcionális (generalizáló/respecifikáló) fogalomalkotás referencia-pontját tekintve – teljesen egyértelművé válik a szociológiai és az úgynevezett

[12] Luhmann, 1984, 626–627.

politikai államfogalom^[13] konstitutív összefüggése. A szociális rendszerek elmélete az államot következetesen, azaz az elmélet kiépítésének minden szakaszában kizárólag politikai fenoménként azonosítja, és mind tapasztalatilag, mind teoretikusan a modern társadalmak funkcionális magától értetődőségeként kezeli, hogy a szociológiai megismerés számára az állam „lényegére” irányuló értelemkérdés („Mi az állam?”) funkció- és struktúraadekvát módon csak a politikai nézőpontjából vethető fel. Ennek megfelelően úgy véljük, hogy a helyes választ a politikai rendszer funkciójára vonatkoztatott állam/politika megkülönböztetés kialakulásának problémásíkján kell keresni.^[14] Az államfogalom meghatározását, a modernitás alaphelyzetével meggyőzően számot vetni képes államelmélet kidolgozását a szociológiai rendszerelmélet ezzel a politikaelmélet, a politikai szociológiaként megalapozott politikatudomány megismerési illetékességébe utalja. Az állammal kapcsolatos jogász-jogtudományi fogalomképzés ugyanis nem érinti a „lényeget”: az állam politikai rendszerhez kötöttsége a funkcionális differenciálódás, azaz a társadalmi funkciórendszerek elkülönülése és autopoietikus autonómiája következtében végérvényesen „láthatóvá”, kétségbevonhatatlan tapasztalati tényszerűséggé vált.

Ehhez a tényálláshoz kapcsolódva fogalmazható meg a tanulmányban tárgyalásra kerülő tézis, amely a modernitás államszemantikájával kapcsolatban pozitív és negatív utalásokat, illetve állásfoglalásokat foglal magában: (a) A szociális rendszerek elméleti keretében kidolgozott szociológiai államfogalom – amely, megelőlegezve a későbbi fejtegetések végeredményét, az államot a legitim hatalom intézményesüléseként, tisztán politikai jelenséggént fogja fel s mint a társadalom politikai részrendszerének szerkezeti elemét (szervezet), a politikai funkció előfeltételét és aktualizálását azonosítja – lényegében Carl Schmitt jogtudományi államelméletében definiált politikai államfogalom^[15]

[13] A magyar államelméleti szakirodalomba, az általános államtan kidolgozására irányuló kutatási program összefüggésében, Takács Péter vezette be a jogi, a szociológiai és politikai nézőpontból konstruált államfogalmak megkülönböztetését és együttes tárgyalásukat. Vö. Takács, 1997, 9–28.; Takács, 2004, 168–180. Ezzel kapcsolatban azonban szükséges megjegyezni, hogy feltevéseink szerint a három államfogalom belső összefüggésének a feltárását, az államtani elméletképzés emergenciájának megtételéhez szükséges kritérium/ok kidolgozását a szociológiai államfogalom konstrukcióinak az elemzése teszi lehetővé, különös tekintettel Max Weber paradigma-teremtő szociológiai államelméletére, és ennek itt tárgyalásra kerülő rendszerelméleti kritikájára, többek között azért, mert az általános államtan nem rendelkezik saját evolúció-elmélettel, vagy ezt a jogtudományi-államtani társadalomelméletek keretében előfeltételezik, de rendszeresen nem dolgozzák ki. (Vö. jelen tanulmány 21. lábjegyzet.) Az általános államtan kidolgozására irányuló program méltatásához lásd Cs. Kiss, 2004d, 111.; Cs. Kiss, 2005, 55–65.

[14] Egy ilyen szükségszerűség belátásához persze a modern tudománynak mint társadalmi részrendszernek végérvényesen le kell válnia a többi részrendszerről és ki kell alakítania saját funkcionális autonómiáját. A szociológiának ezen az evolúciós szinten már képesnek kell lennie az általános társadalomelmélet kidolgozására, amely a modernitás szemantikai hagyományát, ez a szociológiai felvilágosodás hivatása, mintegy „hozzáigazítja” a funkcionális differenciálódás folyamatában stabilizálódott társadalmi struktúrák (részrendszerek/interakció/szervezet/társadalom stb.) tényszerűségeihez, azaz a társadalom részrendszerei (második rendű megfigyelését és leírását) reflexiók elméleteinek elméleteként építi fel önmagát.

[15] Az úgynevezett politikai államfogalom reál/ideáltipikus konstrukciójához lásd Schmitt, 2002.

rendszerelméleti változatának tekinthető. Sőt, mutatis mutandis, az a vitatható, ezért további elemzést igénylő állítás is megkockáztatható, hogy itt az európai modernitás politikai-jogi vívmányának számító szuverén nemzetállam „elhalásával” kapcsolatos sokat idézett schmitti helyzetértelmezés és előrejelzés^[16] paradox beteljesítéséről is szó lehet: egyfelől az európai típusú államiságnak, mint azt a jóléti és jogállamról szóló luhmanni fejtegetések mutatják, koránt sincs vége, másfelől a szuverén nemzetállamra szabott fogalmiság nyilvánvalóan alkalmatlan a globális kommunikációs hálózat strukturális-szemantikai tényyszerűségeiben megtapasztalt világtársadalom politikai rendszerének önleírására. A jóléti állammal kapcsolatos elemzéseiben Luhmann azt kívánja többek között bizonyítani, hogy „éppen a jóléti állam nem mondhat le az államiságról és az alkotmányos államot inkorporálni kell, nem pedig meghaladni”. És ezen a ponton helyez el egy kritikai megjegyzést Schmitt politikai államfogalmával kapcsolatban, amellyel a jogtudományi államtant csatlakozásképtelennek és a további diskurzusra érdemtelennek nyilvánítja: „Csak az fogja helyeselni Carl Schmitt ítéletét, mely szerint az államiság korszaka a végéhez érkezett, aki az államot kollektív individuumként, szellemi minőségként vagy a nép történelmi alakjaként gondolja el.”^[17] Egy másik, jóval később keletkezett szöveghelyen azonban már egyetértést sejtetve, a következőket írja Schmitt helyzet-diagnózisáról: A nemzetállamtól a 19. és 20. században is azt várták el, hogy „a társadalmi rend egységét biztosítsa az egyéni érdekek sokféleségével szemben. Amikor Carl Schmitt az államiság végéről beszélt (mint Hegel a művészet végéről), úgy ezzel éppen ezen igény tarthatatlanná válására gondolt.”^[18] Végül is a tézis ebben a vonatkozásban a modern államszemantika csatlakozóképeségére, rendszerelméleti nézőpontú alkalmazhatóságára történő pozitív utalást tartalmaz. (b) Ha azonban a szociológia és a jogtudomány, illetve a „tisztá” és „politikai” jogtudomány kompetencia-vitájának, s az e vitában paradigmává szerveződött, áthagyományozódott elméleti pozíciók^[19] szempontjából vesszük szemügyre Luhmann államértelmezését – azaz nem saját elméletének univerzalitási igénye

[16] Schmitt, 1985, 375–385.

[17] Luhmann, 1987d, 113.

[18] Luhmann, 2002, 217. A két Schmitt-referenciából végül is Luhmann egyetértése olvasható ki a tekintetben, hogy egyfelől a szuverén nemzetállami keretben értelmezett államiságnak vége van, s így az állam teoretikus megmentésére csak az a lehetőség marad, ha a világtársadalom politikai rendszerének önleírásaként bevezeti a világállam fogalmát. Ezt azonban nem tette, rendszer- és evolúcióelméleti előfeltevései és következtetései miatt nem is tehette volna meg, hanem, mint később látni fogjuk, Schmitt szellemében a versengő államok pluralizmusaként értelmezte a világtársadalom világpolitikai rendszerét. Ezzel kapcsolatban azonban a félreértések elkerülése érdekében meg kell jegyezni, hogy Schmitt szerint a „nemzetállamiság” korszakát a nagytérrendek, a hagyományos államközi viszonyok nagytérrendek szerinti integrálódásának és differenciálódásának a korszaka követi, azaz a politikai-állami problémája magasabb szintre helyeződve megismétlődik. A szuverén nemzetállamok a nagytérrendek formájában globalizálódnak, a folyamat azonban a nagytérrendek pluralizmusa folytán továbbra is kizárja a világállam lehetőségét.

[19] A „politikai” és a „tisztá” jogtudomány a tudományfogalom és az államfogalom konstrukcióinak szerkezeti elemzésével nyert kritériumok segítségével határolható el. A problémához lásd Cs. Kiss, 2004. A tisztá jogtudomány tudomány- és államfelfogásának rekonstrukciójához lásd Cs. Kiss 2007a, 16–32.; Cs. Kiss, 2007b, 125–158.; Cs. Kiss, 2007c, 327–366.

és módszertana által határolt perspektívából –, akkor a rendszerelmélet politikai államfogalma, jóllehet kimondatlanul, a jogtudományi államértelmezések megsemmisítő kritikájaként jelenik meg. És ez a hallgatólagos indirekt kritika így nemcsak Hans Kelsen tiszta jogtudományának jogászai államfogalmát, s a tiszta jogtan részelméleteként kifejtett jogállamelméletet érinti, hanem, mint láttuk, Carl Schmitt hivatkozott politikai államfogalmát is, amely ugyancsak a jogtudomány konstrukciója.^[20] A kompetencia-vitához történő indirekt kapcsolódás összefüggésében a tézis kritikailag, tényként állapítja meg a modern államszemantika emergenciaképességének a kimerülését, és elvitatja tőle a rendszerelméleti nézőpontú szemantikai alkalmazhatóságot. Ehhez még fontos megjegyezni, hogy a jogtudományi államfogalmak hallgatólagos kritikájának összefüggésében egyúttal megtörténik a leszámolás a jogtudomány társadalomelméleti ambícióival is.

A jogtudomány társadalomelméleti javaslataival^[21] szemben ugyanis a szociológiai rendszerelmélet számára a szocialitást már nem lehet államra vonatkoztatott fogalomként meghatározni, azaz a társadalom és az állam klasszikus, újkori-modern megkülönböztetésének a nézőpontjából értelmezni. Jóllehet a társadalom és állam megkülönböztetése – amely 1800 körül vált a filozófiai-tudományos diskurzus vezérlő megkülönböztetésévé, s amely több mint kétszáz éven keresztül sikerrel határozta meg a szocialitás mibenlétével foglalkozó filozófiai-tudományos, politikai-jogi gondolkodást – fordulópontot jelentett, amennyiben – bár nem hirtelen, de mégis radikálisan – szakított a „politikai társadalom” áthagyományozott fogalmával és annak a „jó élet” problémájára össz-

[20] Vö. Schmitt, 1985, 7–14., 15.; Cs. Kiss 19–143.

[21] Carl Schmitt „politikai” jogtudománya a politikai (és jogi) egzisztenciális, Kelsen „tisztai” jogtudománya a jogi normatív fogalmának meghatározása felől tett kísérletet a szocialitás, a társadalmi rend elméletének *egzisztenciaorientált*, illetve *normaorientált* megalapozására. Ezzel a jogtudomány a szocialitás átfogó elméletének a kidolgozását a politikaelmélet, illetve a jogelmélet feladatává tette, mely feladatot a hivatkozott szerzők csak részben, illetve töredékesen teljesítették. A jogtudománynak a társadalomelmélet megalapozására és kidolgozására irányuló metaelméleti törekvéseit – nevezetesen, hogy ne csak a jog és a politika reflexiók elméletét hozzák létre, hanem magának a társadalmi rendszernek az általános elméletét is –, azok teoretikus kudarcát a rendszerelmélet azzal magyarázza, hogy az újkori-modern jogtudomány a társadalom/állam-megkülönböztetés toposzának foglyaként a társadalom államra vonatkoztatott fogalmából – s így mint látni fogjuk: a „politikai társadalom” hagyományos felfogásának negatív (az ellenfogalomképzés síkján végrehajtott) transzformációjából –, nem pedig a társadalomban rejlő tulajdonképpeni problémából (funkcionális differenciálódás: központnélküliség; társadalmi funkciók hierarchizálhatatlansága; polykontexturalitás) indul ki. Ez a helyzet továbbá következménye az általános szociológiai társadalomelmélet hiányának is, illetve az ilyen elmélet kidolgozására irányuló kísérletek fejletlenségének, kivéve Talcott Parsons rendszerelméletét. Ezzel kapcsolatban azonban szükséges megjegyezni, hogy a jogtudományi társadalomelméletek említett – egymástól elsősorban a szociológiához való viszonyulásban, illetve a weberi megértő szociológia integrációjának módjában különböző cselekvéseméleti – változatai, különösen az államfogalom újra meghatározásának a keretében, a saját specifikus nézőpontjukból éppenséggel érvénytelenítik a társadalom és állam megkülönböztetését, s ezzel összefüggésben szó sincs arról, hogy az ellenfogalmak képzésének a szintjén értelmeznék a hagyományosról a modernre való átmenetet, a modern társadalom szerkezetét. Ez a tényállás, többek között a totális állam fogalmának schmitti, vagy a formális-jogi és materiális-politikai államfogalmak kelsen-i meghatározásaiban, valamint az államfejlődésről adott leírásaikban különösen szembeötlő.

pontosító szemantikai készletével, vagyis azzal a látásmóddal, amely a társadalmi rendet, a szocialitás „lényegét” a politikai (és/vagy a jogi) nézőpontjából figyeli meg és tárgyalja. E megkülönböztetéssel először alapozták az „egység” helyett^[22] a „differenciára a társadalmi viszonyok átfogó elméletét”, s azzal, hogy az elméletkonstrukció „végső vonatkozása” az egységről a differenciára helyeződött át,^[23] voltaképpen létrehozták a modern szociológiai társadalomelmélet szemantikai hagyományának kiindulópontját.

A társadalomelméleti gondolkodás átállítása a differencia-nézőpontra Hegel szellemfilozófiájának a teljesítménye. Luhmann tézisének kifejtve, Hegel társadalomelméleti jelentősége abban áll, hogy bevezette a társadalom és állam megkülönböztetését, sőt, a szubjektív, az objektív és az abszolút szellem dialektikus-szintetikus megkülönböztetéseivel, ezen belül különösen az objektív szellem tagolásával – család, polgári társadalom, politikai állam – már az interakció/szervezet/társadalom szerveződési szintjeinek a különbözőségét írta le. Ezzel szemben Kant transzcendentálfilozófiailag-antropológiailag megalapozott társadalomfelfogása Luhmann szerint még csak „az állam és társadalom megkülönböztetésének inkubációs idejét” reprezentálja a 18. század végén.^[24] Kant a „társiatlan társias” lényekként felfogott individuumok társiasságából a szerveződés-konstrukció segítségével, vagyis az interakcióból vezeti le a társadalmat. Az interakció és a társadalom azonosításán alapuló erkölcs- és jogfilozófia elméleti kereteiben azonban, mint Kant meghatározása mutatja, még nem lehet elválasztani egymástól a társadalmat és az államot: „Az állam (civitas) emberek sokaságának egyesülése jogi törvények alatt... Egy ilyen társadalom (societas civilis), vagyis állam törvényhozásra egyesült tagjai: *állampolgárok* (cives).”^[25] Fichte és Schiller is ezt a mintát követik a társadalom és állam fogalom-pár meghatározása során, s ezzel egyfelől azt bizonyítják, hogy a szubjektumfilozófia elméleti kereteiben nem lehet világosan megkülönböztetni az interakció és az átfogó társadalmi rendszer struktúrális szintjeit, másfelől jelzik a modernitás szemantikai és szerkezeti dimenzióinak egyenlőtlen fejlődését, inkongruenciáját, amennyiben a szervezetek formájában intézményesülő gazdasági és politikai részrendszer, fokozódó elkülönülésük és autonómmá válásuk következtében, tényszerűen már a saját – a filozófia által fogalmilag nem reflektált – megkülönböztetéseikkel szervezik önmagukat,^[26] s ennek megfelelően képesek önmagukat megfigyelni és leírni anélkül, hogy a filozófia segítségére szorulnának.

Tézisünk szerint – jóllehet Luhmann így ezt explicite nem állítja – a szocialitás „lényege” modern értelmezési változatainak, következőképp ma-

[22] Az antik, a középkori és újkori egység-szemantikákban a differencia csupán köztes fejlemény. A filozófiai és teológiai istenkonceptiók jelentik az egység/differencia/egység-szemantika ideáltipikus konstrukcióit, amelyek pozitív vagy negatív értelemben referenciaként szolgálnak a világ, az ember, a társadalom, a történelem metafizikai „lényegének”, az egység/azonosság végső feltételének a megragadása számára.

[23] Vö. Luhmann, 1987b, 67.

[24] Luhmann, 1987b, 68.

[25] Kant, 1991, 46–47.§, 417–418.

[26] Vö. Luhmann, 1987b, 69.; valamint Luhmann, 2002, 208.

gának a rendszerelmélet szociológiai integrációjára irányuló kísérletnek is, az *állammal* kapcsolatos problémafelvetés valamilyen formában történő előfeltételezéséből, az államprobléma elméletalkotás szempontjából konstitutív jellegű megoldásából kell kiindulni. Luhmann ezen implicit állítását Hobbesra hivatkozva negatív igazolja. Hobbes az államfogalom segítségével, amelyet a hatalom, a döntés és a társadalmi szerződés fogalmaival konstruált, a szocialitás két evolúciós szintjét különbözteti meg: (a) a „természeti állapot” a szocialitás állam előtti állapota, amelyben az erőszak szabályozhatatlansága, eszkalációja következtében az erőszak-probléma megoldhatatlan; (b) ezzel szemben a „társadalmi állapot” a szocialitás államilag szervezett állapota (társadalom/állam-megkülönböztetés), amelyben az erőszak/hatalom negatív önreferencialitása, s az ezáltal keletkezett paradoxon feloldása az államszervezetben intézményesül. A szociológiai államfogalom kifejtésének ezen a pontján Luhmann a szocialitás problémájából való kiindulás szükségszerűsége mellett érvel: az állami-politikai problematikája, az erőszakparadoxon^[27] keletkezésének és kezelésének (paradoxon feloldása) eredeti és tulajdonképpeni „helye” „csak a társadalmi rendszer lehet és nem egy már előfeltételezendő politikai rendszer”.^[28]

Luhmann szociológiai államfogalma, mint látni fogjuk, éppen a teoretikus akadályokat hárítja el azzal, hogy az államproblémában rejlő – a szinoptikus megközelítés^[29] számára alapvető – funkciódifferencia-paradoxont rendszer- és evolúcióelméletileg semlegesíti, pontosabban véglegesen feloldja azzal, hogy empirikus tárgyi vonatkozás hiányában nem létezővé, fikcióvá nyilvánítja. Ez lehetővé teszi a hagyományos és modern társadalmak közötti átmenet szerkezetének olyan leírását, amely az eddigi kísérletekhez képest újszerű, eredeti, és igényt tart a plauzibilitás szociológia számára elérhető legnagyobb fokára. Luhmann meg van győződve arról, hogy csak egy ilyen leírás képes elméleti horizontot nyitni a modern társadalmak központnélküliségének, polykontexturalitásának, a funkciórendszerek hierarchizálhatatlanságának és felcserélhetetlenségének a helyes értelmezése számára. Ennek az álláspontnak feltevésünk szerint a következő tézis az implikációja: a modern állam (struktúra) és reflexiós elméletének (szemantika: államtan mint politika- és jogelmélet) a keletkezése és kölcsönhatása teremti meg a szociológiai társadalomelmélet lehetőségének legfontosabb strukturális-szemantikai feltételét, s ezzel lényegében megismétli, illetve viszszaigazolja a szociológia „második alapításában” paradigmateremtő szerepet játszó Max Weber kiinduló problémafelvetését.^[30]

[27] Az állam (és a politika) fogalma számára konstitutív erőszakparadoxont Luhmann a következő differencia-formulával írja le: az erőszak (Gewalt) az erőszak kiűzésére szolgál; az erőszak fogalma magában foglalja a kizáró és kizárt erőszakot, vagyis a legitim és illegitim erőszak differenciáját, s ezzel az államhatalom (Staatsgewalt) fogalmát, amely legitím hatalomként intézményesíti az erőszak önvonatkozását, és strukturálisan-szemantikailag így hitelesíti önmagát.

[28] Vö. Luhmann, 2002, 194.

[29] A szinoptikus államelmélet problémafelvetésének és módszertani kiindulópontjainak a meghatározásához lásd Cs. Kiss, 2005. Az államfogalom szinoptikus konstrukciójának első, paradigmatisztikus változatát Max Weber dolgozta ki megértő szociológiájában. Vö. Cs. Kiss, 2004, 80–105.

[30] Vö. Schluchter, 1979, 122–123.; Cs. Kiss, 2004, 82.

Luhmann több helyen visszatérően hangsúlyozza, hogy az elmúlt kétszáz évben ez a hagyomány alapjaiban vált problematikussá: a társadalom és állam különbségének az egységét, a differencia egységét a társadalmi-politikai szemantika vagy az állam vagy a társadalom fogalmában lokalizálta. A *negatív* filozófia az államot, később a *pozitív* filozófia formájában kibontakozó szociológia, illetve a jogtudomány különféle változatai a társadalom, vagy a társadalom valamelyik, abszolutizált nézőponttól függően kitüntetett területét jelölte ki arra, hogy az egység hordozójaként az egészen belül reprezentálja az egészet.^[31]

Ám e megközelítések problematikussága, hangsúlyozza Luhmann ismételen, abban rejlik, hogy az „egész egészben történő reprezentációjának, a rendszer egysége reprezentációjának a rendszerben mint a differencia mozzanatának, meghatározott társadalomstrukturális előfeltételei vannak.”^[32] Ez egyszerűen azt jelenti, hogy a társadalmi rendszerben *ténylegesen* léteznie kell valamilyen hierarchikusan kiemelkedő központnak vagy csúcsnak (felső réteg, uralkodó stb.) ahhoz, hogy az ilyen típusú szemantikai leírások meggyőző erővel rendelkezzenek; ez a argumentatív meggyőzőerő annak valószínűségétől függ, hogy a szemantikai leírások (elméletek) ténylegesen visszavezethetők-e és milyen módon, illetve mértékben a rendszer önfenntartó műveleteibe, önmegfigyeléseibe. Azonban a társadalom és állam megkülönböztetése, bár a differencia-nézőponttal új helyzetet teremt, mégiscsak fenntartja a társadalmi rend hierarchikus felfogását, amennyiben a megkülönböztetés egységét vagy az állam identitása vagy a társadalom valamelyik részrendszere reprezentálja, s ezzel kijelöli a társadalom hierarchikus középpontját, amely a szocialitás megértésének kiindulópontjául szolgál. A negatív filozófia hegeli változata az államot, a marxi változat a társadalmat, a pozitív filozófia comti változata a társadalmat, a steini változat az államot tekintette vonatkozási- és kiindulópontnak. Ez a leírás természetesen kiegészítésre szorul, ami néhány klasszikussá vált példa megemlékezésével pótolható: Comte a tudomány, Nietzsche a művészet, Marx a gazdaság, Lenin a politika funkcionális területét tekintette központinak és a társadalom mint egész egységének reprezentációjára hivatottnak.^[33] Ennek megfelelően az egész reprezentáló központi terület nézőpontjából tesznek kísérletet a szocialitás problémájának tisztázására.^[34]

[31] A jogtudományi társadalomelméletek konstrukcióinak összehasonlító elemzése természetesen további kifejtést igényel. Vö. Cs. Kiss, 2002, 241–286., valamint a 9. lábjegyzetben megadott irodalom.

[32] Cs. Kiss, 2002, 68.

[33] A modern társadalom politizálódásának (társadalom és állam megkülönböztetését felszámoló demokratizálódás), illetve eljogiasodásának (társadalom normatív integrációja jogi jellegének meghatározóvá válása) tendenciájára összpontosító Schmitt és Kelsen esetében azonban, mivel a megértő szociológia funkcionális nézőpontjából, következésképp a funkcionális területek differenciálódásának tényyszerűségéből kiindulva közelítenek az átmenet és modernitás szerkezetéhez, a helyzet természetesen komplikáltabb és további kifejtést igényel.

[34] Az ilyen típusú visszavezetés strukturális-szemantikai lehetőség feltétele az európai újkorban jött létre, amikor a politikai rendszer elkülönülésével és autonómmá válásával megjelent a rendszernek és a rendszer önleírásának a differenciája, kialakult a politika reflexiók elmélete. Az elmélet rendszerműveletekre történő visszavezetésének paradigmatis példája az állam egységformulája a szuverenitás- és a jogállamelmélet formáiban. Vö. Luhmann, 1987c, 85–86.

Azonban a társadalmi rendszer funkcionális differenciálódásának előrehaladásával, a vallás, gazdaság, politika, jog, tudomány, művészet, nevelés funkció-rendszereinek az elkülönülésével és autonómmá válásával az ilyen típusú – átfogó strukturális hierarchiát előfeltételező – leírások szükségképpen inadekváttá válnak a modern társadalmakban, mert itt már nem létezik „szilárd hely – mondjuk így: a természetes reprezentáció számára. A társadalom még mindig felfogható egységként – azonban különböző rendszerperspektívákból különböző módon.”^[35] Luhmann a *Politische Theorie der Wohlfahrtstaat*-ban adott helyzetdiagnózisának összefüggésében ezzel egybehangzóan a következőket írja: A „problémát még egyszer dramatikusan kielező belátások egyik legfontosabbika: hogy a funkciórendszerekre tagolódott társadalom nem rendelkezik központi szervvel. Az ilyen társadalom csúcs és központ nélküli. A társadalom a társadalomban nincs még egyszer valamely saját, úgyszólván eredeti társadalmi részrendszer által reprezentálva.”^[36] Eszerint a modern társadalomnak, strukturális okokból következően, nem lehet hierarchikus központja vagy csúcsa sem az állam (Hegel), sem a gazdaság (Marx), sem a politika (Lenin, Lukács).

A szociológiai rendszerelméletnek ezért „a társadalom fogalmában rejlő”, a társadalmi-kulturális evolúció modern korszakában megkerülhetetlenné váló „tulajdonképpen problémából”, azaz a modern társadalom radikális központ-nélküliségének és polykontextualitásnak (funkcionális differenciálódásának) tényyszerűségéből kell kiindulnia. Egyfelől mert itt válik láthatóvá és leírhatóvá a szocialitás konstitúciójának szerkezete, másfelől mert e probléma tárgyalása teszi egyáltalán lehetővé Luhmann számára, hogy a rendszer- és evolúcióelmélet együttes alkalmazásával kijelölje a társadalom/állam-megkülönböztetés toposz strukturális helyét és szemantikai érvényességét. A toposz funkcionális teljesítőképségének, emergenciájának kritikai megítélése voltaképpen csak ezen evolúciós helyi érték pontos meghatározása alapján lehetséges.^[37]

Luhmann a következőket állítja: (a) A modernitásban a szocialitást mint rendet – amely a világot a kommunikáció médiumaiban perspektivikusan aktualizálja és ennek során a világtól elkülönülve létrehozza és felfedi a világ komplexitását – először tapasztalják meg rendszerszerűen felépülő realitásaként. (b) A modernitás-tapasztalat elméleti megragadása során olyan, mindeddig „láthatatlan” megkülönböztetések fedezhetők fel, amelyeket a jelenlegi evolúció komplexitási szintjén már csak a társadalom átfogó reflexiók elméleteként – pontosabban a társadalmi részrendszerek reflexiók elméleteinek elméleteként (azaz második/harmadik rendű megfigyelőként) – fellépő rendszerszemléletű szociológia képes fogalmi formára hozni. (c) A szociológiai rendszerelmélet által láthatóvá tett differenciák egyfelől alapvetőbbek a társadalom és állam megkü-

[35] Luhmann, 1987c, 68. Az egység ilyen konstrukciója már nem lehet szintetikus, csak szinoptikus, mert a versengő perspektívák funkcionális egyenértékűségének strukturális elvén nyugszik. Az egység szinoptikus konstrukciójának elve a társadalomelmélet megalapozása és kidolgozása szempontjából nem pusztán regulatív, hanem konstitutív, azaz struktúraadekvát elv.

[36] Luhmann, 1981, 22. Ez a diagnózis egyébként analóg Max Weber modernitás-diagnózisával

[37] Luhmann, 2002, 7-8.

lönböztetésénél, illetve az ezáltal lehetővé tett további megkülönböztetéseknél, másfelől a struktúra- és funkcióadekvát elméletképzés lehetőségfeltételei.^[38] A rendszerszemléletű szociológia tárgyának meghatározása számára az értelem/értelem nélküli, illetve a rendszer/környezet megkülönböztetéseivel tagolt világ (a világ az világ...) jelenheti az alapvető vonatkozási pontot, vagy másként: a világ és az értelem megkülönböztetése a rendszerelmélet megalapozó differenciája. A társadalom a saját világ/értelmevontakozása folytán – a világból és a világ által mint kommunikáció kidifferenciálódva – kizárólag kommunikációként, a kommunikációban tematizált modern világ kizárólag mint világtársadalom válik láthatóvá, megtapasztalhatóvá. Ezért a társadalom mint globális kommunikációs rendszer, mint arra korábban utaltunk, már nem fogható fel a nemzetállami politikai és jogi rendjei által határolt, önmagával azonos létezőként, de világállam sem lehetséges, s ennyiben a rendszerelmélet, természetesen a szükséges megszorításokkal, kritikailag mégiscsak visszaigazolja Schmitt helyzet-diagnózist.^[39]

PROBLÉMAFELVETÉS

A szociológiai rendszerelmélet államfelfogásának rekonstrukciójára irányuló vállalkozás hozzá kíván járulni egyfelől, mint jeleztük, a magyar államelméleti kutatásban a szociológiai és politikai államfogalom eddigiekben jórészt tisztázatlan viszonyának a megvilágításához, másfelől a magyar Luhmann-recepcióban^[40] az állam- és politikaelméleti problematika elemzéséhez.^[41]

[38] A 20. század végén az interdiszciplináris fejlődés következtében egyfajta „metaparadigmatikus forradalom” játszódik le, amely a megkülönböztetések „új generációját” vezeti be. A hagyományos szociológiai megkülönböztetések megalapozási rangsorát tekintve, Luhmann indirekte azt állítja, hogy a társadalom/állam-megkülönböztetés volt a vezérdifferencia, amely lehetővé tette a szocialitás-értelmezés számára a további megkülönböztetések konstrukcióját: státus/kontraktus, közösség/társadalom, individuum/kollektívum, szociális/liberális, progresszív/konzervatív, statika/dinamika stb.

[39] Luhmann, 2002, 220.

[40] A magyar Luhmann-recepció történetéhez és tematikáihoz lásd Bangó – Karácsony, 2002; Bangó, 2004; Balogh – Karácsony, 2000.

[41] A magyar Luhmann-recepció elindítója, Pokol Béla vállalkozott arra, hogy Luhmann állammal kapcsolatos explicit nézetein – az állam mint a politikai alrendszer önleírása – túlmenve más luhmanni kategóriákkal is elemezze az államproblémát, differenciálva és elmélyítve ezzel az állam szociológiai fogalmának a meghatározását. A társadalom funkcionális alrendszereivel, így a politikai alrendszerrel és ezek spontán rendképződésével szemben az állam olyan szervezeti rendszer, amely tudatos rendszerképződést visz a politika önszerveződésébe, s így a politikában az állam révén válik lényegessé a spotán/tudatos rendszerképződés kettőssége. (Vö. Pokol, 1999) Pokol Béla szerint az állam egy más nézőpontú tematizálásban elhelyezhető az idődimenzióban, vagyis az időbeli differenciálódás folyamataiban is, amennyiben az állam szervezeti rendszerképződése mintegy kettévágja a politikai alrendszert, és így a tényleges államhatalomtól hermetikusan elzárt, a politikai alrendszer nem állami részében lehetővé teszi az ellenzékként létező politikai erőkkkel való együttélést. A modern társadalmakban, az állam és nem állam elhatárolásának a következményeként, ennek csak további oldala a politikai alrendszer egészének szabad „entrópiakussága”, illetve az entrópia mindenkorai leépítése, ami az alrendszer rendezettségének felépülését teszi lehetővé. A problémához részletesen lásd Pokol, 1991.

Ami a magyar Luhmann-recepciót illeti, az államprobléma itt elvégzett elemzése egyúttal, jóllehet akaratlanul, rávilágít a luhmanni életműben rejlő folytonosságára is. Ezzel a tanulmány a cezúra és/vagy folytonosság vitában feltehetőleg ez utóbbi álláspont melletti érvek számát gyarapítja,^[42] persze csak akkor, ha a differencia-gondolkodásnak megfelelően az elméletalkotás folytonosságát nem pusztá linearitásként, hanem a probléma, jelen esetben a politikai (állam/politika) perspektivikus szerkezetébe történő behatolásként értelmezzük, tehát számolunk a perspektívák különbözőségében rejlő eredendő bizonytalanság kockázatával, a tárgy (megfigyelés) és megfigyelője viszonyának kontingenciájával, bizonyos szemantikai leírások újrahasznosíthatóságának lehetőségével. Ebben az értelemben állítható, hogy az 1984-es Soziale Systeme – a szociológiai rendszerelmélet fokozatos ki- és átépítésének^[43] a folyamatában – új perspektívába helyezve folytatta, azaz másként is láthatóvá tette az államprobléma értelmezését, de lényegesen nem módosította az ezzel kapcsolatos eredeti álláspontot.

E problémafelvetéshez igazodva tanulmányunkban a szinoptikus államfelfogás nézőpontjából a következő kérdésekre keressük a választ:^[44] A modern állam eszméjének és szemantikájának luhmanni interpretációja hogyan viszonyul a klasszikus európai államtani, államelméleti gondolkodás hagyományához, milyen pontokon kapcsolódik ehhez a hagyományhoz, mit hasznosít belőle, illetve mit és miért hagy figyelmen kívül? A rendszerszemléletű társadalomelmélet politikai államfogalma hogyan viszonyul az állam szinoptikus értelmezéséhez, milyen értelemben tekinthető hozzájárulásnak a szinoptikus elméletalkotáshoz?^[45]

A hatalmas luhmanni életműből az e kérdésekben megfogalmazott problémáknak megfelelően történik a rendszerelméleti államfelfogás rekonstrukciója szempontjából releváns írások kiválasztása. A szövegek értelmezése során módszerintézkedésként az állam „lényegére” irányuló értelemkérdésben („Mi az állam?”) implikált problémásíkokhoz, illetve specifikus nézőpontokhoz (keletkezés/rendeltetés/felépülés) igazodunk. Az értelemkérdés nézőpontjaihoz igazodó tárgyalásmódot a hermeneutikai célszerűségen, a kifejtés szemléletességén túlmenően mindenekelőtt a kutatási tárgy, az államprobléma szerkezete teszi indokolttá.^[46]

[42] Az életműben meglévő folytonosság vagy/és cezúra vitájához lásd Karácsony, 2002, 236.

[43] A rendszerelmélet konstrukciójának folyamata „személytelen”. Vö. Bangó, 2002, 231.

[44] Az a kérdés, hogy a társadalomelméleti hagyomány szociológiai államfogalom-konstrukcióinak sorában, Luhmann államfelfogása vajon hol helyezhető el, és mennyiben jelent újat, eredetit a megelőző interpretációkhoz képest, külön vizsgálódást igénylő kutatási probléma, amelynek felvetésére, bemutatására itt a terjedelmi korlátok miatt még utalásszerűen sem vállalkozhatunk.

[45] A tanulmány e kérdések megválaszolásával végső soron a weberi megközelítést formális kiindulópontként elfogadó – az elmélet kidolgozási folyamatába a jogtudományi és szociológiai államtani hagyomány paradigmatisztikus kísérleteit kritikailag beépítő – szinoptikus államelmélet és a luhmanni államinterpretáció összehasonlítása néhány lehetséges szempontjának a megfogalmazására vállalkozik.

[46] Az értelemkérdés szerkezetéhez igazodva az evolúcióelmélet az állam keletkezésének (eredet/kezdet/változás), a rendszer- és kommunikációelmélet az állam rendeltetésének (hivatal/funkció) és felépülésének (szerkezeti alapelemek) a problémáját tárgyalja.

POLITIKAI VAGY JOGI ÁLLAMFOGALOM

A szociális rendszerek elméletének egyik részelméleteként kidolgozott politika- és államfelfogás nem pusztán szakít a hagyományos társadalmak szemantikai készletével, hanem, mint arra korábban utaltunk, elvitatja az érvényességet, az alkalmazhatóságot az újkori-modern államtanok elméleti hagyományától is, amely az európai politikai társadalmak számára szemantikailag lehetővé tette a funkcionális differenciálódás formájára való átállást, az újkor e strukturális katasztrófáját.^[47] Ezzel a szociális rendszerek elmélete, a hagyományos államtani előfeltevések tehertételétől megszabadulva, zavartalanul vállalkozhat az állam-probléma újrafogalmazására és az államtani szemantika megújítására.

A modern társadalmak keletkezése szempontjából döntő struktúraváltozást – az e változással együtt keletkező és abban közreműködő – politikai elmélet fogalmilag a társadalom és állam megkülönböztetésének, és az államazonosság ehhez kapcsolódó egységformulájának (állam mint egységes rendszer) a bevezetésével ragadta meg. A megkülönböztetés- és identitás-tézis által nyitott értelmezési lehetőségeket azonban a forradalmak után következő mintegy kétszáz évben teljesen kimerítette. Luhmann kritikai értelmezése szerint a „szuverén állam kora modern elméletében megalapozott” politikamegértés, a funkcionális differenciálódás folytán bekövetkező változások – vagy másként: a strukturális és szemantikai síkok evolúciós eltolódása – következtében, már nem alkalmas sem eredeti – az abszolút államra –, sem pedig módosított – a jogállamra, illetve a jóléti államra orientált – formájában a politikai problémájának funkció- és struktúraadekvát megfigyelésére és leírására.^[48] Ennek szellemében írja, hogy az újkori-modern politikai gondolkodás fogalmai „jelentős mértékben előregedtek. Európa politikai szemantikáját a 18. század második felében még egyszer alaposan átdolgozták, ám azóta majdhogynem változatlanul érvényes. Úgy tűnik, egyedül a szociális állam és jóléti állam jelentik az újdonságot. Egyébként megelégedtek a hallgatóságos jelentéscserével, mindenekelőtt az állampolgár viszonyainak állam általi közvetlen (rétegtől független) szabályozására történő átmenet okán. Ezen feltehetőleg a gyorsaság mit sem változtathat, azonban alig-

[47] Luhmann] 1987a, 19. Luhmann a „vertikális stratifikáció társadalmi differenciálódása forma-típusának a horizontális funkcionális differenciálódásba történő „átbillenését” (Umkippen)” minősíti az újkor katasztrófájának. A differenciálódási forma megváltozása ugyanis forradalmak és háborúk formájában variálja és szelektálja azokat a kommunikációkat (!), amelyek lehetővé teszik, hogy a modernitás specifikus funkciók köré rendeződő szerkezeti mintázata rend-formában stabilizálódjon. A további fejtegetések megértése szempontjából döntő rendszer- és evolúcióelméleti álláspont elemzésre a terjedelmi korlátok miatt nem térhetünk ki, de nem is szükséges, hiszen ezt a magyar Luhmann-recepcióban már minőségi és mennyiségi szempontból egyaránt komoly terjedelmű irodalom tárgyalja, sőt az egyetemi oktatás szerves részévé válva írott tananyagként is rögzült. A teljesség igénye nélkül különösen lásd Bangó, 2004; Balogh – Karácsony, 2000; Karácsony András: *Filozófia – társadalomelmélet*. Budapest, 2007, Rejtjel.

[48] Vö. Luhmann, 1981, 48. A modern állam hármas tagolású fejlődéstörténeti tipológiájának konstrukciója, az abszolút állam, a jogállam és a jóléti-szociális állam típusainak meghatározása és leírása során Luhmann teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a totális állam és totalitárius uralom (totalitarizmus) fogalom párral jelzett problematikát.

hanem ajánlatos lenne a politikai fogalmak ezen anakronizmusát a használatuk során ugyancsak reflektálni.”^[49] Ennélfogva a 16–17. és a 18–19. század politikaelméletei, amelyek tehát a modern állam kialakulásával és struktúraváltozásaival párhuzamosan jöttek létre az államfejlődés konstitutív elemeiként, már csak a „maradvány elmélet” státusára tarthatnak igényt.^[50]

Ez szemantikai előregedés nyomja rá bélyegét az „államtudomány, államtan, államelmélet, politikatudomány” jelenkori helyzetére is, amit Luhmann szerint az állam és politika viszonyának fogalmi tisztázásával kapcsolatos kutatások és viták teljes szétesettsége, a teoretikus perspektívák szétforgácsoltsága jellemez. Az állammal foglalkozó tudományok zavarodottsága és kiúttalansága elérte végső, tovább már nem fokozható szintjét, a helyzet azonban nem kilátástalan. A politikai szemantika megújításának, újrászervezésének ugyanis a modern társadalmak funkcionális differenciálódásának jelenlegi fejlettségi fokán egyfelől adottak a strukturális előfeltételei, amelyek nyilvánvalóvá teszik a hagyományos megközelítés alkalmatlanságát, másfelől adottak az új helyzet ideológia- és politikamentes^[51] megragadásának a szemantikai előfeltételei is a szociológiai társadalomelmélet rendszerelméleti változatának a kialakulásával, amely a differencia-nézőpont radikalizálásával nemcsak az ideológia-gyanújának kivédésére képes, hanem a politikaelmélet újraírására is.

A szociológiai rendszerelmélet a helyzet megoldásaként, s ezt Luhmann újra és újra hangsúlyozza, „a társadalom fogalmában rejlő tulajdonképpeni problémából” történő kiindulást javasolja, s ezzel implicite a következőket állítja: a 20. századi jogtudományi államtanok szemantikailag azért avultak el, mert elvették ezt a kiinduló pontot, azaz társadalomelméletileg nem reflektáltak a szocialitás problémájára. Schmitt államelméleti fordulópontot jelentő tézisének („Az állam fogalma előfeltételezi a politikai fogalmát”^[52]) a szociologizálásával ez a kiinduló problematika átírható, pontosabban: „tovább” fordítható a következő axiomatikus állításra: „Az állam és a politikai fogalma előfeltételezi a társadalmi fogalmát.” Az így nyert rendszerelméleti tézis – a modernitás új szerkezeti helyzetére tekintettel – radikális szakítást jelent a társadalmat „politikai társadalomként” értelmező hagyományos felfogással, amely elsősorban a politikafilozófia liberális és konzervatív változataiban él tovább.^[53]

Mielőtt azonban tovább lépnénk a politikai fogalmának rendszerelméleti elemzéséhez, térjünk vissza Luhmann korábban említett teoretikus döntéséhez. Eszerint struktúra- és funkcióadekvát módon – ami az elméletalkotás normativitásának összefüggésében értelmezve azt jelenti: a rendszer-, evolúció- és kommunikációelméleti előfeltevésekkel, illetve a választott módszertannal,

[49] Luhmann, 1981, 319.

[50] Vö. Luhmann, 1981, 12–18.

[51] A politikai rendszer önmegfigyelésére és önleírására szolgáló, hagyományos – azaz újkori-modern értelemben vett – politikai ideológiák és utópiák, különböző kombinációikban és típusváltozataikban, egyaránt az egységsszemantika (identitás/differencia/identitás, egész/rész, társadalom/állam) elkötelezettjei.

[52] Schmitt, 2002, 15.

[53] Luhmann, 2002, 7–8.

fogalomalkotási móddal összeegyeztethetően – csak a politikai rendszer nézőpontjából lehet megfigyelni és leírni az államfenomént. Ebben a vonatkozásban az állammal kapcsolatos luhmanni fejtegetések mindegyike – s ennyiben a hatalmas életmű témánk szempontjából fontos részei lényegében azonos álláspont-ról tanúskodnak – annak az axiomatikus tézisnek a bizonyításai, mely szerint az autopoietikus szociális rendszerek elméletével kizárólag az állam politikai fogalma egyeztethető össze, így az állam jogi szerkezeti meghatározottsága és ennek jogász-jogtudományi értelmezése nem pusztán alárendelt szerepet játszik az államprobléma tisztázásában, hanem azt lényegében egy strukturálisan-szemantikailag helytelenül pozicionált megközelítésnek kell tekinteni. Luhmann negatív értéktétele alapján azt lehetne mondhatni, hogy a jogi államfogalom az újkori-modern államelméleti gondolkodás félreértésévé vált,^[54] és valódi meggyőzőerő híján pusztán azért tartja még mindig makacsul elméleti pozícióit, mert az államtan művelői nem voltak képesek a szociológiai – értsd: rendszerelméleti – felvilágosodás nézőpontjából ellenőrizni és átértelmezni saját helyzetüket és teljesítményeiket. „Mint korábban – írja ennek szellemében –, az államelmélet megelégszik az államnép, államterület, államhatalom triászával anélkül, hogy akár csak rákérdezett volna e szentháromság egységére. Az eredeti »trinitárius« egységkoncepció hiánya egyúttal a »jogállamot« is becementezte; ez rejtett utalás arra, hogy a politikai rendszer önleírásának egységfogalmát egy másik funkciórendszertől kell kikölcsönözni, nevezetesen a jogrendszertől. Az egységfogalom a jogi személy fogalmában (tudniillik az állam jogi fogalmában – Cs. K. L.) rejlik.”^[55]

A társadalomelméletet átfogó kifejtésének szánt, lényegében a második főműnek tekinthető *Die Gesellschaft der Gesellschaft* megírásával párhuzamosan keletkezett, de csak Luhmann halála után publikált *Die Politik der Gesellschaft*-ban az államfogalom meghatározásának szentelt hatodik fejezetben (*Der Staat des politischen Systems*) mindenekelőtt megismétli az államtannal kapcsolatos korábbi álláspontját, jóllehet némileg differenciáltabban, a negatív értékelésen enyhítve, és látszólag az államelméleti hagyományhoz történő konstruktív csatlakozás igényével. A módosított álláspont szerint az államfogalom három szükségszerű eleme közül az államnép a „nyugtalanyságot” képviseli, az államhatalom „mint a néptől megvont, korlátok közé kényszerített (arretieren) hatalom” pedig a „rendet, amelyre újra és újra visszanyúlhatnak”.^[56] Az államterületről – amellyel az államtan az állam fizikai-térbeli feltételezettségének és az európai territóriumok újkorban lejátszódó állami pacifikálásának a tényszerűségéből^[57] kiindulva a területi körülhatárolhatóság politikai-jogi feltételeit problematizálja – itt, mint önmaga kommunikációjára képtelen értelemmentes realitásról, nem esik szó.

[54] Vö. Luhmann, 1993, 417.

[55] Luhmann, 1987c, 7–8.

[56] Luhmann, 2002, 191.

[57] Az európai területi állam stabilizálódása a 15. században ment végbe, amikor a háborúindítás jogát az állam a politikai és jogi hatalom központosításával monopolizálta, s ezáltal világosan megkülönböztethetővé vált a háború és a béke. (Vö. Luhmann, 2002, 195.)

„Amilyen egyszerűen interpretálható ez a differencia (tudniillik az államnép/terület és az államhatalom megkülönböztetése – Cs. K. L.), olyannyira tisztázatlan marad, hogy ezen elemek összefoglalásával, a fogalom egységével mit kell vajon megjelölni.” Itt az államtani hagyományban az államfogalom pontosítására irányuló három paradigmátikus megoldás közül kettőt nevez meg: a jogfogalomra (Hans Kelsen) és a szervezetfogalomra (Hermann Heller) történő visszavezetést, amelyek azonban Luhmann szerint nagyon is vitatottak és nem, vagy csak korlátozottan csatlakozóképesek.^[58] A társadalom/állam-megkülönböztetést előfeltételező redukciók azzal, hogy a fogalom- és elméletképzést e megkülönböztetés nézőpontjából hajtják végre, nem képesek megfelelően problematizálni a politikai rendszer társadalomra vonatkozását. A Heller-féle redukcióval szemben Luhmann némileg elnézőbb, amennyiben szerinte az állam „szervezett döntési- és hatéységként” történő meghatározása a politika fogalom megfelelő kitérítése irányában mutat. Heller államfogalma ugyanis két vonatkozásban is lehetővé teszi, hogy politikáról beszéljünk: a politika nemcsak „az állam mint egész feletti uralmat” jelenti, hanem államhatalom különféle politikai részcélokra történő felhasználását is. A helleri államfogalom azonban még így sem képes számot vetni a politikai rendszer társadalomra vonatkozásával.^[59]

A harmadik lehetőséget, a politikai fogalmára való visszavezetést (Carl Schmitt) nem említi, a politikaira és jogira történő együttes, szinoptikus visszavezetés lehetőségét (Max Weber) pedig kezdettől fogva – mint az elméletalkotás logikájával, vagyis a differencia-gondolkodással, az autopoietikus rendszer fogalmának a konstrukciójával nem összeegyeztethető alternatívát – eleve kizárja. Weber szubjektum/tudatfilozófiai megalapozottságú cselekvéseméletét, cselekvés-nézőpontból és -fogalmakból konstruált szociológiai államfogalmát olyan teoretikus pozícióként értékeli, amely nem egyeztethető össze semmilyen vonatkozásban a rendszerelmélettel, mert a társadalom politikai rendszerének önleírására szolgáló formulaként az állam-tényállás csak kommunikációelméletileg értelmezhető: „Következésképp, szemben Max Weber felfogásával, az állam realitása nem az egyes ember tudatában alapozódik meg, aki cselekvésének értelmét az államra orientálja; hanem a politikai rendszer államként írja le önmagát, ha az állam-formulát alkalmazó kommunikációkat mint érthetőket értékeli és megérti (ami emellett mindig konkrétan az egyes ember tudatában megy végbe). Az államra vonatkozó kommunikáció nemcsak tudatot akar generálni; további kommunikációkat akar vezérelni, és ebből ered a kollektív fogalmak általi szintézisre irányuló szükséglet.”^[60]

[58] Uo.

[59] Vö. Luhmann, 1987c, 99. Ugyanakkor a politika és a jog strukturális kapcsolódásának elemzése során kritika nélkül veszi alapul Heller államfogalmát. (Vö. Luhmann, 2002, 392.)

[60] Luhmann, 1987c, 78. Az államtani hagyományhoz való viszonyt illetően ezen a ponton egyértelművé válik, hogy Luhmann a politikai államfogalom versengő konstrukciói közül csak Heller meghatározását tartotta bizonyos vonatkozásban összeegyeztethetőnek a rendszerelméleti nézőponton, Weber és Schmitt felfogását, mint láttuk, minden vonatkozásban alkalmatlannak nyilvánította és elutasította. *

A szociológia és az államtan viszonyát, munkamegosztását illetően Luhmann a következő, a dolog természeténél fogva végleges álláspontot alakítja ki: A szociológiai rendszerelmélet képes arra, ami az államtanak kétszáz éven keresztül nem sikerült: struktúra- és funkcióadekvát módon meghatározni az államfogalmat, azaz megmondani, hogy az államról szóló kommunikációban ténylegesen mit jelölnek ezzel a fogalommal. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az általános államtanak fel kellene oldódnia a politikai szociológiában. A szociológiának ugyanis a fogalom-meghatározáson túl, azzal együtt, meg kell tudni magyaráznia, hogy „miért beszélnek »államról«, miért alkalmazzák ezt a fogalmat a kommunikációban; ráadásul nyilvánvalóan nem túl nagy megértési nehézségek nélkül”.^[61] E kommunikációs paradoxon feloldására a szociológiai rendszerelmélet lényegében a politikai fogalmának újra meghatározásával tesz kísérletet,^[62] s ezzel pozitív módon kapcsolódik a lényegét érintően interpretatív kiigazításokra szoruló európai államtani hagyományhoz, a következő pontokon: (a) Az államtani „szentháromságot” Luhmann az államnép(terület) és államhatalom megkülönböztetésévé, azaz differenciává értelmezi át, s azt állítja, hogy míg „a terület és a nép fogalmai – még ha nem is kvantitatív módon – tapasztalatilag definiálhatók”, addig „az államhatalom fogalma rejtélyes marad. Miközben az államterület a földgolyón megfelelő világossággal kijelölhető és az államnépet a 18. századtól, a rendi tagolódásról való lemondás óta, pusztán konstrukcióként tárgyalják, az államhatalom fogalma tisztázatlan maradt. Mindenesetre már nem lehet a jogászai államtanulással pusztán hozzárendelési sémaként tárgyalni (habár ezt a funkciót is átveszi).” Ugyanakkor a fogalom meghatározásához „nem elegendő az államhatalom gyakorlásának eszközeire, mondjuk a hadseregére és a rendőrségre (nevezetesen az erőszakalkalmazás/kényszerítés szervezeti eszközeire: Cs. K. L.) utalni”.^[63] Ezzel ugyanis nem fedik le az állam tevékenységi körének teljességét, másrészt bármily nélkülözhetetlen eszközökről is legyen szó, a tipikus mozzanat éppenséggel a nem alkalmazásukban van. (b) Az államhatalom rejtélyének a kulcsa a politikai problémája és fogalma, amelyet rendszer-, evolúció- és kommunikációelméleti összefüggésbe helyezve kell újraértelmezni. Az államelméleti fogalomalkotás számára a politikai problémája csak akkor oldható meg, ha az erőszak/hatalom (Gewalt) fogalmát a szociológiának sikerül az eddigieknél lényegesen magasabb absztrakciós

• Ebből következik, hogy az államfogalom meghatározása során a politikai és jogi rendszerre történő szinoptikus redukció kizárt lehetőség. Azonban mint látni fogjuk, a reális államok tapasztalati evidenciaként adott „két-lényegűségével”, avagy a funkciódifferencia-paradoxonjával, az elméletkonstrukció egy későbbi fázisában – amikor az autopoietikus rendszerek érintkezésének, összekapcsolódásának a tényyszerűségét kell értelmeznie – Luhmannnak számot kell vetnie. Erre a rendszerek, a szociális rendszerek, valamint a társadalmi rendszer funkcionális részrendszereinek az érintkezését mint strukturális kapcsolódásokat tárgyaló 10. fejezetben (Strukturelle Kopplungen) kerül sor. (Vö. Luhmann, 2002, 388–392.)

[61] Uo.

[62] „Az államról szóló beszéd a maga részéről oly annyira bevett, megszokott, hogy elméleti levezetés nélkül is elboldogul.” (Luhmann, 2002, 190–191.)

[63] Luhmann, 2002, 192. Ebben az értelemben az állam eszköz felőli szociológiai meghatározás sem a megfelelő módon specifikus.

szinten tisztázni, s ezzel képes megteremti az államelmélet számára a társadalmi rendszerhez való kapcsolódás lehetőségfeltételeket.

Luhmann négy pontban foglalja össze az államelmélet – s egyáltalában az államtudományi megismerés – szociológiai megalapozását lehetővé tevő megfontolásokat, amelyek alapján helyes megvilágításba állítható az erőszak/hatalom (Gewalt) fogalma. (a) Az erőszak/hatalom csak paradox fogalomként határozható meg, mert negatív önreferenciát tartalmaz: „Az erőszak az erőszak kiűzésére szolgál. Az erőszak fogalmában az erőszak kizárása eleve bele van foglalva. A fogalom maga megjelöli mind a kizáró, mind a kizárt erőszakot.” Ehhez persze hozzá kell tenni: csak akkor, ha a fogalom jelentésében rejlő kettősséget, a pusztán „állati” erőszak és a hatalom közötti megkülönböztetést reflektáljuk. (b) A legitim és illegitim erőszak/hatalom konstitutív megkülönböztetésén alapuló államhatalom (Staatsgewalt) fogalma azáltal oldja fel az erőszak-paradoxont, hogy „az államhatalom számára posztulálja a legitimitást.” Ennek megfelelően a legitimitás strukturális –nem pedig normatív-argumentatív – fogalma képezi az államhatalom fogalmi ismertetőjegyét. (c) A kizáró és kizárt erőszak problémájának „eredeti” helye a társadalmi rendszer, nem pedig valamiféle előfeltételezett politikai rendszer. (d) Az intézményesült államhatalom az államterületen belüli konfliktusokban büntető, az állam területén kívüli, államok közötti konfliktusban a háború indítás jogával felruházott hatalom. Az állam, mint büntető hatalom, az erőszak önreferenciájának kifejeződése, mert „megadja a lehetőséget, hogy parancsai semmibevételére anélkül reagáljon, hogy valami más lenne a célja, mint éppen ez.”^[64] Bár Luhmann ezt így nem írja, a gondolatmenet szerint azonban az államnak, mint háborúra képes és *jus bellivel* felruházott hatalomnak, ugyancsak az erőszak önreferencialitását kell kifejeznie az államközi kapcsolatokban. „Ha ezek a megfontolások helyesek, az államelmélet az erőszak/hatalom fogalmával vonatkozik a társadalmi rendszerre... A szabad erőszakossággal szemben a szabályozható, kondicionálható erőszak intézményesítésének a társadalmi nélkülözhetetlensége egyúttal magyarázza azt a megszokást, sőt magától értetődőséget is, amellyel minden további fogalmi tisztázás nélkül az »államok« egzisztenciájából indulunk ki.”^[65]

A fogalomalkotásnak ezen a pontján Luhmann, bár nem akarva, de egyértelműen az európai államtani hagyomány másik nagy, Max Weber és Carl Schmitt által reprezentált vonulatához kapcsolódik. Ez a kapcsolódás annak ellenére felismerhető, hogy a rendszerelméleti fogalmiság más, absztraktabb síkjára helyezve átírja a politikai és az állam fogalmait.^[66]

[64] Luhmann, 2002, 194.

[65] Luhmann, 2002, 195.

[66] Vö. 60. lábjegyzet.

A POLITIKAI FOGALMA RENDSZERELMÉLETI NÉZŐPONTBÓL

A rendszerelmélet szociológiai államfogalmának rekonstrukciójában tehát a politikai fogalma s annak jelentésváltozása konstitutív szerepet játszik. Ennyiben tehát a megalapozás schmitti logikáját követi, függetlenül attól, hogy a politikai fogalmának szemantikai elemzése során Luhmann kifejezetten nem hivatkozik Carl Schmitt sokat vitatott, híres fogalomalkotására, sem a politika-ira (das Politischen) sem a politikai és a politika (die Politik) megkülönböztetésére, és persze arra sem, hogy a politikai jogtudomány államtana milyen szerepet játszott, illetve játszik a modern jogállami szemantika korrekciójában és újraírásában. Bár több helyen más összefüggésben megemlíti ugyan a művet, ez azonban többnyire illusztratív jellegű. A politikai fogalmával, s feltehetőleg a szerző személyével szembeni ambivalenciát jelzi, hogy a fogalom rendszerelméleti meghatározását nem alkalmazza következetesen. Ez különösen szembeötlő a *Die Politik der Gesellschaft*-ban, ahol egyrészt alig használja, jóllehet a mű kompozíciójában (fejezetek tagolásában) tetten érhető, másrészt nem található egyértelmű utalás a politikai *Staat und Politik*-ban kidolgozott fogalmára. Luhmann ebben a tanulmányában a politikait differenciafogalomként, mint a politika és az állam megkülönböztetését határozta meg; a politikai fogalma egyfelől a politikai kommunikációban – pozitív vagy negatív referenciaként tematizálva – lehetővé teszi a politikai megkülönböztetését a nem-politikaitól,^[67] másfelől jelzi a politikai rendszeren belüli rendszerképződés fokát, a politikai rendszer funkcionális autonómiájának kibontakozását. Egyébként itt ugyancsak Schmitt politikai államfogalmának indirekt kritikájaként és az attól való elhatárolódásként értelmezhető Luhmann áttételes megjegyzése, amikor például a jogászai államfogalom kritikájának és az államtan szemantikai zűrzavarának megszüntetése érdekében a rendszerelmélet „szolid” funkcionális politikaértelmezését (kollektíve kötelező döntés) ajánlja kiindulópontként: Azzal, hogy a politikai rendszer önleírásának egységfogalmát a jogállam-szemantika a jogrendszertől kölcsönzi, „A politika fogalmát újra és újra arra bátorítják, hogy váljon le az államfogalomról anélkül, hogy tisztáznák, hová is sodródik.”^[68]

A politikai fogalmának jelentését, illetve jelentésváltozásait Luhmann a társadalmi rendszer strukturális és szemantikai evolúciójának az összefüggésében, a differenciálódási formákhoz, illetve az egyes formák (szegmentáris/stratifikációs/funkcionális) által meghatározott korszakokhoz, társadalmakhoz rendelve tárgyalja, tematikailag az államprobléma kifejtésének az összefüggésében. A politikai rendszer evolúcióját, annak szakaszait, formáit a hatalom államvonatkozásának formáihoz igazodva írja le, s ennek megfelelően tesz különbséget a politikai *régi és új* jelentése között, amellyel egyúttal tudásszociológiailag datálja a modern politikai elmélet születését is. Itt tehát az a kérdés, hogy a politikai fogalma mikor válik a teológiai-természetjogi nézőponttól függetle-

[67] Vö. Luhmann, 1987c, 79.

[68] Luhmann, 1987c, 78. Itt, terjedelmi okokból, csak erősen rövidített és leegyszerűsített formában mutatjuk be a politikai fogalmának rendszerelméleti kifejtését.

nedő elméleti vizsgálódás tárgyává, azaz olyan politikai elméletté, amely képes a funkcionálisan elkülönülő politikai rendszer önmegfigyelésének és önleírásának a reflexiójára.

A politikai hagyományos, diffúz jelentése a szegmentárisról a stratifikációs differenciálódásra történő átmenetben jött létre, s a kialakuló városi-birodalmi politikai centralizáció kora újkor előtti formaváltozatainak a megfigyelését tette lehetővé. A háztartás/család (társadalom) és a város/civitas (politika) megkülönböztetésére épülő régi jelentés az úgynevezett hagyományos (archaikus, antik, középkori) politikai centralizmus történelmileg változó rendkonfigurációira vonatkozott, amelyekben a politikai hatalom központjai (központosított törzs/városállam/birodalom) a rétegződés és a centrum/periféria elkülönülések alapján jöttek létre. E hagyományos politikai szemantika Luhmann szerint semmilyen formájában nem alkalmas a modernitás új helyzetének a megfigyelésére és leírására.

A háztartás (oikos) és város (polis) központi megkülönböztetésére épülő régi politikai fogalom két szemantikai fejleményt tett lehetetlenné: egyfelől azt, hogy „a politikai rendszer” megjelölése számára kialakuljon egy megfelelő, „a mai, államra vonatkoztatott értelemben” konstruált „fogalom”;^[69] másfelől azt, hogy létrejöjjön „a társadalmi rendszer átfogó fogalma”.^[70] Ekkor még nem ismerték sem a társadalom átfogó fogalmát, sem a társadalom és állam, illetve a politika és az állam megkülönböztetését, s így a társadalmat per se politikailag integráltként, azaz „politikai társadalomként” fogták fel.

A politikai modern, differenciált jelentése a funkcionális differenciálódás formájával garantált társadalmi rendre való áttérés helyzetében, az újkorban alakult ki. A társadalom és politika fogalmainak konstrukcióját tekintve az újkori modernitás döntő szemantikai változást hozott a társadalom és állam megkülönböztetésével. A politikai új – a legitim és illegitim hatalom központi megkülönböztetésére épülő – fogalma a legitim hatalmat monopolizáló és reprezentáló modern állam keletkezésével alakult ki, s jelentéstartalma az államfejlődéssel – a modern politikai rendszer elkülönülésével és autonómmá válásával – párhuzamosan vált egyre komplexebbé. Ebben az értelemben a modern állam fejlődése a politikai rendszer funkcionális elkülönülésének és autonómmá válásának folyamatát írja le.

Az abszolút állam teoretikusai a 16. és 17. században a szuverenitástan keretében a politikai fogalmát elkezdték államra vonatkoztatott módon alkalmazni, s ezzel a meghatározással a politikai szemantika fokozatosan igazodott a társadalmi struktúrák változásához, anélkül azonban, hogy rendelkeztek volna „a társadalom átfogó rendszerének fogalmával.” A funkcionális differenciálódásra történő átmenet „egyik lehetséges útja – írja Luhmann – a politikailag szuverén területi államok elkülönülése, amelyek szuverenitás alatt most már nemcsak más politikai hatalmaktól való »függetlenséget« értettek, hanem a szuverén állam minden problémára kiterjedő abszolút illetékességét egy világosan lehatá-

[69] Luhmann, 2002, 8.

[70] Luhmann, 2002, 10.

rott területen, melyek megoldása politikailag központosított hatalmat követelt meg – beleértve a hadviselést! Eszerint a korai modernitásban az *univerzalitás* és *specifikáció* kombinációjának érvényre juttatásáról volt szó – a társadalom részrendszerei számára való funkcióterületek szerint tagolódó egyetemes illetékességről. És ez volt akkoriban az egyedüli lehetőség, hogy az „igazságháborúkat”, azaz: a vallási vagy tudományos kérdésekről folyó viták erőszakos lefolytatását megakadályozzák.”^[71] Az államot ekkor a külső pártosodással, a vallási-politikai konfliktusokkal szemben kellett semlegesíteni. A 18. és 19. században, a jogállam kialakulásának a korszakában az államot a belső pártosodással, a rendszeren belüli „tisztán” politikai konfliktusokkal szemben kellett semlegesíteni (depolitizálni) a jog (alkotmány) segítségével. Ezzel voltaképpen a jogállam kényszerítette ki a politikai fogalmán belüli különbségtételt állam és politika között. E változásnak megfelelően a „politikai fogalmát a 19. századtól kezdődően jóformán kizárólag államra vonatkoztatott módon fogták fel. Ez tette lehetővé a szervezett, tagság által elhatárolt politikai pártok keletkezését, tekintettel az állami hivatalokhoz való hozzáférésre a politikai célok érvényesítése érdekében.”^[72] Az állam azonban, hangsúlyozza Luhmann, a politikai rendszer önleírására szolgáló sémaként, nem szolgáltatja a politikai kimerítő meghatározását: „A politikát nem mint *államot*, hanem mint *államra való vonatkozást* határozzák meg. A politikai mindig államra, de sohasem csak államra orientált.”^[73]

AZ ÁLLAM MINT EGYSÉG- VAGY DIFFERENCIAFOGALOM

Luhmann szociológiai államfogalma tehát az államot nem a jogi, hanem a politikai rendszerhez tartozó jelenséggént azonosítja. Az állam formula a 18. század óta áll rendelkezésre a politikai rendszer önleírása és egységének szimbolikus azonosítása számára. Luhmann szerint a „jogállam” a politikai rendszer olyan önleírása, amely elfedi azt a strukturális-funkcionális tényt, hogy a politikai és a jogi rendszer egymástól függetlenül végezi önfenntartó-önfelépítő műveleteit, azaz „külön rendszerek – és ez még akkor is így van ha a rendszerek önleírása (például a politikai rendszer esetében a jogállam-értelmezés: CS. K. L.) ennek ellentmond.”^[74]

A 18. század második felében és a 19. században az állam politikát és jogot rendszerbe foglaló egységfogalmát a jogállam-séma segítségével alkották meg. A jogállam-séma a jog és politika összefüggésének az abszolút állam korszakában elért megértését foglalta össze és haladta meg. A 19. század politikai és jogi vitái „éppenséggel a jog és politika államiságának premisszájából éltek”, és mint láttuk, e jogállami korszaknak terméke a politikai komplex fogalma is. Az államiság keretében a jog – állam általi – pozitíválódásának és a poli-

[71] Luhmann, 2002, 77–78.

[72] Luhmann, 1993, 414–416.

[73] Luhmann, 1987c, 79.

[74] Luhmann, 2002, 390.

tika – állam általi – demokratizálódásának folyamatai oly módon erősítették és támogatták egymást, és azt, „ami ma politikai rendszerként és jogrendszerként létezik, oly erősen formáltak”, hogy azóta is különös „nehézséget okoz két különböző, és ráadásul: műveletileg zárt, egymást nem átmetsző rendszert látnunk”.^[75] Luhmann szerint tehát az állam egységfogalmát a 18. századtól a jogállam-formulában rögzítették és kanonizálták, és ez a tradíció arra indítja az államproblémával foglalkozó tudományokat, hogy „egységes politikai és jogi rendszerként fogják fel” az államot, s hogy a hagyomány erejével igazolják „az állam egyszerre politikai és jogi fogalmát”.^[76]

A jogállam-formulában reflektált egység-tézisnek azonban nyilvánvalóak a belső korlátai: a politika ugyanis sohasem tudta magába foglalni teljesen a jogot, vagyis nem lehetett azt mondani: „ami a politikában jogilag meg van engedve, azt maga a politika határozza meg kizárólag politikai nézőpontokból; ...a jog nem más mint a politikára jellemző tehetetlenségi mozzanat, amely a politikát abban korlátozza, hogy túlságosan engedjen mulékony hangulatainak.” A jogállam-formulával tehát egyáltalán nem oldották meg a politika jog általi korlátozásának a problémáját, ugyanakkor az államfogalommal jelölt egységes rendszer feltételezésével elfedték azt a strukturális tényt, hogy nem egy, hanem két különböző funkcióval, kóddal és programmal rendelkező rendszerről van szó.

Azonban, írja Luhmann, az „állam fogalmában és különösen a jogállam-sémában megfogalmazott egységnézőpont történelmileg érthető. Többé-kevésbé adekvátnak számít egy olyan korszakban, amikor a jogrendszerben a jog pozitíválódását a (politikai) államra utaló jogforrástan segítségével kellett érvényesíteni, és amikor a politikai rendszernek olyan tevékenységi területet kellett kialakítania és az intézményesített (mindenekelőtt rendi) struktúrákkal szemben érvényre juttatnia, hogy a politika kollektíve kötelező döntések szakadatlan műveleti gyakorlataként szerveződhetett meg. Ám abban a mértékben, ahogyan ezt eléri, az egységnézőpont elveszíti meggyőzőerejét... Az államfogalom egy művi kapoccsá válik annak számára, ami időközben már megmutatkozik a politikai rendszer és a jogrendszer saját dinamikájában.” A jogállam fogalma tehát egy olyan sémát bocsát az állam megfigyelőjének a rendelkezésére, „amely lehetővé teszi, hogy két *ellentétes* perspektívát egységként jelöljenek meg és civilizációs vívmányként ünnepeljék a politikai hatalom lebilincselését és a jog politika általi instrumentalizálását.”^[77]

A rendszerelméletnek azt kell tudatosítania az államtan képviselőiben, hogy egyik rendszer sem figyelhető meg és írható le a másik funkcióspecifikus nézőpontjából és kódjával, következésképp a jogállam-formula a rendszervonatkozástól függően mindig különbözőt jelent, s csupán azt juttatja kifejezésre, hogy

[75] Luhmann, 1993, 407.

[76] Uo. A szinoptikus államelmélet szerint nem a jogállam-formula teremti meg az állam egységfogalmát, hanem a klasszikus szuverenitástan formájában kidolgozott jogtudományi államelmélet, amely, jóllehet felismerte, de teoretikusan még nem reflektálta a modern állam funkciódifferencia-paradoxonként azonosított problémáját.

[77] Luhmann, 1993, 418.

az egyik a másik nélkül nem az lenne, ami, s hogy voltaképpen kölcsönösen élőködnek egymáson: a politika abból húz hasznot, hogy a jogban rögzített a jogos és a jogtalan megkülönböztetése, s ezáltal folyamatosan rendelkezésre áll az, ami érvényes jognak számít, a jog pedig abból, hogy a politika az egyértelműen rögzített, hierarchikus hatalmi viszonyokkal (kormány/ellenzék) békét teremt és garantálja a döntések kikényszeríthetőségét.

A megkülönböztetés melletti érvek közül Luhmann a két rendszer kódolásának különbözőségére, a műveleti kódok felcserélhetetlenségére vonatkozó érvet tartja a leginkább meggyőzőnek: a jogrendszerben nincs megfelelője a kormány/ellenzék, s ezzel a döntési alternatívák megkülönböztetésnek, még akkor sem, ha a jog érvényesítését az állami hivatalok végzik, amelyek szervezetenként a hatalom politikai-hierarchikus kódolásának megfelelően épülnek fel. „A politikai rendszerben, mihelyt a rendszer önmagát a saját funkciójára tekintettel (kollektíve kötelező döntések) figyeli meg, olyan döntési alternatívákról való elképzelések és politikai csoportosulások keletkeznek, amelyhez hasonló a jogrendszerben nincs és elképzelhetetlen. Kizárt, hogy a politikát úgy képzeljék el, mintha az a jogilag rögzített alkotmány folyamatos értelmezése lenne, s az is kizárt, hogy a jogrendszer működését a maga egészében politikai programok megvalósításaként fogják fel.”^[78]

Ennek megfelelően a politika és a jog a funkcióspecifikus autopoiétikus konstitúció szintjén (funkció/kód/program) különböző rendszerek, így egymás számára csak mint környezet jelennek meg.^[79] A politika és a jog nem kommunikálhatnak a környezetükben lévő részrendszerekkel, így sem egymással, sem a gazdasággal, a tudománnyal, a művészettel, a neveléssel, a vallással, de ezekhez – saját fennmaradásuk és autopoiézisük fokozása (információszerzés/feldolgozás) érdekében – mint környezeti feltételekhez tudniuk kell alkalmazkodni. A kölcsönös alkalmazkodás mechanizmusának a leírására Luhmann a strukturális kapcsolódás (strukturelle Kopplung) fogalmát vezeti be. A rendszerek ilyen kapcsolódások közvetítésével úgy képesek a környezethez (azaz más rendszerekhez) alkalmazkodni, hogy az érintkezés során is csak a saját funkcióspecifikus kódjuk (kormány/ellenzék; jogszerű/jogszerűtlen) alapján figyelik meg a környezetüket, s így szereznek információt belső műveleteik számára.

[78] Közbevetőleg itt érdemes megjegyezni, hogy a politikai rendszer kódolása esetében Luhmann ugyanazzal a problémával küzd, mint Carl Schmitt. A többi funkcionális részrendszer kódja vagy eleve értékmegkülönböztetés (igaz/hamis; szép/rút; jogszerű/jogszerűtlen) vagy közvetlenül átirható értékmegkülönböztetéssé (fizet=hasznos/rentábilis/nem fizet=káros/nem rentábilis): a politikai rendszer kódja azonban nem értékmegkülönböztetés, hanem a hatalom legitimitásának előfeltételezése (államfogalom) alapján megfogalmazott strukturális megkülönböztetés. Ez analóg Schmitt politikai fogalmával, amelyben a barát/ellenség-megkülönböztetés nem értékmegkülönböztetés, hanem egzisztenciális megkülönböztetés, azaz a társadalom tényleges kollektív ellencsoportképződései szerkezetének, az egyesülés és szétválás mindenkorinak a megjelölésére szolgál, szemben a többi szellemi-tárgyi terület érték-megkülönböztetéseivel.

[79] A modern államfejlődés jogállami korszakában a jog pozitíválása és a politika demokratizálása kölcsönösen támogatva egymást és azt, „ami ma politikai rendszerként és jogrendszerként létezik, oly erősen formálta, hogy nehézséget okoz két különböző, és ráadásul: műveletileg zárt, egymást nem átmetsző rendszert látnunk.” (Luhmann, 1993, 416.)

Luhmann tézise: az európai államelmélet szemantikai hagyományában a funkcionális differenciálódás evolúciós szintjét elérő politikai és jogi rendszer strukturális kapcsolódásának kialakulását értelmezték „államként”, és tévesen – azaz nem funkció- és struktúraadekvát módon^[80] – mind a politika, mind a jog „lényegét” az „államiságban” ragadták meg. Az újkori-modern államszemantikában, mint azt a jogállam-formula elemzése is megmutatta, összemosódik a funkcionális részrendszerek funkcióspecifikus-autopoiétikus konstitúciója és a környezetükkel való strukturális kapcsolódása közötti alapvető különbség, s a társadalom és állam megkülönböztetése, illetve az állam identitásának (politikai-jogi egységének) feltételezése alapján orientálódva egyszerűen elhibázzák a politika és a jog társadalomra vonatkozásának a szerkezetét, amelyet azok a saját rendszer/környezet-differenciájukkal és funkcióspecifikus művelési módjukkal (kód/program) hoznak létre. Ennek következtében félreértik a modernitás alaphelyzetét, a társadalmiban rejlő „tulajdonképpeni problémát”, tehát azt, hogy a társadalmi már semmilyen értelemben nem ragadható meg államra vonatkoztatott módon, csak a politikai. Luhmann meg van arról győződve, hogy a rendszer- és evolúcióelmélet a funkcionális részrendszerek funkcióspecifikus-autopoiétikus önfelépülése és a környezetükkel való strukturális kapcsolódása közötti különbséget fogalmilag a lehető legmagasabb absztrakciós szinten egzaktan kidolgozva meg tudja szüntetni a több mint két évszázados államszemantikai zavart, s képes tisztázni, hogy mit is kell pontosan érteni az állam úgynevezett „két-lényegűségén”.

A politikai és jogi rendszer funkcióinak nézőpontjából „az állam fikcionális egység, hozzárendelési trükk, amelyet a politika és a jog különböző módon használhat. Az államvonatkozás így teszi lehetővé a perspektívák „vezető cseréjét” aszerint, hogy a tekintet a politikai rendszerről a jogra, vagy a jogrendszerről a politikára irányul. És pontosan ez a perspektíva*váltás* marad megfigyelhetetlen, ha az államot politikai-jogi egységként fogják fel.”^[81] Azonban az állam – amely „lényegét” tekintve két egymásra lefordíthatatlan funkcióspecifikus művelési forma és önvonatkozású perspektíva fikcionális egysége – a politikai és jogi rendszer strukturális kapcsolódását nem akárhogyan, nem tetszőleges módon

[80] Vö. Luhmann, 1993, 414.

[81] Luhmann, 1993, 391. Az államot egy rendszerként leíró jogállam egység-formulájának elemzése kapcsán a megkülönböztetés mellett érvelve Luhmann azt írja, hogy az egyes műveletek, például egy törvény elfogadása a parlamentben, a megfigyelő számára csak azért rendelkezhetnek egyidejűleg politikai és jogi értelemmel, mert a műveleteket „mint eseményeket egységként lehet azonosítani, ámde ez semmit nem mond a rendszer egységéről”. A művelet mint esemény csupán „fiktív egység”, amelyet a megfigyelő még nem vonatkoztatott arra az eltérően kódolt rekurzív művelési hálózatra a politikai és a jogi rendszerben, amely lehetővé teszi az egyes műveleteket. A törvény-elfogadás eseményének tehát külön előtörténete van a politikai és a jogi rendszerben. „Mert a törvény politikai előtörténete valami egészen más, mint az előzetesen fennálló jogi helyzet, amelybe a törvény beavatkozik és amely egyúttal az ilyen jogi változás lehetőségének a feltételeit rögzítette.” (I. m. 435.) A törvény elfogadását tehát egészen eltérően kódolt és programozott művelet-sorozatok teszik lehetővé a politikai és jogi rendszerben, így a törvényalkotás jelentése nem magyarázható abból, hogy a megfigyelő az egyedi eseményt egységként azonosíthatja, azaz ebből nem következik semmi a két rendszer egységére nézve.

teszi lehetővé. Ehhez ugyanis, írja Luhmann, „szükséges egy művészi elrendezés (Arrangement), amely megengedi, hogy a mindenkori rendszeren belüli folyamatokban a jogot a politika nézőpontjából, de éppen úgy a politikát is a jog nézőpontjából figyeljék meg. Ezt az elrendezést 'alkotmány' néven ismerjük.”^[82] Az alkotmány fogalmával jelölt intézményesülés (Einrichtung) a 18. század második felében olyan történelmi újításként jött létre, amelyet rendszerelméleti szempontból evolúciós vívmánynak kell tekinteni. Rendszerelméletileg az alkotmány újszerűsége és valódi teljesítménye – szemben az újkori-modern alkotmányszemantika és alkotmánytan bevett értelmezéseivel – abban áll, hogy képes eleget tenni a politikai és jogi rendszer strukturális kapcsolódását fenntartó mechanizmussal szemben támasztott követelményeknek, és így képes a két rendszer szabadságfokát oly módon növelni „hogy mind a két oldalon lehetséges autopoieízis és önszerveződés kezdődhet; és egyúttal a rendszerek kölcsönös irritációja nyomásának kanalizálása (és ezzel fokozása). A rendszerállapotok jövőbeli determinációját ráhagyják a mindenkori rendszerműveletekre, és egyúttal a kapcsolódási mechanizmus nyitási/zárási hatása úgy gondoskodik a „structural drift”-ről (Maturana), hogy hosszabb idő után a politika és a jog számára megszerveződött rendszerek olyan állapotokba kerülnek, miközben emlékezniük kell a saját történetükre, amelyek csak a kapcsolódás alapján magyarázhatók.”^[83] Ezért az alkotmány normatartalmainak megfelelő értelmezése – különös tekintettel az alapjogok és az államszervezet felépülésére, a döntési kompetenciákra vonatkozó szabályozások összhangjának a létrehozására – a strukturális kapcsolódással szembeni követelmények alapján lehetséges. Ezek alapján magyarázható az alkotmánymitológia, a legmagasabbrendűnek kikiáltott alkotmányos értékek iránti lelkesedés látens funkciója is. Míg tehát az állam identitása fikció, addig az alkotmányé, ehhez hasonlóan, pusztá proklamáció, mert az alkotmány azonossága „végül is csak szöveggyűjteményként (Textkonvolut) létezik. Másként mondva, el kell fedni, csupán arról van szó, hogy olyan formát kell intézményesíteni, amely kettősen olvasható, két oldalról különbözőképpen kezelhető anélkül, hogy *abból folyamatosan megoldhatatlan politikai konfliktusok keletkezzenek.*”^[84] Ezért aztán az alkotmánynak, bár egyszerre két nézőpontból olvasható, elsődlegesen politikai funkciója van, amelyet nem tulajdoníthatunk egy jogi szöveg, törvény teljesítményének. Ugyanis az „állam mint szervezett döntési- és hatásegység (Hermann Heller) alkotmányáról van szó. A politikai rendszer megtalálja a lehetőségeket, hogy a jogot politikai célok elérésének eszközeként igénybe vegye, és ehhez az államszervezetben számításba vett kommunikációs formákat- és utakat használja.”^[85] A strukturális kapcsolódás által lehetővé tett kettős olvashatóság és kezelhetőség tényszerűségéből azonban nem következik a kölcsönös instrumentalizálhatóság, a két rendszer oksági egymásra hatása (strukturális kapcsolata) csak a politika részé-

[82] Luhmann, 2002, 391.

[83] Luhmann, 2002, 391.

[84] Luhmann, 2002, 392.

[85] Uo. A jog politikai instrumentalizálásáról bővebben Luhmann, 1993, 416., 424–425.

ről jelenti a cél/eszköz-megkülönböztetés alkalmazását. Luhmann ezért itt nem azt írja, hogy a jogrendszer a saját funkcióspecifikus céljai elérése érdekében hasonlóképpen eszközként igénybe veszi a politikát, hanem pusztán azt, hogy a jogrendszer „a jogszerű/jogszerűtlen kód segítségével figyeli meg a politikai rendszert, még akkor is, ha ezt csak maga az állam teszi is lehetővé államilag szervezett bíróságok és hivatalos bírák formájában.” Ezzel az érveléssel kizárja, hogy az államot a jog szerkezeti elemeként (szervezet) és a jogfunkció előfeltételként, aktualizálásaként kelljen értelmeznie, kizárja azt a lehetőséget, hogy az államnak van funkcióspecifikus jogi „lényege” is, vagy fordítva: a jogrendszer funkciója, utalástöbbletként, magában foglalja az államra vonatkozás elemét is. Az alkotmány a politikai államhoz rendelődik, így elsődlegesen politikai és nem jogi alkotmány, következésképp a strukturális kapcsolódás során nincs és nem is lehet – a funkcionális egyenértékűségnek megfelelő – egyensúly politika és jog között. Az állam tehát a politikai rendszer funkcióspecifikus-autopoiétikus konstitúciójának nézőpontjából a rendszer önfenntartó-önfejlesztő műveleteibe folyamatosan visszavezethető önleírásként kommunikatív *realitás*, a strukturális kapcsolódás nézőpontjából pusztán kommunikatív *fikció*. S amikor azt írja Luhmann, hogy az állam mint kommunikatív előállított fikció a politikai és jogi rendszer folyamatos találkozásának a „helye”, akkor tudnunk kell, hogy itt (ti. a strukturális kapcsolódás oksági értelmében) nem egyenrangú felek találkozásáról van szó, mivel az állam nem az hely, ahol a jogrendszer a saját funkcióspecifikus céljai érdekében instrumentalizálni tudná a politikát. „Az államban, mondhatnánk, a politika és jog folyamatosan találkozik – azonban oly módon, amely a mindenkorú rendszerek funkcióit és kódjuk megkülönböztethetőségét nem csorbítja. Minden egyes kommunikáció képes igényt támasztani relevanciára, tehát igényelheti, hogy egyszerre legyen politikailag és jogilag jelentős.”^[86]

Luhmann szerint az állam tehát azért nem gondolható el egyidejűleg a politikai és a jogi rendszer szerkezeti elemeként, azaz egységes rendszerként, mert ezt a lehetőséget a funkcionális részrendszerek autopoiétikus konstitúciójának a feltevése – pontosabban: a társadalmiban rejlő „tulajdonképpeni probléma” rendszerelméleti megoldása – kizárja, szükségszerű strukturális kapcsolódásuk pedig az egységnek pusztán a látszatát hozza létre.

*

Luhmann szociológiai rendszerelmélete az államot a politikai rendszer leírására és egységének szimbolikus azonosítására szolgáló formulaként, a politikain belüli megkülönböztetés egyik tagjaként határozta meg. A rekonstrukció során a szociológia és jogtudomány kompetencia-vitájának Luhmann által nem tematizált háttérösszefüggését is figyelembe véve nyilvánvalóvá vált, hogy a szociológiai rendszerelmélet az államelmélet jogtudományi megalapozásának és

[86] Luhmann, 2002, 392.

igazolásának átfogó kritikájára vállalkozott, s ennek keretében, a maga ironikus „dekonstruktív” módján szakítani próbált az újkori-modern államszemantikai hagyományban kidolgozott jogi és politikai államfogalmakkal, vagy a tényállást másként megfogalmazva: a rendszerelméleti álláspont helyességét igazolandó, megkísérelte át-, pontosabban felülírni azokat. Ebben az összefüggésben a bennünket leginkább érdeklő kérdés a szinoptikus államelmélet lehetőségének rendszerelméleti értelmezése. Feltételezésünk szerint, bizonyos pontokon és megszorításokkal, a szociális rendszerek államfelfogása összeegyeztethető a 20. századi államtani, államelméleti hagyomány paradigmatis megközelítéseit egyszerre tekintetbe vevő szinoptikus államelmélettel. Itt azonban fontos megjegyezni, hogy a rendszerelméleti államfelfogás kidolgozásánál nem lehet és nem is illendő megállni a 19. századi törvénypozitivizmus kritikájánál, mint azt Luhmann teszi,^[87] s hogy nem elegendők és nem feltétlenül meggyőzőek a 20. századi hagyományra történő illusztratív hivatkozások sem. A szinoptikus megközelítés az államot egyszerre politikai és jogi fenoménként, a különböző, egymásra visszavezethetetlen és felcserélhetetlen politikai és jogi funkció kettősségében eleve mint paradoxont figyeli meg, és a modernitás strukturális tapasztalatai alapján feltételezi, hogy a politikai és a jogi funkció (kód/program), szemben a többi funkcionális részrendszer funkciójával, reflexív utalás-többletként szükségképpen magában foglalja az államra vonatkozás elemét, s az állam mind a politikai, mind a jogrendszerben kommunikatív és szervezeti realitás. A politikai és jogi rendszer funkciója, a döntés és szabályozás, szemben a többi részrendszer (vallás, tudomány, művészet, gazdaság, nevelés) funkciójával, a társadalmi rend konstitúciójának lehetőségfeltételeire történő utalást az államra vonatkozás formájában tartalmazza, s ezzel a modernitás jelenlegi evolúciós szintjén életben tartja a funkciódifferencia-paradoxonként megfigyelt államproblémát. És ez mindaddig így is lesz, amíg a globalizálódó funkcionális differenciálódás korszakában a társadalmak államilag szervezett módon, területileg határoltan léteznek. A szinoptikus államelmélet ennek megfelelően az államot nem egység-, hanem differencia-fogalomként írja le. Luhmann szerint a „probléma, amelynek megoldásáról az államnak kellett gondoskodnia, mindenekelőtt a stabilitás és változás egyidejűségének világparadoxonja.”^[88] A szinoptikus megközelítés, a problémát jóval alacsonyabb absztrakciós szintre helyezve, egyszerűen arra keresi a választ, hogy az újkori-modern államtani, államelméleti hagyomány, a strukturális változásokkal együtthaladva, hogyan fedezi fel és reflektálja az államproblémát mint funkciódifferencia-paradoxont. Az állam differencia-fogalma konstrukciójával kapcsolatban felmerülő alapvető kérdés, hogy az államelmélet szinoptikus megalapozása és igazolása vajon milyen társadalomelméleti előfeltevések alapján képzelhető el, illetve a modern társadalomelméletek melyik paradigmájához illeszkedik.

[87] Luhmann, 2002, 436.

[88] Luhmann, 2002, 199.

IRODALOM

- Balogh István – Karácsony András (2000): *Német társadalomelméletek. Témák és trendek 1950-től napjainkig*, Budapest, Balassi Kiadó
- Bangó Jenő – Karácsony András (szerk.) (2002): *Luhmann-könyv*, Budapest, Rejtjel Kiadó
- Bangó Jenő (2002): Emlékezések Niklas Luhmannra, In: Bangó Jenő – Karácsony András (szerk.): *Luhmann-könyv*, 213–233.
- Bangó Jenő (2004): *A luhmanni életmű panorámája*, Budapest, Rejtjel Kiadó
- Bangó, Jenő – Karácsony, András (hrsg) (2001): *Luhmanns Funktionssysteme in der Diskussion. Tagungsband der 1. Luhmann-Gedächtnistagung in Budapest, 15-16. September 2000*, Heidelberg, Verlag für Systemische Forschung
- Cs. Kiss Lajos (2002): Egy keresztény Epimétheusz. In: Schmitt, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 241–286.
- Cs. Kiss Lajos (2004a): A filozófia és szociológia kompetenciavitája – a tudásszociológia metafizikai teljesítménye, *Világosság*, XLV, 1. szám, 49–76.
- Cs. Kiss Lajos (2004b): *A jogtudomány eszméje és hivatása*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
- Cs. Kiss Lajos (2004c): Állam, Politika, Erkölcs, In: Cs. Kiss Lajos – Karádi Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 80–105.
- Cs. Kiss Lajos (2004d): Találkozások Carl Schmitt-tel, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitt-ről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 19–143.
- Cs. Kiss Lajos (2005): Elméletalkotási stratégiák az államelméletben, In: Szigeti Péter (szerk.): *Államelmélet, politikai filozófia, jogbölcselet*, Országos tudományos konferencia, 2005, *Leviatán* (különszám) Győr, Universitas-Győr Kht. 55–65.
- Cs. Kiss Lajos (2007a): Bevezetés. Hans Kelsen jelentősége, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 16–32.
- Cs. Kiss Lajos (2007b): A tiszta jogtudomány eszméje és hivatása, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 125–158.
- Cs. Kiss Lajos (2007c): A szociológiai államfogalom jogtudományi dekonstrukciója, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya. Tanulmányok Hans Kelsenről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 326–366.
- Cs. Kiss Lajos (2009): Niklas Luhmann politikai államfogalma, In: Pethő László – Karácsony András (szerk.): *Identitások – Identitáten. A 75. éves Bangó Jenő köszöntése – Festschrift Bangó Jenő zum 75. Lebensjahr*, Jászberény – Budapest, Jászsági Évkönyv Alapítvány – ELTE ÁJK (Bibliotheca iuridica – Libri amicorum 32.) 137–158.
- Gephart, Werner (1993): *Das Recht im soziologischen Diskurs der Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Kant, Immanuel (1991): Az erkölcsök metafizikája, In: Kant, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése. A gyakorlati ész kritikája. Az erkölcsök metafizikája*. Ford. Berényi Gábor, Budapest, Gondolat Kiadó
- Karácsony András (2002): Egy provokatív életmű. Emlékezés Niklas Luhmannra, 1927–1998. In: Bangó Jenő – Karácsony András (szerk.): *Luhmann-könyv*, 234–240.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München – Wien, Kjuenter Olzog Verlag GmbH.

- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Luhmann, Niklas (1987a): „Distinctions directrices” Über Codierung von Semantiken und Systemen. In: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 13–31.
- Luhmann, Niklas (1987b): Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, In: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 64–73.
- Luhmann, Niklas (1987c): Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, In: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Ausdifferenzierung der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 74–103.
- Luhmann, Niklas (1987d): Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität, In: Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 104–116.
- Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Luhmann, Niklas (2009): *Szociális rendszerek. Egy általános elmélet alapvonalai*, Ford. Brunczel Balázs, Kiss Lajos András, Budapest, Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet – Gondolat Kiadó
- Luhmann, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, 2002, Suhrkamp.
- Pethő László – Karácsony András (szerk.): *Identitások – Identitáten. A 75. éves Bangó Jenő köszöntése – Festschrift Bangó Jenő zum 75. Lebensjahr, Jászberény, 2009, Jászsági Évkönyv Alapítvány*
- Pokol Béla (1988): *A szociológia új útjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Pokol Béla (1991): Rendezettség és káosz. A társadalmi entrópiáról. *Café Babel*, 1. szám, 36–47.
- Pokol Béla (2001): *A jog elmélete*, Budapest, Századvég Kiadó
- Pokol Béla (2004): *Szociológiaelmélet*, Budapest, Rejtjel Kiadó
- Schluchter, Wolfgang (1979): *Die Entwicklung des okzidentalen Rationalismus*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
- Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, Ford., vál., szerk. Cs. Kiss Lajos, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor
- Schmitt, Carl (1985): Staat als ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff, In: Carl Schmitt: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1945*, Berlin, Duncker & Humblot, 375–385.
- Schmitt, Carl (2006): *Legitimitás és legalitás*. Ford. Mulicza Katalin, Füzesi Péter, Holczer Márton, Szabó Béla, Máriabesnyő – Gödöllő, Attraktor
- Takács Péter (1997): Az állam fogalma, In: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 9–28.
- Takács Péter (2004): Az állam politikai fogalma, In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmittől*, Budapest, Gondolat Kiadó, 168–180.
- Takács Péter (2009): *Általános államtan II*. Budapest, Kézirat

Carl Schmitt és természetjog, avagy Hans Kelsen jogpozitivizmusának tévedései

Tanulmányunkban a természetjog és a pozitivizmus közti alapvető különbség újraértékelésére vállalkozunk, abból a feltevésből kiindulva, hogy a normativitás nem a pozitivizmust, hanem a természetjogot jellemzi. Ezzel összefüggésben kísérletet teszünk Carl Schmitt természetjogi koncepciójának rekonstrukciójára és a természetjog természetfogalmának védelmére a pozitivisták támadásokkal szemben. Dolgozatunk Carl Schmitt természetjogát bemutató nagyobb, összefoglaló, jelenleg kidolgozás alatt lévő munka részeként, ezen tézis felvillantásaként született. Már a címválasztással is azt a hiedelmet akarjuk eloszlatni, hogy Carl Schmitt decizionista szerző lenne, s így a jogban önkényes erőszakot látott volna. Feltevésünk szerint ez sokkal inkább jellemzi Hans Kelsen jogpozitivizmusát.

A TERMÉSZETJOG ÉS A POZITIVIZMUS KÜLÖNBSÉGÉRŐL

A természetjog nem abban különbözik leginkább a pozitivisták szemlélettől, hogy megkettőzi a jogrendszert – egy örökérvényűnek és a pozitivisták nézőpontjából metajurisztikusnak számító szintet feltételezve az emberileg tételezett jogszabályok fölét (Norberto Bobbio) –, hanem abban, hogy másképp definiálja a jogot, és ezért teoretikus érdeklődése is más irányú.

A pozitivisták számára a jog egy emberileg tételezett szabály, amelynek érvényessége mögött *esetleges* emberi akaratok (a törvényhozó hatalmat éppen ténylegesen birtokló személy, csoport, osztály, stb. akarat), míg az érvényesülés mögött a végrehajtás *ereje* húzódik meg. Látható, hogy a pozitivisták a jogot nem tartalma, hanem *formája és sikere* szempontjából észleli: számára a jog észlel 1. egy mögöttes politikai akarat eszközintézménye, 2. oka ennek megfelelően tetszőleges, 3. legitimitása pusztán a legalitására redukált, és ezért 4. az érvényessége és érvényesülése mögött meghúzódó akaratok erején kívül semmi mást nem észlel a jog okaként. A pozitivisták, mivel a jog okát egy esetlegességhez (a hatalom erejéhez, ténylegességéhez^[1]) kapcsolja:

1. a jog vonatkozásában értelmetlennek tartja az ontológiai kérdéseket, a jog születését és okát a politikum jogelméletileg nem megragadható világába helyezi, ill.

[1] Ergo egy Sein-jelenséghez – ennek módszertani hibájáról lejjebb még szólunk.

2. jogtudományosan csak egy jogi ismeretelméletet képes kidolgozni, elképzelni: ennek lenne az a feladata, hogy – mindenféle ontológiai, metajurisztikus, tartalmi elem nélkül – pusztán a formalitás külsődlegessége szempontjából megállapítsa, felismerhetővé tegye azon jellemvonásokat, amelyek (a maga redukált jogszemlélete alapján) a jogot jellemeznék.

A pozitívizmus – mivel irrelevánsnak tartja a tartalmi szempontokat – relativista, és bármit kész jogként elfogadni, amelyet egy erre hivatott szerv érvényes eljárás keretében érvényesen elfogadott. Mivel azonban az érvényesség is ténylegesen – tehát ha figyelmen kívül hagyjuk a hipotetikus alapszabály *fikcióját* – egy politikai akaratra, a Walter Benjamin által leírt jogtétélező erőszakra (*rechtssetzende Gewalt*) vezethető vissza: az eljárás, az elfogadás és kihirdetés érvényessége sem mondottá válik semmi biztosat arról, hogy *mi* is valójában a jog. Mert voltaképp a jog – a pozitívizmus formalitásában és relativizmusában – az az entitás, ami mögött a társadalmi-politikai harcok *legerősebbikének* immár legálisként preszupponált – mert ekként kikényszeríthető és elfogadandó – akarata, ereje húzódik meg.

A természetjog szerint azonban nem tekinthető minden jognak, amelyet egy megfelelően erős és hatékony akarat jogszabályként kihirdet. A természetjogot ugyanis éppen a jog *tartalma* érdekli. Míg a pozitivisták szerint a jogot tétélező emberi akaratnak legföljebb valami – egyébként szintén tőle származó^[2] – eljárási (ergo formális, külsődleges) feltételeknek kell csak megfelelnie, addig a természetjog szerint a jogiság minőségének nem elegendő indoka egy akarat, egy erőszak ereje, hatékonysága, még oly tartós sikere. A természetjogot éppen az érdekli, hogy milyen tartalmi feltételek fennállása mellett tekinthetjük jognak az adott hatékony akarat, erőszak termékét. A pozitivistát viszont csak a külsődlegesség, a legalitás foglalkoztatja – éppen ezért csak egy jogi episztemológiát képes felállítani. A „természetjogász” viszont ama mércét, tartalmi szempontot keresi, amelynek alapján valami jognak tekinthető – ergo nem az emberi akarat megjelenési formájától, erejétől, hanem forrásától és tartalmától teszi függővé a jogi minősítést. A pozitivisták számára az érvényesség pusztán formális kategória, amely voltaképp egyetlen jogfilozófiai kérdésre (miért érvényes a jog?, miért kell követnem a jogot?) sem ad választ. Eme kérdéseket a pozitivisták eleve nem-joginak ítéli – elvégre számára minden ontológiai kérdés (hiszen az ki vezeti a forrásozott tárgyból) metajurisztikusnak számít –, így 1. ha megfelelően cinikus – amivel Kelsen *tiszta* jogtana nyugodtan megvádolható^[3] –, akkor az erőszak jogtétélező szerepére rámutatva, bármiféle tartalmi-legitimáci-

[2] Azon eljárási rend, amelynek betartása voltaképp a jogszabály érvényességének a feladata, sem más, mint egy másik jogszabály: azaz az A jogszabály érvényessége a B jogszabály meghatározta eljárási rendre vezethető vissza. Mivel azonban A és B jogszabály egyaránt az állam akarata, így voltaképp a pozitívizmus érvényességszármaztatása egy időbelileg eltolt tautológia, amennyiben is az állam későbbi akaratának érvényességét egy korábbi akaratára vezeti vissza. (E láncolat eme módon nem lezárható, ezért van szükség a hipotetikus alapszabály fikciójára.)

[3] Miközben természetesen nem kérdéses, hogy Kelsen maga – persze nem jogtudósként, hanem magánemberként vagy legfeljebb politikatudósként – elkötelezett volt a demokrácia (azaz annak általa értelmezett relativista-plurális formája) irányába. •

ós igény előtt szétárja a kezeit; ha viszont 2. nem elégszik meg a legalitás formalitására redukált legitimitással, akkor a legitimitás kérdését áttolja a politikai filozófia terebélyére, mondván: annak feladata, hogy megtalálja ama *értékeket*, amelyeknek szolgálata, megvalósulása esetén nevezhető legitimnek a jogeszköz. Az első válasz cinizmusa legalább őszinte, elvégre Kelsen tiszta jogtanában valóban éppen a legitimitás kérdéseitől „megtisztított” jogelmélet; az az érték gondolkodás viszont, amelyet a különféle absztrakt politikai filozófiák gyakorolnak (felállítva mindenféle univerzálisnak szánt és éppen ezért teljességgel életidegen elméleteket) a jog eszközintézményét holmi absztrakt célokhoz (értékekhez) kötné^[4] – elszakítva akár a konkrét helyzet konkrét kihívásának megválaszolhatóságától is. Nos, akár cinikus, akár értékelvű: a pozitivista jogtudomány csak az eszköz formáját észleli.

Az a fő különbség tehát – amint Walter Benjamin is rámutat – a pozitívizmus és a természetjog között, hogy míg 1. a pozitivistát csak a jogtételező erőszak formája érdekli (tehát az, hogy eme erőszak képes-e felvenni a legalitás tőgáját, és ekként bevonulni arra a színpadra, amelyet a kelsenianus jogtudós a maga redukált horizontjában érzékel), addig 2. a természetjogászt az erőszak célja – más szóval: a *tartalom* – foglalkoztatja, és attól teszi függővé a jogi minőség elismerését.^[5]

A természetjogász szerint nem elegendő válasz a jog érvényessége mellett annak kikényszeríthetősége, úgymond legalitása – a jog ugyanis nem legális erőszak, hanem a jog csak abban az esetben tarthat igényt a legális erőszakra (vagy másképp szólva: a legális erőszakot csak akkor nevezhetnők jognak), ha annak tartalma valóban *kötelező* érvénnyel bír.^[6]

Jogfilozófia csak eme utóbbi esetben művelhető – a jogfilozófia ugyanis nem egy jogi episztemológia, formállogika, metodológia, hanem ontológia és ekként szükségszerűen vezet a kelsen-i jogi ismeretelmélet számára nem-joginak, metajurisztikusnak ítélt irányokba. A jog heteronomitása csak metajurisztikus (filozófiai) irányból magyarázható.^[7] „Miért uralkodik az egész világban, minden tudományban, minden emberi tevékenységben egy törvény? Ez az eredetileg jogi fogalom uralja az egész szellemi életet. Ez is bizonyítja, hogy a jogtudomány fontos a filozófiában”, írja Carl Schmitt ifjúkori naplójában.^[8] A jog által vizsgált élethelyzetek immanens törvényszerűségeinek a feltárása annak a jogfilozófusnak a fontos feladata,^[9] aki éppen nem azt vallja, hogy az erő, hanem hogy az igazság – ennek nem absztrakt, hanem helyesség értelmében vett konkrét jelentése – a jog forrása.

* Kelsen szerint nem a jog révén kell az ideálisnak tartott demokratikus állapotokat megteremteni: ez a politika és a pedagógia (és a kettő összekapcsolódásaként: a köznevelés) feladata; Kelsen ez irányú ténykedéséről ld. Ehs, 2009, 91–109.

[4] Az érték gondolkodás veszélyeiről lásd: Schmitt, 1967, 37–62.

[5] Benjamin, 1965, 31.

[6] Vö. Frivaldszky, 2008a, 5. et passim.

[7] Cumin, 2005, 51.

[8] Schmitt, 2005, 54.

[9] Frivaldszky, 2008a, 7.

Ahogy Frivaldszky János írja, helyesen szembeállítva a normativistának hitt, de valójában decizionista (ergo tartalmilag nihilista) pozitivizmus jogász-képével a természetjogét: „a jogász hivatása nem az, hogy egyfajta 'istenként' érveivel vagy jogi aktusokkal kreálja különböző divatos igazságosság-elképzelések szerint az emberi viszonyokat [ergo a jog nem textusok akaratlagos, erőszakos – és esetleg valamilyen externus politikai filozófia absztrakt elméleteivel megtámogatott – tételezéséből áll – TP], hanem kvázi-filozófus módjára kell az elrendezett dolgok, az emberi viszonyok természetét *keresnie*”.^[10]

Természetesen e koncepció voltaképp ama indításként jelzett különbségben áll, hogy a természetjog a jogot – immár Jogként értve – nem egy tetszőleges tartalmú, államakarati formának tartja, hanem mércének, amely meghatározza – vagy ha tetszik: leképezi, felismeri, felismerteti, visszatükrözi – a környezetünkben meglévő, ember mivoltunkból (magánjog) s társadalmiságunkból (közjog) fakadó *immanens rendezettség*. Így mérceként szolgál a tételes jog számára, elvégre: „a természetjogi felfogás szerint az emberi természet alapvető normáit sértő pozitív jogi norma vagy bírói, közigazgatási stb. döntés nem minősül érvényes jogi előírásnak, s így kötelező erővel sem rendelkezik, bármilyen magas szerv is hozza azt meg”.^[11] A természetjog úgy föltételezi: személyközi viszonyainkban – legyenek ezek egymás mellé rendelve (magánjog) vagy hierarchikusak (közjog) – van olyan belső, immanens Rend („emberi természet alapvető normái”), amelynek megvalósítása, megerősítése a Jog feladata: ekként csak ama államakarati forma tarthat igényt a jogiség többletminőségére, amely eme Rendet tükrözi, valósítja meg.

CARL SCHMITT NORMATIVISTA TERMÉSZETJOGA

Az alábbiakban – Carl Schmitt egyik korai írását példának véve – azt bizonyítjuk (jelen változatban csak vázlatosan^[12]), hogy: 1. Schmitt számára – legalábbis ifjabb korában – a Jog hasonló eszmei tartalmat – és nem pusztá akaratformát – jelentett, mint a természetjog legtöbb irányzata számára, ill. 2. eme természetjogias koncepció – és ekként a korai Schmitt és a vele rokonítható természetjog – egy idealista normativizmust képvisel, ergo 3. nem Kelsen, nem a jogpozitivizmus a normativista – ők ugyanis a „naturalista hibába” esnek a jog érvényességének igazolásakor (lásd lejjebb) –, hanem a természetjog (és annak fiatalkori schmitti változata).

Carl Schmitt plettenbergi egyszerű sírkövén – mely szó szerint egy sírkő – három szó szerepel: *Kai Nomon Egno*. Ő ismerte a *Törvényt*.

[10] Frivaldszky, 2008b, 105. (kiemelés eredetiben) Frivaldszky idézett tanulmányában – a klasszikus római jogi szerzőkre hivatkozással – azt igazolja, hogy mivel a jogász a legitimitás miatt a filozófushoz hasonlóan az igazságot – a tartalmi igazságot – keresi, ám – és ettől több és tán szebb a munkája, mint bármely szobafilozófusé – célja szerint meg is valósítja, ki is kényszeríti – ha kell –, maga a jogász a *valóbb filozófus*.

[11] Frivaldszky, 2008a, 29.

[12] A téma részletes kidolgozására a későbbiekben törekszünk.

Nagybetűvel vagyunk kénytelenek írni a Törvény szót, mert eme ismeret – amelyet Schmitt barátai a feliratban kifejezni kívántak – nem holmi jogtechnikai jártasságot, jogászfi fufangosságot, a jogszabályok tengerének alapos tudását, hanem ama mély okot – a minden tudomány mélyén, így a jogtudományánál is meglévő *arcanumot*, az egészen nem kifejezhető titkot, belső összefüggést, Lényeket (logoszt) – jelenti, amelynek „természetessége” – a szónak nem fizikai értelmében véve – lenne a schmitti természetjog kutatásának fókusza.

Carl Schmitt gondolatísága politikailag egyértelműen a liberalizmussal áll szemben, nem véletlenül szolgálhat megannyi, akár egymással egyébként vitában is álló, ámde antiliberális nézetrendszerek (politikai katolicizmus, marxizmus,^[13] neokonzervativizmus,^[14] újjobboldal,^[15] hegelianus etatizmus, hatvannyolcas antiparlamentarizmus stb.) gondolkodói számára egyaránt érv gyanánt ; a jogtudományban pedig a pozitivizmus az ellenfele.

A pozitivizmus profán, tartalmatlan jogképével szemben Carl Schmitt számára – nem véletlenül tartotta fontosnak, filozófiailag relevánsnak a jogtudományt^[16] – a Jog olyan eszmét jelent, de legalábbis a *Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen* idejében jelentett, amelynek megvan a belső eszmeisége, rendszere: ezt kell megtalálnia, képviselnie a jó jogásznak, ebben áll az ő szép feladata, s nem abban, hogy kikapuk után kotorásszon a jogszabályok halmazában. Mindezt Hasso Hofmann paradigmatis Schmitt-monográfiájában akként fogalmazta meg, hogy Schmitt egész életében a jog legitimitását kereste – azaz annak okát, amiért valamilyen államakarat formájogérvénnyel bírhat –,^[17] nem elégedve meg a legalitás esetlegességével, formalizmusával, önkényességével.

Hans Kelsen azonban sohasem tudott ebben az értelemben jogásszá válni. Ismert, hogy – ellentétben Schmitt-tel^[18] – nem szeretett a jogra járni, kényszerszakját ekként egész élete során, amint elméletei is bizonyítják, kívülről, felületesen, redukáltan volt csak képes megfigyelni. Minden joghallgató számára meghatározó élmény a jogszabályok biflázása, magoltatása, és annak megtagasztalása, hogy az előző félévben tanult jogszabály idénre tán már legfőljebb a jogtörténések számára lehet érdekes. A jogszabályok változásai – a törvényhozó három megfelelő szava tényleg egész jogi könyvtárakat tehet semmissé^[19] – valóban a jog esetlegességét, tartalmi kötetlenségét bizonyíthatják: azt, hogy

[13] Lásd példaként erre egy maoistával folytatott, igen jó hangulatú párbeszédét: Schickel, 1993. Joachim Schickel maoista társadalomtudós úgy vélte, hogy Schmitt az egyetlen ember, akivel érdemes a partizánkodásról beszélni. Egyébként Joseph (Joschka) Fischer, egykori német külügyminiszter és hatvannyolcas „ikon” is elismerte, hogy örömmel olvasták köreikben Carl Schmittet.

[13] Ennek megnyilvánulásaira lásd: Mouffe, 1999; Mouffe, 2005; Mouffe, 2006; Mouffe, 2009.

[14] A „neokonzervatív Carl Schmitt” tézis cáfolatához lásd: Benoist, 2007.

[15] A német újjobboldali konzervatívok „schmittizmusáról” lásd: Gessenharther, 2007, 77–94.

[16] Carl Schmitt mindig is jogásznak tartotta magát, s sohasem jogfilozófiáról vagy jogelméletéről szólt, hanem mindig Rechtswissenschafttról: amivel éppen eme tudomány lényegességét akarta jelezni (azt, hogy a jogtudomány – ha tetszik – eleve jogfilozófia.)

[17] Hofmann, 2002, 11. et passim.

[18] Mehring, 2009, 21., Cumin, 2005, 32.

[19] Kirchmann, 1990, 23.

a jog érvényességének *mintha* csak formális-procedurális indokai lennének. (Ugyanez elmondható a bírói ítéletekről is.^[20]) Hans Kelsen, a jogi egyetemet végezve – mint megannyi korábbi és későbbi sorstársa – a jogból csak eme össze-vissza változást, esetlegességet, önkényességet, tartalmatlanságot láthatta. Ennek megfelelően úgy vélhette, hogy 1. ilyen esetlegességre tudomány egyáltalán nem építhető, mert olyan volna, mintha emberi szellentésekre akarnánk tudományt (tehát valamiféle rendszerszerűséget) alapozni, 2. vagy ha mégis, akkor egy olyan tudományos sablont – univerzális jogelméletet^[21] – kell felállítanunk, amelyben eme önkényesség, esetlegesség immár tudományos keretbe helyezhető, logikailag magyarázható, modellezhető. Az eredmény persze – hiszen a kiindulási pont sem volt már túl mély – felettébb sovány lett: egy olyan tiszta jogtan, amely – amint német kritikusai megjegyezték – nem *Rechtslehre* (jogtan), hanem voltaképp *Rechtsleere* (jogüresség).^[22]

Kelsen szerint ugyebár a jog 1. eszköz (éppen ezért a jogelméletnek nem feladata teleologikus kérdésekkel foglalkozni), 2. pusztán *formálisan* meghatározott (a jog érvényességének így nincsenek tartalmi szempontjai), 3. tartalma ekképp tetszőleges, 4. a jog érvényességének oka pedig valamely erős akarat sikere. A jognak tehát Kelsennél nincs jogilag értelmezhető ontológiája – a forrásvidéke, a politikum ugyanis esetleges, a jogtudomány számára nem érzékelhető területen helyezkedik el. Kelsen elmélete tehát vállaltan egy ismeretelmélet csupán: azt határozza meg, hogy miképp ismerhetjük fel a jogot. A jog megismerhetősége formális-eljárási keretben történik: a jog egy bármilyen tartalmú, de meghatározott eljárásban elfogadott, kihirdetett norma. Érvényessége tehát nem egy jogfilozófiai minőség, hanem voltaképp a hatalmi szó szülte fiktív kategória. Az a tudományos keret, amely ezt az esetleges és önkényes világot – a jogét – lefedi, mindenféle logikai feltételek, zárások – ergo gondolati fikciók – révén marad tudományos: a kelsen-i tiszta jogtanban az érvényesség nem a jogrendszer egészére, csak a normák egymáshoz való viszonyára értelmezhető kijelentés. A hatalom szülte jogszabályok fiktív létállapota, az érvényesség arra szolgál, hogy a beszámítás (*Zurechnung*) révén valamennyi immanens, tartalmi kategóriát (bűn, igazság, stb.) kifordítsák, megfordítsák, s pusztán egy fiktív kijelentés (jogszabályszerű, jogszabályellenes) feltételeként kezeljenek.^[23] Kelsen egyenesen azt állítja – minden igazság létét tagadva –, hogy egy büntetőítélet nem azt mondja ki, nem azt kutatja ki, hogy mi történt, hiszen nincs objektív igazság, így nem is tudhatjuk megválaszolni ennek kérdését, hanem pusztán annyit mond ki, hogy az ítélet szerint mit kell megtörténtnek föltételezni. Ergo nem a lopás következménye a börtönbüntetés, hanem a börtönbüntetés kiszabásának mintegy logikai – de pusztán logikai – föltétele a lopás tényállásának jogi megállapítása.

[20] Varga, 2001, 130. sk

[21] Kelsen, 2001, 1.

[22] Ld. Klenner, 1972.

[23] Kelsen, 2001, 12. et passim.

Azaz a bíró büntetése nem az igazságot juttatja érvényre, hanem önkényesen *létrehoz* egy új jogi tényállást, amelynek igaz vagy nem-igaz mivolta nem csak irreleváns, de egyenesen értelmetlen, megválaszolhatatlan kérdés.^[24]

Kelsen tehát dekonstruálta a jogot, amennyiben tagadta mindazon jellegét – metajurisztikusként vetve el –, amelyet más jogfilozófiák éppen a jogiség kiválasztó tartalmi kategóriájának tartottak: azaz az igazsággal való összefüggését. Mivel Kelsen megtisztította elméletét az ontológiai válaszoktól és kérdésektől, az elméletében ábrázolt jognak nem maradt értelmesen megragadható forrása, célja. A forrás (ki nem mondottan) a politikum, a tetszőlegesség, ergo a *semmi*, épp ennek nyomán – azaz, hogy tagadta bármiféle *megelőző* rend szükségét a jogrend létrejöttének föltételeként – tudta igazolni ama tézisé, hogy az állam, a demokrácia – ellentétben Schmitt ezirányú állításaival^[25] – nem valamiféle eleve létező, homogén közösségben tud létrejönni, hanem bárhol, bármikor, bárkiből. Amint a jogot jogtalanította, az államot – ezt immár el is ismerten – államtalanította; azaz a már eleve redukcionista módon megfogalmazott, „letisztult” (tehát ontológiaiilag az előzetes semmire alapozott) jogrendre redukálta.^[26] Bármilyen jog tartalma – ekként a jog fogalma relativizálódik és az esetleges törvényével esik egybe –, mert nincs semmiféle legitimnek mondható mérce.^[27] Mivel nem létezik semmiféle tartalmi mérce (igazság, helyesség, „dolog természete”), amint semmiféle előzetesség (megelőző rend, homogenitás, *Gleichartigkeit*) sem, a legitimitás fogalma – mely más jogfilozófiákban éppen ama elemeket tartalmazza mérceként, amelyektől Kelsen jogtanát és államtanát megtisztította – a legalitásba csúszott át. Legális az, amit a jogszabály megenged. Mivel a jogszabály tartalmilag kötetlen, bármilyen – ha tartja magát a eljárásrendhez – legális lehet, ergo legitim. A *minden lehetősége* azonban voltaképpen a *semmi valósága*. Kelsen persze úgy vélte, hogy mindez – éppen a demokratikus eljárás szükségszerűsége okán – nem önkényt eredményez, mert amennyiben a jog oka immáron kizárólag az emberi tételezettség, akkor valóban minden megtehető, de – éppen, mert nem akarunk „önmagukkal kiszűrni” – az emberek úgyis csak annyit tesznek meg, amennyi az érdekükben áll. „Az állam mi vagyunk”^[28] – ez lenne e kelsen-i államelmélet maximája és önkorlátja. Bármilyen megtehető – de ha mi vagyunk az állam, akkor nem teszünk olyat, ami ne állna érdekünkben. Az egyetlen mérce az esetleges ember.

Amennyiben mindaz, amit az emberek tehetnek, legitim lehet, és amennyiben minden, ami jogszabály (tehát legális), az eleve legitim – a mondat első része okán –, akkor a legitimitásnak immáron semmi (önálló) értelme nincs. Carl Schmitt – és a természetjog – képes csak érzékelni ennek hiányát: a Jog náluk ugyanis a Rend képe, és a jogszabály csak akkor legitim, ha tartalmában eme Rendnek felel meg. A Jog tehát a Rend – ez a le-

[24] Kelsen, 1964, 51.

[25] Schmitt, 1996, 13–14., ill. Schmitt, 2003, 238. et passim.

[26] Kelsen, 1964, 54–55.

[27] Ooyen, 2009, 35.

[28] Kelsen, 1933, 23.

gitimitás mércéje. Ennek legitim eszköze a jogszabály, a tételezett jog. A jogszabály legitimitásának kérdése ontológiai kérdés. Legalitása pedig episztemológiai kategória. Kelsen viszont csak ez utóbbi érdekelte: éppen ezért a jogéletet meglehetősen redukáltan észleli („jogtalanított jog”).

Mit lát Kelsen a jogból? Voltaképp – ki nem mondottan – akaratokat. Mivel Kelsen tagad minden érték kötöttséget, elmélete valóban vallja a hobbesi „non veritas sed auctoritas facit legem” elvét, és éppen ezért decizionista (ráadásul a joglépcső dinamikáját, a szintek „kommunikációját” is a döntések biztosítják nála). A pozitívizmus számára a jog oka egy döntés – a jogalkotó jogot alkotó döntése –, s aztán eme döntés eredményét, a normákat kezeli csak úgy mond normativistaként.^[29] Kelsen, mivel a jog forrását a politikum tetszőlegességéhez köti,^[30] nem tudja a létrejött rendszer – pláne nem a rendszer létrejövetelének^[31] – érvényességét megmagyarázni: az érvényességet nem a rendszerre, hanem az egyes normákra – így a rendszeren belülre – szorítja. A rendszert, mivel minden legitimitációs alaptól megtisztította, csak egy később általa is egyértelműen *fikciónak* nevezett^[32] – hipotetikus alapnormával tudja lezárni. Ténylegesen tehát a kelsen rendszer a jog mögötti erő ereje – azaz végső soron a politika – okán érvényes és érvényesül. Ugyan Schmitt maga is a jogrendszer kezdeténél (az alkotmányozásnál) egy döntést feltételez, de eme döntés nem a semmit, hanem egy eleve létező rendet szervez politikai egységgé (azaz a döntés *nem a népnek, hanem a nép politikai keretének* a forrása): „Ami politikailag nem adott, nem is tudhat tudatosan dönteni”.^[33] Mivel Schmitt közjogász – meg ráadásul hegelianus is –, így a rendet főleg közösségi dimenzióban (homogén nép) értelmezi.

Schmittnél tehát a Rend, Kelsennél pedig az Önkényes Erő a jogszabályok érvényességének indoka – már amennyiben nem fiktív magyarázatát fogadjuk el, hanem elméletének elhallgatott, ámde szükségszerű következményei mögé nézünk.

Carl Schmitt – noha etatistának szokás tartani – az Államot is alárendelte e Rendnek, azaz a Jog eszméjének. Elméletében tehát nem az Állam a végcél – ez esetben ugyanis voltaképp a jogot átengedte volna ama önkénynek, amelynek (minden államtalanítás ellenére) Kelsen kiszolgáltatta –, hanem az pusztán eszköz a Jogeszmé megvalósulásában.

Főleg a Jogeszmé lényege érdekes Schmitt ifjúkori elméletében, itt ugyanis a természetjog számos tulajdonsága megfigyelhető.

[29] A pozitívizmus ezért a normatívizmus és a decizionizmus keveréke, vö. Schmitt, 1993, 27.

[30] Kelsen, 1914, 217.

[31] Egyenesen jogászilag meg nem ragadható misztériumnak minősítette annak kérdését, hogy miként jön létre a legális rend (Kelsen, 1923, 334.). Amennyiben valóban semmiféle megelőző entitást, semmiféle legitimitást nem feltételezünk – mert mindezt belemossuk a legalitásba, azaz eleve csak a már létrejött rendszer vonatkozásában észleljük –, akkor egy jogász számára valóban érthetetlen tény-folyamat marad a jogszületés.

[32] Kelsen, 1979, 206.

[33] Schmitt, 2003, 50.

1. *A jog nem hatalom.* A pozitívizmus számára a jog oka a jogalkotó akarat – márpedig azon akarat tud „jogalkotni”, amely hatalommal bír. Eszerint: egy adott térbeli adottságon (országon) belül az lenne a jogalkotó, aki hatalommal bír – azaz ebben a koncepcióban nem a jog a hatalom forrása, hanem a hatalom a jog forrása. E felfogás nem teszi fel a hatalom legitimitására irányuló kérdést, éppen ezért nem is tudhatna különbséget tenni a rabló és az APEH-tisztviselő pénzkérő felszólítása között. „Ha a jogot hatalomként definiáljuk, az már lényegileg nem is norma akkor”, írja az ifjú Schmitt.^[34] A hatalom ugyanis ténykérdés: ki van azon politikai, gazdasági és egyéb lehetőségek, eszközök birtokában, amelyek lehetővé teszik valamely akarat megvalósítását. A pozitívizmus voltaképp az egyik ilyen eszköznek véli a jogszabályt, amelynek ennek megfelelően oka (forrása) tehát a hatalom, célja pedig eme hatalom biztosítása. Igen ám, de a hatalom, ugyanúgy, mint az akarat *Sein*-jelenség! Azaz amennyiben a pozitívizmus voltaképpen az állam parancsához, a jogalkotó akaratához, annak (nem lévén más mércéje) tényszerűségéhez kapcsolja a jogszabályt, amely viszont, mint tudjuk, normakijelentés, tehát *Sollen*-tétel, akkor valójában éppen Kelsen – és nem az általa evvel egyébként gyakorta megvádolt természetjog – esik a naturalista hiba „bűnébe”. A naturalista hiba, mint tudjuk, akkor valósul meg, ha egy *Sein*ből (hatalom, akarat, tények stb.) egy *Sollen*re (jogszabály) következtetnek. Persze Kelsen – éppen azért, hogy elkerülje ennek el- s beismerését – bevezeti a látszólag szintén *Sollen*-szférában hagyott hipotetikus alapnorma fikcióját. Ezen alapnorma viszont fiktív – emberileg gondolt^[35] –, így legföljebb argumentációs trükk arra, hogy elfedje a kelsen elmélet naturalista hibázottságát. Kelsen tehát – tagadva bármiféle *überrechtlich* létező (érvényes) norma vagy a szabályozandó anyagban immanensen jelenlévő normatív rendszerszerűség létét – egy kitalációval, egy fantazmagóriával kívánja a jogrendszer érvényességét még azelőtt rövidre zárni, mielőtt egyébként kiderülne: elmélete mind kezdő-, mind végpontján átcsúszik a *Sein*ba. A politikai akarat ugyanúgy *Sein*-jelenség, mint a végrehajtás mozzanata. Amennyiben a pozitívizmus tehát – nyíltan (Austin, Hobbes) vagy letagadva (Kelsen) – a hatalomra (*Sein*) vezeti vissza a jogot (*Sollen*), voltaképp azt a szegényes legitimitációt tudja csak megfogalmazni, hogy azt kell (*soll*) tenni, amit a legerősebb akar (*will=ist*). Ekként éppen a természetjoggal szemben egyébként – annak (tudatos vagy tudatlan) félreértése miatt – olyannyira kritikus pozitivisták nem képesek megfelelni az önmaguk támasztotta követelményüknek: a jog *Sollen*-szférában való tartásának, megőrzésének.

2. *A jog normatív idea.* A jog oka, forrása nem lehet a ténylegesség: az állam vagy bármilyen más politikai entitás akarat. (Ráadásul mivel az állam – legitim módon – azért állam, mert betartja a jogot, logikus, hogy nem az államból származik a Jogeszmé, hanem a Jogeszmé az Állam legitimitásának oka.

[34] Schmitt, 2004, 28.

[35] Jelezzük, hogy az emberi gondolat szintén már *Sein*-szféra!

Természetesen, a Jogeszme nem kész törvénykönyveket tartalmaz – nincs természetjogi versenyjog, internetjog –, így az Állam feladata a Jogeszme kibontása, kikényszerítése, azaz a föltétlenül *Sollen*-beli jognak a *Seinnal* való érintkeztetése. Ám eme érintkezés a Jogeszme normativitásának semmiképp sem föltétele.) „Ha a jog a tényekből levezethető, nincs jog.”^[36] A pozitivisták is szokták állítani, hogy a természetjogászok a tények világából (természet) akarnának normákat kisajtolni – azaz két létszféra között ugrálni. Fentebb azonban éppen azt bizonyítottuk, hogy a „naturalista hiba” – a tényből az értékre való következtetés – nem a természetjogra jellemző – amely eleve érték, és éppen ezért nem hagyja önnön érvényét (értékét) a tények esetlegességétől, önkényétől (lásd természetjogot sértő törvényhozás) befolyásolni –, hanem ama pozitivizmusra, amely a jogot a hatalomból eredezteti. Schmitt – amint a természetjog is – a Jog normativitását nem a hatalom erejéből, azaz valami faktualitásból magyarázza, hanem eszmeként, értékként fogja fel: így a jog normativitása nem relatív, nem egy tételező tényhatalom, tényhelyzet függvénye, hanem abszolút módon kötelez mindenkit, mindenhol s mindenkor. Schmitt a hatalomelmélet kritikájában egy nagyon szigorú idealista *normativizmust* dolgoz ki, ami szerint „a jog egy absztrakt gondolat, amely tényekből nem levezethető, és amely tényekre nem hat ki”.^[37] A Jognak ugyanis nem az akarata az oka, és nem az akarás a feladata: a Jog feladata, hogy Eszme legyen – normatív Eszme (Irány), amit bár megvalósítani lehetünk kötelesek, de amely Eszme nem azért normatív, mert megvalósítatik vagy sem, hanem mert egy eleve *in se* érvényes normatartalom. „A cél azonban nem alkot jogot, mert a jog öncél.”^[38]

3. Az Állam feladata ennek megfelelően eme Jogeszme megvalósítása. A Jog önnön érvényesülése nélkül is érvényes. A Jog *normatív*e van, azaz érvényes. Nem azért, amiért Kelsen magyarázza a normák érvényességét, mert tételezték volna; nem is azért, mert hatékony lenne, hanem egyszerűen *önmaga jogán* (*per se*). Természetesen bármely evilági Sein-tett csak akkor legitim, ha eme eleve normatív Jogeszmének megfelelően jár el. Tehát a Jogeszme létének (érvényességének) nem föltétele az Állam általi érvényesítése – miközben az Állam létének alapja a jogszerűsége. Nem is kell azt írunk külön, hogy: „a legitim állam létének”, mert az *Állam vagy legitim, vagy semmilyen*. Az illegitim jog, az illegitim állam fogalmi képtelenség a természetjogi koncepcióban – nem úgy Kelsennél, aki (mivel a jogot tételezett eszközként értelmezte) morális és immoralis jogot (lévén a jog tartalma indifferens a jogiság szempontjából) is ismert.^[39] Valójában azonban az állam államisága egy tőle független autoritás (Jog) *derivátuma*^[40] – az Állam tehát tényleg vagy legitim (és akkor jogszerű), vagy nem állam, hanem kiterjedt rablóbanda, esetleg más egyéb szervezett összeverődöttség.

[36] Schmitt, 2004, 36.

[37] Schmitt, 2004, 42.

[38] Schmitt, 2005, 65.

[39] Olechowski, 2009, 51.

[40] Schmitt, 2004, 50.

Az Állam faktuális ténye azáltal nyer jelentőséget – értéket –, hogy a Jogot valósítja meg: „Nem a Jog van az Államban, hanem az Állam a Jogban”.^[41] Ennél világosabban nem lehet megfogalmazni egy nem-etatista természetjogot. Az Állam feladata tehát, hogy a normatív Eszmének akaratot kölcsönözzön: a normatív Eszme az állam akarata nélkül is érvényes – nem az teszi érvényessé tehát a Jogot, hogy az Állam tételezi –, de az Állam biztosítja számára, hogy megvalósuljon. A Jognak azonban nem fogalmi eleme – *Sollen* lévén – a megvalósulás: a Jog akkor is érvényes, ha senki sem érvényesíti, s akkor is érvényes, ha valamilyen hatalom vele ellentétes tartalmat érvényesítene. A Jog érvényessége semmiféle tényhelyzettől nem függ: így sem a kényszer, sem az akarát, sem a megvalósulás nem fogalmi eleme a Jognak. (Mint ismert, a pozitívizmus számára voltaképp a jog nem más, mint kényszerrel megerősített és érvényesített parancs.) Schmittnél az Állam érvényes hatalmának oka nem hatalmának ténylegességében áll, hanem abban, hogy az érvényes Jogot valósítja meg.^[42] A Jog Eszme, az államilag megvalósított Jog viszont formát, érzékelhetőséget igényel: ez a pozitíválás lényege. A pozitív jog így voltaképp a Jog mint Eszme állami megfogalmazása: a pozitív jognak azonban az Eszmének, s nem az Állam akarátának kell megfelelnie. (Egy pozitívista számára az a pozitív jog, ami tartalmilag az alkotmánynak felel meg, az alkotmány pedig egy hatalmi helyzet eredménye, ekként a pozitív jog voltaképp semmilyen abszolút tartalmi mércéhez nincs kötve.)

4. E koncepció annyiban azonban mindenképp közjogi, tehát hierarchiát feltételező, hogy az Egyént voltaképp – amint ki is mondja – a jog konstrukciójának tartja. Giorgio Agamben biopolitikai ihletettségű emberi jog-kritikájában is (minden bizonnyal nem éppen konzervatív élel) megfogalmazódik^[43] ez a gondolat: *az Egyén jogai az Állam konstrukciói*. Az Állam – mely Állam persze nem önkényes, hanem Joghoz kötött – jelöli ki a juttatott jogok és kötelezettségek révén az Egyén helyét a közösségen belül. „Az objektíve érvényes normát teljesíteni, az egyén szempontjából nem jelent mást, mint saját szubjektív, empirikus valóságát megtagadni.”^[44] Persze a normativista álláspontból – némileg – érthető ez az imperatívusz. Ha ugyanis a Jogeszme a regulatív erő, akkor Államnak és Egyénnek – ahhoz, hogy értelmet nyerjenek – fel kell adniuk faktuális, biológiai esetlegességeiket ahhoz, hogy a Jogeszme meghatározta érvényes, immansens létrend részesévé váljanak. Voltaképp Schmitt tehát nemcsak az Állam, de az Egyén irányába is megfogalmazza a legitimitás követelményét: a Jogalany is vagy legitim, vagy semmilyen.

[41] Schmitt, 2004, 52.

[42] Schmitt, 2004, 71.

[43] Vö. Agamben, 2002, 127–139. et passim.

[44] Schmitt, 2004, 89.

A TERMÉSZET MINT NORMA

Szükségesnek látszik ehelyütt bemutatni a pozitivizmus és a természetjog eltérő természetkoncepcióját – még egyszer hangsúlyozva a természetjog normatív és a pozitivizmus szinkretista jellegét.^[45] Kelsen szerint a természet „[a] tudomány szemszögéből [...] nem más, mint az okozatiság törvénye által egymáshoz kapcsolt tények halmaza”.^[46] Ennek megfelelően a természet a fizikai, biológiai, kémiai tények világa, megismerése tehát ezen tudományok módszereivel, leírása pedig ezen tudományok törvényeivel valósítható meg. A természettudományok törvényei azonban egészen más szerkezetűek, mint a jogi szabályok, mert nem azt írják elő, aminek lennie kell, hanem azt, ami – a megismerés után megállapíthatóan – van. A Kelsen által értelmezett természeti törvények eleve olyan folyamatokat, tényeket írnak le, amelyek leírásuk nélkül is fennállnának, bekövetkeznének. Nem azért esik le az alma a fáról, mert Newton kimondta volna ennek törvényét – Newton pusztán felismert valamit, ami egyébként a mi tudásunk és akaratomk nélkül (sőt: esetlegesen ellenkező akaratomk vagy tudásunk ellenére is) megtörténik. Kelsen szerint a természetjog a fizikális világ törvénye. Eszerint az lenne a természetjog, hogy például az elejtett üveggolyó lefele zuhan és nem felfele. Mivel ez mindig így fog történni – és ha egyszer mégsem így történnék, az sem a mi akaratomk miatt lesz –, így felesleges is lenne normatív előírni. Mi haszna volna egy olyan jogszabálynak, amely azt mondaná ki, hogy minden elejtett testnek a föld felé *kell* esnie? Kelsen szerint azonban a természetjog a fizikális törvényszerűségeken túli, úgymond társadalmi, humán törvényeket is a természetbe projektálja – majd azt ekként természetesnek véelve, immár jogi törvényként fogalmazza meg. Kelsen szerint azonban 1. ha a természetjog felismerései valóban természetesek (tehát, hogy például az öngyilkosság természetellenes tett), akkor felesleges előírni, mert eleve érvényesülni fognak, 2. ha viszont nem a fizikai törvényekhez hasonló módon természetesek, akkor viszont egy *Sollen*-kijelentést *Sein*-kijelentésként tüntet fel, majd onnan visszaforrásztatja *Sollen*-kijelentéssé. Az első esetben gyakorlatilag, a második esetben pedig tudományosan hibás a természetjog állítása – gondolja Kelsen.

Kelsen azonban elkövet – tudatosan vagy sem, ki tudja – egy ügyes trükköt: olyat feltételez a természetjogról, amit az egyébként magáról sohasem állított; majd eme nem állított butaságról valóban könnyűszerrel tudja Kelsen már bizonyítani, hogy botorság. Nem a természetjog értelmezi fizikai tárgyszerűségben a természetet, hanem a természetjog kritikusai tesznek így.

A hagyományos természetjogi koncepciók elfogadottságának lehanyaglásával „a természetet radikálisan eltárgyasították, és immáron csak a dolgok külsődleges megjelenését jelentette. [...]

[45] Erről részletesebben ld. Frivaldszky, 2005, 15–27.

[46] Kelsen, 2003, 352.

A természet telos és értelem nélkül maradt. [...] [A]z ekképpen [ergo pusztán fizikailag] felfogott lét [*Sein*] semmiképpen sem tette már lehetővé, hogy benne holmi jót [*bonum*] fedezhessünk fel, vagy megalapozásképpen belőle egy *Sollent* levezzsünk”.^[47]

A természetjog tehát nem állította, hogy 1. az általa felismerni vélt immanens normák fizikai törvényszerűségek lennének (és a család szabályszerűsége ekként a földre hulló almához lenne hasonlatos), ill. 2. a természetjog azt sem állította, hogy az általa felismert immanens normatartalmak *Sein*-kijelentések volnának. A természetjog a *Sollen*jét nem a *Sein*ből vezeti le, hanem azt, ami *helyes* akár eme *Seinnal*, tehát az emberi akaratok tényyszerűségével is szembehelyezi.

A természetjog normái nem fizikai értelemben, hanem a helyesség értelmében természetesek. Ha valaki megkérdez engem, hogy „kérek-e kávé”, s én azt felelem erre, hogy „igen, természetesen”, azzal nem azt akarom kifejezni, hogy a kérdező fizikai törvényszerűséggel adja nekem a kávé, hanem azt, hogy helyes a gondolata, valóban arra van szükségem, valóban a kávé elfogyasztása felel meg az éppen ottani és akkori immanens létállapotomnak. Normatív, értékelő és nem leíró módon jelentem tehát ki, hogy „természetesen kérek kávé”, normatív értem, hogy „barátom természetesen kávéval kínált”.

A természetjog azt vallja, hogy minden dolognak, minden élethelyzetnek megvan a maga helyessége. E helyesség normatív fogalom, tehát nem kötelező fizikai törvényszerűséggel. A természetjog természetfogalma éppen nem tény-, hanem mérce- (ekképpen normatív) fogalom. Hannah Arendt írta egy helyütt példaként a tényyszerű természetesség és a normatív (helyes) természetesség különbségére a magas sarkú cipő példáját.^[48] Arendtnek volt egy magas sarkú cipője: legtöbbször lábbeliként hordta – mert az volt az immanens rendeltetése, tehát a helyes használata, ekként a természetessége eme cipőnek –, de néha, kihasználva a magas sarok előnyét, akár szöveget is be tudott (volna) verni vele. A magas sarkú cipővel történő szögbeverés azonban nem természetes. Kelsen persze rávágthatná, hogy: már miért ne lenne az? Ha lehet – márpedig lehet –, akkor természetes. Kelsen tehát nem tudná megmondani, hogy mire is való (mire teremtetett) a magas sarkú cipő: mely használat (a lábbeliként vagy a kalapácsként való) felel meg a rendeltetésének. Amit lehet, az a természetes, vallja ő. Kelsen szerint tehát ugyanolyan természetes a magassarkút cipőként hordani, mint szög beverésére használni. Sőt, mivel még arra is képesek lehetünk, hogy netán kis lángon melegítve végül apró darabokra cincáljuk és megegyük önnön cipellőnket, akár ez – a magas sarkú cipő elfogyasztása is – teljességgel természetesnek számítana. *Anything goes*. Ez a posztmodernitás paradigmája. Hogy mindent, ami megtehető, azonos értékkel megtehetőnek ítélünk. Családot alapítani, házasságban élni, gyermekeket nevelni eszerint ugyanúgy természetes, mint szexuális perverziókat kiélni vagy a vonat elé ugrani. A posztmodern nem tudja megválaszolni – mert a nagy tisztításban kidobta a mércéket –, hogy miért természetesebb a magas sarkú cipőt a lábon hordani, mint kalapácsként

[47] Böckenförde, 2006, 69.

[48] A példát – ha jól emlékszem – a Turgonyi Zoltán PhD-védésén kiosztott tézisekben olvastam.

hasznosítani, netán egyenesen elfogyasztani. Ha e koncepciót a jogra vetítjük, valóban oda jutunk, hogy minden életforma egyforma – korlát legfeljebb a fizikai világ lehet. A modern korban emancipációnak nevezett folyamat, annak túlpörgött szakasza voltaképp nem szól másról, mint a meglévő – a hagyomány természetességére támaszkodó – „empirikus adottságok” lerombolásáról, azért, hogy végül *mindaz, ami lehetséges, egyben szabad is lehessen*. Gunyorosan írja a kölni katolikus alkotmányjogász, Otto Depenheuer, hogy egyedül a szodómia tartogat még emancipálandó lehetőségeket.^[49]

A természetjog a természet emlegetése esetén nem a lehetőségekről, hanem a kellőről, a mércéről, a helyesről, a jóról szól. Valóban: maga a természet is képes megannyi elfajzást, zsákutcát, betegséget előállítani. Igen, a betegség is természetes. Ám a természetjog arról szól, hogy – ellentétben Michel Foucault-val, aki a szexualitásról vagy az elmebetegségekről szóló többkötetes tanulmányaiban voltaképp a normalitás és az abnormalitás határainak esetlegességét, így önkényességét, tehát elvetendőségét igazolta nagy elánnal – különbség van betegség és egészség között, így a jog feladata az egészség támogatása és a betegség gyógyítása, kirekesztése, büntetése.

A delegitimáció, dekonstrukció révén nincs fogalmunk azonban immáron a helyességről, így a jogokat tetszőlegesen szűkíthetjük (modernkori totalitárius diktatúrák) vagy bővíthetjük (emberi jogi túlhajtások, állatok joga stb.). Ha nem tudjuk, mi az ember, mi a természet, mi az élet értelme és célja – azaz, ha úgy állunk neki közösségi ténykedésünknek, hogy semmiféle normatív mércével nem rendelkezünk –, akkor az ember valóban bármi és semmi lehet, akkor a szabadság kiterjesztésének, és az evvel nyert új lehetőségek emberi jogiasításának tényleg csak a fizikai törvények szabhatnak határt. A Jog immár nem arravaló, hogy általa az Ember kiteljesíthesse Önmagát. Mivel nincs normatív fogalmunk önmagunkról: csak pillanatnyi tényhelyezeteinket, így vágyainkat, ösztöneinket ismerhetjük, és a jog forrásává – feltéve, hogy csoport- vagy egyéni érdekünk mögé megfelelő lobbitevékenység társul – pusztán ezt tesszük. A jog az emberi akarat alkotása. Tartalma ennek megfelelően az emberi vágyak folyamatosan szélesíthető pannója. „Az ember jogkörébe vonta a világot, és mindenből jogot csinált: a szerelmi vágyból jogot a szerelemre, a pihenést követelő vágyból jogot a pihenésre, a barátságot szorgalmazó vágyból jogot a barátságra, a tiltott sebességgel száguldás vágyából jogot a tiltott sebességgel való száguldáshoz, a boldogság vágyából jogot a boldogsághoz, a könyvkiadás vágyából jogot a könyvkiadáshoz, a vágyból, hogy valaki éjjel a téren üvöltözzön, jogot a téren való üvöltözéshez.”^[50] Míg nem tudjuk megmondani – normatív –, hogy *mi* az ember, a jogok katalógusa tetszőlegesen bővílhet,^[51] vagy akár szűkülhet. A posztmodern nem csak a totális szabadosság, de a teljes jogfosztottság lehetőségét is magában rejt.^[52]

[49] Depenheuer, 2009, 87.

[50] Kundera, 2007, 189.

[51] Dijon, 2009, 16.

[52] Techet, 2010, 89–90.

Ám azért a természetben sem lehetséges mindaz hosszú távon, ami rövid távon természetesnek (mert megtehetőnek, vágyhatóknak és vágyottnak) tűnik. Michel Foucault példáját idézzük fel ennek kapcsán, aki – vélhetőleg homoszexuális életmódja miatt (elvégre a természetben ilyen is van) – az elsők között kapta el a nyolcvanas évek új betegségét, az AIDS-ként megismert vírust. A helytelenség értelmében vett betegség faktuálisan is – és nem csak a helyesség megítélésében – betegséghez vezethet tehát. Ehelyütt azonban nem ezt akarjuk most hangsúlyozni, mert mindenképp szerencsétlen lenne azt állítani, hogy a szexuális betegségek úgymond (a természet, az Isten stb.) büntetesként jelentkeznének. Foucault AIDS-betegségében sokkal „érdekesebb”, ahogy az akkor már San Franciscoban élő francia filozófus reagált állapotára. „*Je n’y crois pas.*” Foucault egyszerűen *tagadta* (nem hitte), hogy beteg lenne, tagadta, hogy homoszexuális, kicsapongó életmódjával betegséget szerzett volna – és az új „betegséget” is pusztán a fennálló társadalmi rend szempontjából vélte csak abnormálisnak. Megelőző könyveiben is azt igazolta, hogy az elmebetegségek sem *in se* betegségek, csak a fennálló társadalmi viszonyok elnyomó ítélkezésében, narratívájában számítanak annak. Úgy vélte, a haladó közvélemény feladata, hogy *emancipálja* az AIDS-betegséget is, a vele szembe állított egészség dekonstruálásával. (Végül azonban a Természet dekonstruálta Foucault-t. Amint Isten is tán túlélte Nietzschét.)

„Ha elhisszük, hogy minden ’diskurzust’, ami a betegségről szól, a társadalom erői konstruálnak, és azt is, hogy az ember esztétikailag bármilyen ’ellendiskurzust’ képes létrehozni, akkor könnyen meggyőzhetjük magunkat arról, hogy bizonyos értelemben legyőzhetetlenek vagyunk.”^[53] A vád, ami Foucault „Nem hiszek benne” felkiáltásából kicseng, nem más, mint hogy a természetjog nem a helyességet, nem az egészséget védi, hanem csak a fennálló társadalmi rendet. Ezen érv Kelsennél is megjelent, aki – ideológiakritikájában dekonstruálva – szintén ilyes hatalomlegitimációs eszközt látott minden természetesnek, organikusnak vélt jogi-állami legitimitásban.^[54]

ÖSSZEFOGLALÁS

Nos, megállapíthattuk, hogy – a közkeletű tudományos vélekedésekkel szemben – 1. Kelsen pozitivizmusa követi el a naturalista hibát, ill. 2. a természetjog természetfogalma normatív, s nem fizikai értelemben vett igazságot, helyességet jelent.

A jogkritikai mozgalom állításai, hogy a jog a fennálló osztály, hatalom pusztá erőszaka, éppen ezért csak a pozitivizmus teremtette jogi környezetre illhetnek: 1. ebben a jog valóban pusztán emberi akarát (ergo erőszak), 2. és mivel a jog forrása a hatalom, így a jog tényleg nem más, mint a hatalommal

[53] Mark, 2005, 211.

[54] Kelsen, 2003, 356.

bíró embercsoport „törvényre emelt akarata”,^[55] ill. 3. éppen ezért az uralkodó osztály szempontjából osztályuralmi, az elnyomottak szempontjából osztályellenyomó eszköz. A pozitivizmus teremtette meg azon feltételeket – az államiség esetén az előzetes közösségi kötelekek tagadásával (az állam Kelsennél bármilyen összetételű embertömeg formális jogi köteleke), ill. a jog vonatkozásában a legitimitás felszámolásával (a helyesség megkérdőjelezése révén) –, amelyekre vonatkozhatnak a posztmodern jogkritikai megállapítások. Ám ha újra lenne tartalom, a jog sem pusztá (osztály)erőszak és az állam sem széthulló entitás lenne.

A tartalom a természetjog lehetne, a keret pedig a nemzetállam.^[56]

IRODALOM

- Agamben, Giorgio (2002): *Homo sacer. Die Souveränität der Macht und das nackte Leben*. Frankfurt/M: Suhrkamp,
- Benjamin, Walter (1965): *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze*, Suhrkamp, Frankfurt/M
- Benoist, Alain de (2007): *Carl Schmitt actuel. Guerre juste*, Krisis, Paris
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2006): Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts, In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Cumin, David (2005): *Carl Schmitt. Bibliographie politique et intellectuelle*. Paris, Ed. du Cerf
- Depenheuer, Otto (2009): Risiken und Nebenwirkungen menschenrechtlicher Universalität. In: Josef Isensee (hrsg.): *Menschenrechte als Weltmission*, Duncker und Humblot, Berlin
- Dijon, Xavier (2009): *Les droits tournés vers l'homme*, Cerf, Paris
- Ehs, Tamara (2009): Demokratie und politische Bildung. In: Tamara Ehs (hrsg.): *Hans Kelsen. Eine politikwissenschaftliche Einführung*. Wien: Facultas, 91–109.
- Frivaldszky János (2005): Hans Kelsen természetjog-kritikájának cáfolatához. *Világosság*, 11. szám, 15–27.
- Frivaldszky János (2008a): A házasság és a család: elnyomó hatalmi viszonyok avagy a jog relacionális jellegének prototípusai? Az olasz relacionalista jogfilozófiai eredmények tükrében. *Iustum Aequum Salutare*, 3. szám.
- Frivaldszky János (2008b): A jogászok tudása mint „igaz filozófia” Ulpianusnál és napjainkban. In: Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia: konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*, Szent István Társulat, Budapest
- Gessenharter, Wolfgang (2007): Der Schmittismus der „Jungen Freiheit” und seine Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz, In: Braun, Stephan – Vogt, Ute (hrsg.): *Die Wochenzeitung „Junge Freiheit”. Kritische Analysen zu Programmatik, Inhalten, Autoren und Kunden*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 77–94.
- Hofmann, Hasso (2002): *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*, Duncker und Humblot, Berlin

[55] Marx-Engels [<http://www.marxists.org/magyar/archive/marx/1848/communist-manifesto/ch02.htm>]

[56] Ez mintegy politikai programként is megfogalmazható.

- Kelsen, Hans (1914): Reichsgesetz und Landesgesetz nach österreichischer Verfassung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 32,
- Kelsen, Hans (1923): *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen
- Kelsen, Hans (1933): *Staatsform und Weltanschauung*, Mohr, Tübingen
- Kelsen, Hans (1964): Gott und Staat. In: Kelsen, Hans: *Aufsätze zur Ideologiekritik*, (hrsg. von Ernst Topitsch) Luchterhand, Neuwied am Rhein / Berlin
- Kelsen, Hans (1979): *Allgemeine Theorie der Normen*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien
- Kelsen, Hans (2001): *Tiszta jogtan*, Rejtjel, Budapest
- Kelsen, Hans (2003): Jogi pozitivizmus és a természetjog doktrínája, In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és jogfilozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*, Szent István Társulat, Budapest
- Kirchmann, Julius Hermann von (1990): *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, (hrsg. von Hermann Klenner) Rudolf Haufe Verlag, Berlin / Freiburg
- Klenner, Hermann (1972): *Rechtsleere. Verurteilung der Reiner Rechtslehre*, Akademie Verlag, Berlin
- Kundera, Milan (2007): *Halhatatlanság*, Európa Könyvkiadó, Budapest
- Mark Lilla (2005): *A zabolátlan értelem. Értelmiségiek a politikában*, Európa Könyvkiadó, Budapest
- Marx, Karl – Engels, Friedrich: *A Kommunista Párt Kiáltványa* [<http://www.marxists.org/magyar/archive/marx/1848/communist-manifesto/ch02.htm>]
- Mehring, Reinhard (2009): *Carl Schmitt. Aufstieg und Fall. Eine Biographie*, Beck, München
- Mouffe, Chantal (2005): *On the Political*, Verso, London
- Mouffe, Chantal (2006): *The Return of the Political*, Verso, London
- Mouffe, Chantal (2009): Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy, In: Mouffe, Chantal: *The Democratic Paradox*, Verso, London, 36–59.
- Mouffe, Chantal (ed.) (1999): *The Challenge of Carl Schmitt*, Verso, London
- Olechowski, Thomas (2009): Kelsens Rechtslehre im Überblick. In: Ehs, 2009.
- Schickel, Joachim (1993): *Gespräche mit Carl Schmitt*, Merve Verlag, Berlin
- Schmitt, Carl (1967): Die Tyrannei der Werte. In *Säkularisation und Utopie. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*. [Ebracher Studien] W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz, 37–62.
- Schmitt, Carl (1993): *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Duncker und Humblot, Berlin
- Schmitt, Carl (2003): *Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, Berlin
- Schmitt, Carl (2004): *Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen*. Duncker und Humblot, Berlin
- Schmitt, Carl (2005): *Tagebücher. Oktober 1912 bis Februar 1915*. (hrsg. von Ernst Hüsmert). Akademie Verlag, Berlin
- Techet Péter (2010): Egy félbehagyott igazság, *Hitel*, 1. szám.
- Varga Csaba (2001): *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*, Akadémiai Kiadó, Budapest



• Első győri jogász évfolyam pajzs

A Vajdaság közjogi helyzete Szerbiában, hatalmi szervezete és hatáskörei a 2009 decemberétől hatályos új törvények fényében

Törvényhozói autonómia és közigazgatási decentralizáció között

I. BEVEZETŐ – RÖVID TÖRTÉNELMI VISSZAPILLANTÁS

Ezen tanulmány elsődleges célja, hogy a hatályos jogszabályok ismertetésén keresztül bemutassa a Vajdaság Autonóm Tartomány közjogi helyzetét Szerbián belül. Mindazonáltal, ezt megelőzően érdemes címszavakban áttekinteni a tartomány autonómiájának rövid történetét.

A kifejezetten és hagyományosan többnemzetiségű Vajdaság Autonóm Tartomány^[1] Szerbia gazdasági, kulturális szempontból legfejlettebb térsége, alkotmányosan szavatolt területi-politikai autonómia a Szerb Köztársaság északi részén. Lakossága körülbelül kétfélmillió fő, területe huszonegyezer négyzetkilométer. Magyarország XX. századi feldarabolása előtt a Vajdaság mint a Magyarországon élő szerbek önrendelkezési és autonómia követelésének kerete és szimbóluma jelenik meg az 1848-as szabadságharc idején. A szabadságharc leverése után, a Bach abszolutizmus idején, Bécs létrehozta ugyan a Szerb Vajdaságot temesvári székhellyel, de a terület közvetlen bécsi irányítás alatt működött és felszámolásáig (1860) valós önkormányzattal nem rendelkezett.^[2]

Az autonómiatörekvések a Szerbiával, illetve az újonnan létrejött délszláv állammal történő egyesítés után sem szűntek meg, ám a XX. században az autonómia követelése immár nem a szerb nép önrendelkezési igényeként jelenik meg, hanem azt a terület és lakosságának gazdasági, kulturális, civilizációs, etnikai sajátosságai motiválták.

* A szerző egyetemi tanár, alkotmányjogot és a közigazgatási jogot tanít, a vajdasági tartományi kormány tagja volt 2000 októbertől 2010 júniusáig

[1] A legutóbbi népszámlálás (2002) adatai szerint a Vajdaság összlakosságának 65% szerbek alkotják, a magyarok a lakosság 14.3%-át képezik, de a tartományban él még, 76 ezer horvát és bunyevác, 56 ezer szlovák, 30 ezer román, 29 ezer roma, 17 ezer ruszin, 10 ezer macedón és még több kisebb nemzeti közösség. A II. Világháborút követő szerb kolonizációkat, valamint a németek kitelepítését megelőzően, a szerbek a lakosság relatív többségét képezték, míg addig a magyarok és a németek képezték a lakosság több mint felét.

[2] Boarov, 2001, 61.

Az autonómatörekvések, Jugoszlávia föderalizációjával párhuzamosan a Tito-i,^[3] népfelszabadító partizánmozgalom győzelmével nyernek alkotmányjogi elismerést. Az azóta eltelt lassan hét évtized során a tartomány különböző szintű autonómiával rendelkezett, amely 1974-től 1990-ig gyakorlatilag meg egyezett a tagköztársaságok helyzetével és önállóságával, és a szuverén állami ság számos jegyét viselte magán.^[4]

A nyolcvanas években folyamatosan erősödő szerb nacionalizmus közpon tosító törekvéseinek célkeresztjébe elsőik között került a többnemzetiségű, ám akkor már szerb többségű Vajdaság autonómiája. A felszínre tört a Tito-i rend szerben elfojtott, a belgrádi értelmiség nagy része által is gerjesztett nagyszerb nacionalizmus, amely a Vajdaság és Koszovó autonómiájában a szerb nemzetet, a szerb államot megosztó és gyengítő, mesterséges kommunista képződményt látott. A nagyszerb nemzetállami eszméknek és elképzeléseknek Vajdaságban is voltak hívei, elsősorban a XX. században betelepített horvátországi és boszni ai szerb telepések körében. Ezzel a támogatással a háta mögött a szerb párveze tés és a titkosszolgálat tömegtüntetéseket szervezett, és 1988 őszén megdöntötte Vajdaság akkori párt- és államvezetését, amivel végérvényesen elkezdődött a szövetségi Jugoszlávia alapjainak a lerombolása. Ez a folyamat végül Monte negro és Koszovó elszakadásával fejeződött be a XXI. században.^[5] Az 1988-as államcsíny közjogi megerősítése 1990-ben következett be. Az 1990-es szerbi ai Alkotmány értelmében Vajdaság autonómiája teljesen formálissá vált, valós törvényhozói hatáskörök, önálló közfeladatok, vagyon és költségvetés nélkül. Az alkotmányos garanciák nélkül pedig a kilencvenes években, a folyamatosan háborúzó szerb állam törvényhozása fokozatosan minden jelentősebb közfunk ciótól, vagyontól és adóforrástól megfosztotta a Vajdaságot. Koszovó tartomány ban pedig, a folyamatos szükségállapot miatt még formálisan sem működtek a tartomány megválasztott, autonóm szervei. Milosevics totalitárius rezsimjé nek 2000 októberében bekövetkezett bukása után a Vajdaság autonómiájának a kérdése gyorsan terítékre került, és felerősödtek a széleskörű autonómia vissza állítást szorgalmazó vajdasági követelések. Az átmeneti, kompromisszumos megoldásként 2002-ben meghozott első hatásköri törvénnyel, az úgynevezett „Omnibusztörvénnyel”^[6] Vajdaság szervei ugyan valós közigazgatási hatáskörö ket és közfeladatokat kezdtek ellátni, de a tartomány közjogi helyzetének tartós alkotmányos, törvényes rendezésére még hosszú éveket kellett várni. Az eltelt időszakban pedig egyértelművé vált az is, hogy Vajdaság autonómiájának kér-

[3] Josip Broz Tito, kommunista pártvezető, államfő (1892–1980). A II. Világháborút követően létrejött szövetségi állam berendezésű, szocialista Jugoszlávia karizmatikus, első számú politikai vezetője 1945-től haláláig.

[4] A Vajdaságnak volt alkotmánya, önálló törvényhozása, alkotmánybírósága, legfelsőbb bírósága, nemzeti bankja, rendőrsége stb.

[5] Budakov, 2001, 6.

[6] Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine /Törvény egyes autonóm tar tományi hatáskörök meghatározásáról/, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 6/2002, a törvény magyar nyelvű fordítása megtalálható a következő web címen: <www.puma.vojvodina.sr.gov.yu/etext.php?ID_mat=512>, meglátogatva, 2008-06-18

dése olyan ellentmondásokkal és ellentétekkel terhelt elsőrangú politikai kérdés Szerbiában, amely erősen megosztja a szerbiai politikai közvéleményt, a vezető politikai és tudományos köröket egyaránt. Ezek nagy része számára az autonómia, a regionalizáció és a decentralizáció kérdése nehezen összeegyeztethető és értelmezhetetlen abban a nemzetállami államfelfogás keretében, amely túlélte (de meg is előzte) magát Milosevicset és rezsimjét.

2006-ban, Montenegró kiválását követően Szerbia meghozta új alkotmányát, amely bizonyos előrelépést jelentett a decentralizáció és a Vajdaság autonómiájának vonatkozásában is. Három éves vajúdas és bizonytalan politikai iszapbirkózás után 2009 őszén Belgrádban megszületett az a két jogszabály is, amelyek nagymértékben lehetővé teszik a tartomány új alkotmányos helyzetének a gyakorlati életre keltését is. Ezek A Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreit meghatározó törvény^[7] valamint Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma.^[8] A kérdés jogi-, politikai érzékenységét az is igazolja, hogy a két fontos jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát kérte a parlamenti ellenzéki pártok egy része, és 2010 folyamán várható a szerbiai Alkotmánybíróság végleges döntése az ügyekben.

Az alábbiakban Vajdaság közjogi helyzetét elsősorban az idézett alkotmányos és törvényes rendelkezések segítségével ismertetjük.

II. A VAJDASÁG AUTONÓM TARTOMÁNY KÖZJOGI HELYZETE A HATÁLYOS JOGSZABÁLYOKBAN

II. 1. Vajdaság a Szerbiai Alkotmányban – általános értékelés

Szerbia hatályos alkotmányát^[9] a 250 tagú, egykamarás Szerb Népképviselőház 2006. szeptember 30-án szavazta meg, gyakorlatilag egyhangúlag, alig néhány képviselő tartózkodása mellett, mindössze néhány óras vita után. A parlamenti szavazást követő, 2006. október 28-29-én megrendezett, kétnapos népszavazáson történt megerősítés után a Népképviselőház november 8-án kihirdette az új Alkotmányt majd november 10-én elfogadta és kihirdette az Alkotmánytörvényt az alkotmány végrehajtásáról.^[10] Ez az alkotmánytörvény szabályozta az új alkotmány rendelkezéseinek hatálybalépését és az átmeneti jogi rezsimet. A zárt ajtók mögött zajló pártpolitikai egyeztetések után rohammunkában véglegesített és a

[7] Vajdaság Autonóm tartomány hatásköreit meghatározó törvény (Zakon o utvrđivanju nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine), *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2009. szám. A törvény magyar nyelvű fordítása megtalálható a www.puma.vojvodina.gov.rs honlapon.

[8] Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, *A Vajdaság Autonóm Tartomány Hivatalos Lapja*, 17/2009. szám. A jogszabály magyar nyelvű fordítása megtalálható a www.puma.vojvodina.gov.rs honlapon, és megjelent a tartományi Hivatalos Lap magyar változatában is.

[9] A Szerb Köztársaság Alkotmánya (Ustav Republike Srbije) *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2006. szám.

[10] Alkotmánytörvény a Szerb Köztársaság Alkotmányának végrehajtásáról (Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije) *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 98/2006. szám.

parlamenten átpasszírozott alkotmányszöveg számos jogtechnikai, normatani fogyatékoságtól terhes, amire a Velencei Bizottság szakvéleménye is markánsan rámutat, és ezek a következtetések sajnos azokat a rendelkezéseket sem kerültek el, amelyek Vajdaság autonómiáját szabályozzák.^[11]

Szerbia alkotmánya tíz részre tagolódik, ezek a következők: Első rész: Az alkotmány alapelvei, Második rész: Emberi és kisebbségi jogok és szabadságjogok, Harmadik rész: Gazdasági berendezés és állami pénzügyek, Negyedik rész: A Szerb Köztársaság hatásköre, Ötödik rész: Hatalmi berendezés, Hatodik rész: Alkotmánybíróság, Hetedik rész: Területi berendezés, Nyolcadik rész: Alkotmányosság és törvényesség, Kilencedik rész: Az Alkotmány módosítása, Tizedik rész: Záró rendelkezés. A részek többsége fejezetekre osztható, azok pedig összesen 206 szakaszból állnak, amelyek mindegyikének külön címe (rubruma) van. A könnyebb érthetőség érdekében itt jegyezzük meg, hogy a szerbiai normatan és szakterminológia szabályai alapján az alkotmány és törvények sorszámozott alapegysége a „szakasz” és nem a magyarországi szakterminológiában meghonosodott, azonos tartalmat jelölő „paragrafus”.

Általánosságban megállapítható, hogy az Alkotmány terjedelmesen, néha önmagát ismételve, ugyanakkor sokszor ellentmondásosan, pontatlanul és esetenként túlonként általánosan szabályozza a Vajdaság és általában az autonóm tartomány(ok) helyzetét, jogállását, hatásköreit.

A hatályos szerb alkotmány 41. szakasza említi, illetve szabályozza az autonóm tartományok, esetenként pedig külön a Vajdaság autonóm tartomány helyzetét. A 41. alkotmányszakasz közül hat szakasz teljes terjedelmében az autonóm tartomány(ok) helyzetét szabályozza (Hetedik rész, 2. fejezet, 182–187. szakasz), hét szakasz pedig kizárólag az autonóm tartományokra és a helyi önkormányzatokra vonatkozóan tartalmaz normákat (Hetedik rész, 1. fejezet, 176–181. szakasz, és Első rész, 12. szakasz). Ugyanakkor az Alkotmány további 28. szakasza tartalmaz még egy-egy olyan rendelkezést, amelyek elsősorban a tartomány hatásköreit, vagyont, adóforrásait, jogi aktusait érintik (ezek közül jelentősebbek a Harmadik részben található, 86., 87., 89., 91., 92., 93. szakaszok).

Az Alkotmány 41., a Vajdaságot, illetve az autonóm tartományokat érintő szakaszát megvizsgálva egy alapvető, nem csupán terminológiai ellentmondást fedezhetünk fel. Nevezetesen, az alkotmányos rendelkezések egyik része egyértelművé teszi, hogy Szerbiának két autonóm tartománya van: Koszovó és Metóhia, valamint a Vajdaság Autonóm Tartomány, de ezek közül az alkotmány csupán a Vajdaság Autonóm Tartomány (a továbbiakban Vajdaság AT) helyzetét szabályozza részletesebben, hiszen az Alkotmány kimondja, hogy Koszovó helyzetét és lényegi autonómiáját külön alkotmányerejű törvényes rendelkezések fogják szabályozni (182. szakasz). Továbbá, mivel a két autonóm tartományon kívül (amelyek közül csak az egyik helyzetét szabályozzák érdemben az alkotmány jelenlegi rendelkezései) új tartományok csak alkotmánymódosítási

[11] A Velencei bizottság szakvéleménye. Megtekinthető: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp)

eljárásban hozhatók létre (182 szakasz, 3 bekezdés), megállapítható, hogy az alkotmány autonóm tartományokra vonatkozó rendelkezései érdemben, anyagi jogi értelemben csupán Vajdaság AT-ra vonatkoznak. Mindazonáltal ez a megállapítás nehezen összeegyeztethető egyes szakaszok normaszövegével, azaz a nyelvi értelmezés szabályai alapján, ezek normaszövegből az következne, hogy Szerbia egész területén vannak autonóm tartományok, mint a középső államhatalmi szint megnyilvánulásai (különösen a 12., 176, 177, 183 szakaszok). Így a 12. és a 176. szakasz az ország minden polgára számára (nem csak a Vajdaságban élő polgárok számára) szavatolja a polgárok tartományi autonómiára való jogát, amely korlátozza az „állami hatalmat”. Szinte azonos megfogalmazást tartalmaz a 176. szakasz is. A 177. és a 183. szakasz pedig a hatáskörök meghatározását és elhatárolását végzi el a különböző hatalmi szintek között, de úgy, hogy miközben a „tartományi jelentőségű kérdések” szabályozását a tartomány hatáskörébe utalja, teljesen megválaszolatlanul hagyja azt a kérdést, ki látja el a tartományi jellegű közfeladatokat, ki szabályozza ezeket a kérdéseket a Vajdaság AT területén kívül!^[12] Ezzel szemben az alkotmány más szakaszaiból kimondva vagy kimondatlanul is az következik, hogy Szerbiának mindösszesen egy tartománya van, a Vajdaság AT. Ezek között említjük meg az Alkotmány 184. szakasz, 4. bekezdését, amely Vajdaság AT költségvetését nevesíti, valamint az Alkotmánybíróság összetételére vonatkozó 172. szakasz, 4. bekezdését, amely arra vonatkozik, hogy a jelölőlistákról megválasztott alkotmánybírók közül „legalább egyiknek az autonóm tartományok területéről kell lennie”. Nos, amennyiben Szerbia egész területén lennének autonóm tartományok akkor matematikai képtelenség lenne, hogy ne az összes alkotmánybíró érkezzen egyik vagy másik autonóm tartomány területéről, azaz ennek az alkotmányos garanciának akkor van csak értelme, ha Szerbiának egy aszimmetrikus helyzetben levő tartománya van, és ezen tartomány részvételét kívánják szavatolni az alkotmányosságot felügyelő bírói testületben.

Miután általánosságban rámutattunk azokra az alkotmányszöveget feszítő nyelvi, értelmezési ellentmondásokra, amelyek az autonóm tartomány(ok)ra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket terhelik, és amelyek jelentősen megnehezítik az autonómia törvényi szabályozását, de gyakorlati működését is, az alábbiakban részletesebben ismertetjük az autonómiára vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket.

[12] Az egyik jogi értelmezés az lenne, hogy ezeket a kérdéseket törvényben szabályozza maga a szerb állam, de ezek hatálya nem terjedne ki a Vajdaságra; a másik, hogy ezek a kérdések szabályozatlanok és megoldatlanok maradnának Vajdaságon kívül; a harmadik pedig, hogy a törvényhozó egyszerűen úgy dönt, nincsenek tartományi jelentőségű kérdések. Ez utóbbi áll legközelebb az elmúlt két évtized törvényhozói gyakorlatához, ugyanakkor ez a gyakorlat az Alkotmányos rendelkezések legrugalmasabb és legfantáziadúsabb értelmezésével sem igen védhető.

II. 2. Vajdaság AT a Szerbiai Alkotmányban – a vonatkozó alkotmányos rendelkezések ismertetése

Jelentőségük miatt az alábbiakban elsősorban azon szakaszok tartalmát ismertetjük, amelyek a tartomány meghatározására, jogállására, szervezetére, hatásköreire, vagyonára és adóforrásaira vonatkoznak.

II.2.1. Az autonóm tartomány meghatározása, területe hatalmi szervezete, jogszabályai

Az Alkotmány alapelveit tartalmazó Első rész 12. szakasza, amelynek címe a „Tartományi autonómia és a helyi önkormányzatok” a tartományi autonómiát csakúgy, mint a helyi önkormányzatra való jogot olyan jogként határozza meg, amely korlátozza az államhatalmat, és „csak az alkotmányosság és a törvényesség feletti felügyelet tárgya lehet.” Az idézett alkotmányszakasznak a fentiekben említett pontatlansága ellenére is a jelentősége abban van, hogy alkotmányos alapelv szintjén szavatolja az autonómiához való jogot, amely egyben alkotmányos korlátja is a (központi) államhatalomnak. A 12. szakaszban megfogalmazott jog, visszaköszön, és bizonyos szempontból részletezést nyer az Alkotmány 176. szakaszában, amely így fogalmaz:

„A polgárok tartományi autonómiára és helyi önkormányzatra jogosultak, amit közvetlenül vagy szabadon választott képviselőik révén valósítanak meg.

Az autonóm tartományok és helyi önkormányzati egységek jogi személyek.”

A fenti rendelkezés azon túl, hogy megismétli a polgároknak a 12. szakaszban már meghirdetett jogát a tartományi autonómiára, a tartományi autonómia demokratikus jellegét is szavatolja azzal, hogy a népszuverenitás elvével összhangban meghatározza, hogy a tartományi autonómiát a polgárok szabadon választott képviselőken keresztül vagy közvetlenül (referendum) gyakorolják. Ugyanez a szakasz „jogi személységgel” is felruházza az autonóm tartományt.

Az autonóm tartomány fogalmát az Alkotmány 182. szakasza definiálja a következő képen: „Az autonóm tartományok Alkotmánnyal alapított területi közösségek, melyekben a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg.”

Ugyanezen szakasz, 4. bekezdése az autonóm tartomány területére, határaitra vonatkozóan is szabályt fogalmaz meg: „Az autonóm tartományok területét és az autonóm tartományok közötti határ módosításának feltételeit törvény határozza meg. Az autonóm tartományok területe nem módosítható a polgárok népszavazás útján kinyilvánított jóváhagyása nélkül, a törvénnyel összhangban.”

A fenti szabály, noha a törvényhozó hatáskörébe utalja az autonóm tartomány, így Vajdaság területének, határainak a meghatározását is, de egyúttal jelentős alkotmányos garanciát biztosít a Népképviselőház esetleges önkényével szemben azzal, hogy minden változáshoz szükséges a Vajdaság AT lakosságának népszavazáson kinyilvánított többségi akarata.

Ugyanezen szakasz, már idézett 2. és 3. bekezdése nevesíti a két létező autonóm tartományt, és kimondja, hogy Koszovó és Metohia autonómiájának a meghatározása, illetve új tartományok létesítése alkotmánymódosítási eljárásban történik.

Az autonóm tartomány hatalmi, szervezeti felépítésére vonatkozóan az Alkotmány igencsak szűkszavú, ennek meghatározását az autonóm tartomány Statútumára és más jogszabályaira bízva azzal, hogy az Alkotmány 180. szakasza úgy rendelkezik: a tartomány legfelsőbb hatalmi szerve a Képviselőház, amely közvetlenül, titkos szavazással, négy éves időszakra megválasztott képviselők-ből áll, akiket a tartományi jogszabállyal szabályozott módon választanak meg a tartomány polgárai.

Ami a tartományi jogszabályokat illeti, az Alkotmány ugyancsak szűkszavú és csupán a legmagasabb rangú tartományi jogszabályt nevesíti, a „Statútum”-ot. Az Alkotmány 185. szakasza alapján a Statútum sajátos „sui generis” jogszabály, amelyet a tartományi képviselőház javasol, a belgrádi Népképviselőház pedig abszolút többséggel jóváhagy és csak ezután, kihirdetése és megjelentetése után léphet hatályba. A többi tartományi jogszabály vonatkozásában az Alkotmány csupán a „határozatokat” említi, de lehetőséget biztosít más jogszabályok meghatározására, de ezek a Statútumnál és a törvényeknél alacsonyabb rangúak.

II.2.2. Az autonóm tartomány hatáskörei, közfeladatai, funkciói

Vajdaság AT, azaz az autonóm tartomány hatáskörei, közfeladatai elsősorban a 177., 178. és 183. szakaszban lettek részletesebben szabályozva.

Az Alkotmány 177. szakasza, amely a központi államhatalom, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok közötti funkció- és hatalommegosztást szabályozza, a szubszidiaritás elvét érvényesíti. Ennek értelmében: „A helyi önkormányzati egységek hatáskörébe azok a kérdések tartoznak, amelyek célszerűen a helyi önkormányzati egységen belül érvényesíthetők, az autonóm tartományokéba pedig azok, amelyek célszerűen az autonóm tartományokon belül érvényesíthetők, és amelyek nem tartoznak a Szerb Köztársaság hatáskörébe.

Törvény határozza meg, mely kérdések bírnak köztársasági, tartományi illetőleg helyi jelentőséggel.”

Az idézett alkotmányos rendelkezés a köz- és hatalmi feladatok ellátásánál a „célszerűség” azaz a funkcionalitás elvét hirdeti meg, ugyanakkor a rendelkezés deklaratív volta miatt a szakasz második bekezdése felértékelődik, ez ugyanis kimondja, hogy a Népképviselőház törvénye határozza meg, mely közfeladatokat láthat el az autonóm tartomány (illetve a helyi önkormányzatok) célszerűen. Tág alkotmányos elvek és keretek között gyakorlatilag a Népképviselőház szabad kezét kap, hogy belátása, a politikai erőviszonyok mentén törvényben szabályozza, mely kérdések tartozzanak az autonóm tartomány hatáskörébe.

Az Alkotmány 178. szakasza lehetőséget teremt arra, hogy a központi államhatalom (a Köztársaság) hatáskörébe tartozó kérdéseket az állam törvénnyel az autonóm tartomány (illetve a helyi önkormányzatok) hatáskörébe utalja: „Saját hatáskörébe tartozó egyes kérdéseket a Szerb Köztársaság törvényben az auto-

nóm tartományokra és a helyi önkormányzati egységekre ruházhat át.” Az ilyen átruházott hatáskörök ellátásához a Köztársaság köteles költségvetési forrásokat biztosítani. Az Alkotmány 178. szakasza azt is lehetővé teszi, hogy az autonóm tartomány saját hatáskörébe tartozó feladatokat a helyi önkormányzatokra ruházzon. A 178. szakaszban meghatározott hatáskörök (közfeladatok) jellege nincs pontosítva. Ugyanakkor az eddigi törvényhozási gyakorlatot tekintve megállapíthatjuk, hogy elsősorban államigazgatási és központi kormányzati hatáskörben levő feladatokról beszélhetünk, noha értelmezésünk szerint a normaszöveg nem zárja ki más állami közfeladatok és funkciók átruházásának a lehetőségét sem.

A hatáskörök szempontjából az alkotmány talán legjelentősebb szakasza a 183., amelynek címe „Az autonóm tartományok hatásköre”. A szakasz első bekezdése széleskörű, közvetlenül csak az alkotmánnyal (ilyen rendelkezés a már idézett a Képviselőház helyzetére és megválasztására vonatkozó 180. szakasz) korlátozott hatalomszervezési autonómiát biztosít a Vajdaságnak: „Az autonóm tartományok, az Alkotmánnyal és statútumukkal összhangban, szabályozzák az általuk alakított szervek és szolgálatok hatáskörét, megválasztását és munkáját.” Hasonlóan szabad kezet, széles autonómiát biztosít az alkotmány 183. szakaszának 4. bekezdése, amely a tartomány jelképeire vonatkozik: „Az autonóm tartományok meghatározzák a tartomány jelképeit és azok használati módját.”

Míg a tartomány szerveire és szolgálataira, azok működésére, hatásköreire vonatkozóan, valamint a tartományi jelképek vonatkozásában a tartomány az alkotmány és a statútuma keretei között teljes autonómiát élvez (a köztársasági törvényektől függetlenül), addig az egyéb hatáskörök vonatkozásában az autonóm tartomány csakis a törvények keretei között autonóm. A tartomány szabályozási (normatív) autonómiáját az alkotmány a következő módon szabályozza: „Az autonóm tartományok, a törvénnyel összhangban, szabályozzák a tartományi jelentőségű kérdéseket a:

1. területrendezés és -fejlesztés,
2. mezőgazdaság, víz- és erdőgazdálkodás, vadászat, halászat, turizmus, vendéglátóipar, gyógyfürdők és gyógyhelyek, környezetvédelem, ipar és kézműves-ség, közúti, folyami és vasúti közlekedés és közútrendezés, vásárok és egyéb ipari rendezvények szervezése,
3. a tartományi szintű oktatás, sport, művelődés, egészségügyi- és szociális védelem valamint a tájékoztatás területén.”

Noha a hatáskörök szempontjából az idézett bekezdés talán a legfontosabb és legterjedelmesebb alkotmányos rendelkezés, az alaposabb nyelvi értelmezés után megállapítható, hogy a rendelkezés igen csekély mértékben szavatolja és pontosítja az autonóm tartomány hatásköreit. Igaz ugyan, hogy ez a rendelkezés felsorol 26 társadalmi területet, ahol megvalósul a tartomány normatív autonómiája, de, hogy a felsorolt területeken mi képez „tartományi jelentőségű kérdést”, azt a 177. szakasz második bekezdése alapján kizárólag a szerbiai Népképviselőház határozza meg törvényben, azaz az Alkotmány jóformán semmit sem szavatol, csak utal a törvényhozásra.

A 183. szakasz 3. bekezdése is általánosságban fogalmaz meg hatáskört az autonóm tartomány számára: „Az autonóm tartományok gondoskodnak az emberi- és kisebbségi jogok érvényesítéséről, a törvénnyel összhangban.” Az idézett alkotmányszövegből nem teljesen világos, milyen jogosítványokat és közfeladatokat jelent a „törvénnyel összhangban” gondoskodni „az emberi- és kisebbségi jogok érvényesítéséről”, ezért ezen alkotmányos rendelkezés is leginkább deklaratív jellegű és a törvényhozásra bízta, milyen közfeladatokat ruházzon ezen a téren az autonóm tartományra.

Összegezve elmondható, hogy a Vajdaság hatásköreire vonatkozó alkotmányos rendelkezések döntő többsége deklaratív, és még az alkotmányszövegek általánosságához képest is pontatlan, vagy ahogyan egy ismert vajdasági alkotmányjogász fogalmaz: „a polgárok joga a tartományi autonómiához voltaképpen nem alkotmányos, hanem törvényes jog, hiszen ennek a jognak a tartalmát nem az alkotmány szabályozza, ennek szabályozást az alkotmány a törvényhozóra ruházza át.”^[13]

II.2.3. Az autonóm tartomány vagyona és bevételi forrásai

A decentralizáció és ezen belül az autonómia megkerülhetetlen eleme a saját vagyon és a finanszírozási források kérdése. A 1990-es előző szerbiai alkotmányhoz képest jelentős előrelépés a valós autonómia irányába, hogy a hatályos alkotmány nevesíti és szavatolja a tartomány vagyonát, és a köztulajdon formájaként a tartományi tulajdont is nevesíti. A 86. szakasz, első bekezdése így fogalmaz: „Szavatolt a magán-, a szövetkezeti és a köztulajdon. Köztulajdon az állami tulajdon, az autonóm tartomány tulajdona és a helyi önkormányzat tulajdona. A tulajdon valamennyi formája azonos jogvédelmet élvez.”

A tartományi tulajdon (amely a tartomány vagyonát képezi) vonatkozásában azonban az Alkotmány ugyancsak a Népképviselőház számára biztosít majdnem korlátlan szabályozási szabadságot, amikor a 87. szakasz 4. bekezdésében kimondja: „Az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok vagyonát, annak használatát, valamint a velük való rendelkezést törvény szabályozza.”

A 87. szakasz tulajdonra és vagyonra vonatkozó rendelkezése, némileg átfogalmazva, ismételten megjelenik a 183. szakasz 5. bekezdésében is: „Az autonóm tartományok igazgatják a tartományi vagyont, a törvényben előírt módon.”

A tartományi vagyon kérésétől eltérően az autonóm tartomány költségvetési forrásainak kérdése valamivel pontosabban lett meghatározva. Az Alkotmány 91. szakasza értelmében: „A Szerb Köztársaság, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok hatásköri teendőinek ellátására szükséges eszközöket az adókból és a más törvényben meghatározott forrásokból kell biztosítani.”

[13] Pajvančić, 2009, 124.

A tartományi költségvetés vonatkozásában az Alkotmány 92. szakasza így fogalmaz:

„A Szerb Köztársaság, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok költségvetéssel rendelkeznek, melyben kötelezően ki kell mutatni a hatásköri teendők finanszírozására szolgáló valamennyi bevételt és kiadást.”

A fent idézett általános, a tartomány finanszírozására vonatkozó rendelkezéseknél pontosabb, de korántsem könnyen értelmezhető szabályokat állapít meg az Alkotmány 184. szakasza, amely az „Autonóm tartományok pénzügyi autonómiaja címet viseli” és így fogalmaz: „Az autonóm tartományoknak forrásbevételei vannak, amelyekből finanszírozzák hatásköreik gyakorlását.

Az autonóm tartományok forrásbevételeinek neveit és nagyságát törvény szabályozza.

Törvény határozza meg az autonóm tartományoknak a részesedését a Szerb Köztársaság bevételeinek keretében.

A Vajdaság Autonóm Tartomány költségvetése a Szerb Köztársaság költségvetésének legalább 7%-át teszi ki, azzal, hogy a Vajdaság Autonóm Tartomány költségvetéséből három heted részt a nagyberuházások pénzelésére fordítanak.”

A fent idézett alkotmányos rendelkezések számos kérdést vetnek fel a norma-szöveg értelmezése tekintetében. Minden bizonnyal az alkotmányozó-jogalkotó szándéka az volt, hogy konkrét garanciákat biztosítson az autonóm tartomány bevételi forrásaira vonatkozóan két szempontból is. Először, amikor úgy rendelkezik, hogy az autonóm tartomány hatásköreinek a finanszírozását törvényben meghatározott saját „forrásbevételekből” kell biztosítani. Az alkotmány ugyan nem definiálja mitől „forrásbevétel” egy adó, vagy egyéb költségvetési forrás, de a szerbiai jogrend törvényeiből, illetve az összehasonlító jogból arra következtethetnénk, hogy itt olyan forrásokról lehet szó, amelyek a tartomány területén egészében a tartományi költségvetésbe folynak be, és amelyek kivetése és magassága vonatkozásában az autonóm tartomány bizonyos önállóságot élvez. Másodszor, igazán formabontó módon, az Alkotmány viszonylagosan szavatolja Vajdaság AT költségvetésének nagyságát és részben rendeltetését, struktúráját is, azzal, hogy a mindenkor szerb költségvetés minimum 7%-ában állapítja meg annak nagyságát, és meghatározza, hogy ebből 3/7 részt kötelezően fejlesztésekre, azaz a nagyberuházások finanszírozására kell fordítani. A 7% garanciát egyfajta, a törvényhozó számára megfogalmazott alkotmányos kötelezvényként értelmezhetjük. Ez arra kötelezi a törvényhozót, hogy az adórendszer szabályozása és a költségvetés elfogadásakor olyan szabályokat alkosson, amely lehetővé teszi, hogy a tartomány minimum ekkora költségvetéssel rendelkezhesen. A garancia második része viszont Vajdaság AT-t és a Szerb Köztársaságot is arra kötelezi, hogy a tartományi infrastrukturális fejlesztésekre nagymértékben a Vajdasági költségvetésben szavatolja a forrásokat. Ez a norma közvetve azt is biztosítja, hogy az infrastrukturális fejlesztések elsősorban tartományi hatáskört képezzenek. Itt említjük meg, hogy a fent idézett alkotmányos normát a gyakorlatban nem érvényesítik, de erre később még visszatérünk.

A Vajdaság vagyonához és költségvetési forrásaihoz kapcsolódóan az Alkotmány 93. szakasza lehetővé teszi, hogy az autonóm tartományok hiteleket ve-

gyenek fel, de ennek szabályozása is törvényhozási hatáskört képez: „A Szerb Köztársaság, az autonóm tartományok és a helyi önkormányzatok adósságot vállalhatnak.

Az adósságvállalási feltételeket és eljárást törvény szabályozza.”

II.2.4. Vajdaság Alkotmányos helyzete - összefoglalás

Miután idéztük, értelmeztük és elemeztük a Vajdaság AT-ra vonatkozó fontosabb alkotmányos rendelkezéseket, a következőket állapíthatjuk meg. Először is, a vonatkozó alkotmányos rendelkezések sok esetben oly mértékben pontatlanok, ellentmondásosak, hogy ez megnehezíti nem csak a jogi normák értelmezését, de számos olyan problémát vet fel, amelyet a törvényhozónak, végső soron pedig a normakontroll folyamatában, kreatív és aktív jogértelmezéssel az Alkotmánybíróságnak kell majd feloldania. Másodszor, az Alkotmány vonatkozó rendelkezései az autonómiát érintő legfontosabb kérdésekben, mint amilyenek a hatáskörök, a vagyon és a költségvetési források, majdnem teljes szabadságot biztosít a törvényhozónak, azaz szerbiai Népképviselőháznak, miáltal a mindenkor parlamenti többségre bízta az autonómia mértékének meghatározását. Mindazonáltal, noha az Alkotmánytörvényben meghatározott határidő 2008. december 31-én letelt, a fent említett törvények egy része máig sem került parlamenti eljárásba, amivel a szerbiai Népképviselőház a folyamatos mulasztásos alkotmánysértés állapotába került.

II.3. Vajdaság AT Statútuma

Amint arra már a fentiekben rámutattunk, a Vajdaság AT legmagasabb rangú jogszabályát, a Statútumot, a szerbiai Népképviselőház, több mint egy éves késéssel, hosszas politikai viták, és fordulatok után hagyta jóvá, 2009 végén.^[14] Tekintettel arra, hogy a Statútum csupán a Vajdaság AT hatalmi szervezete, felépítése és működése vonatkozásában tekinthető elsődleges, alkotmányos jelentőségű jogforrásnak ezért elsősorban azon rendelkezéseit ismertetjük, amelyek ezeket a kérdéseket szabályozzák.^[15] A hatalmi szervezeten túl csupán néhány olyan rendelkezést

[14] A Statútum javaslatot, egy néhány hetes közzvéta után, 2008. október 14-én tárgyalta meg és fogadta el Vajdaság AT Képviselőháza, az Alkotmánytörvényben megállapított határidő letelte előtt egy nappal. Noha a vajdasági parlamentben a javaslatra 89 képviselő szavazott a 120-ból, a Statútum komoly politikai indulatokat és viharokat kavart, elsősorban Vajdaságon kívül. Noha a parlamenti erőviszonyok és a matematika szabályai szerint a Statútum jóváhagyásához megvolt (meg kellett lennie) Belgrádban is a szükséges abszolút többség (126 szavazat) a valóságban komoly belső töresek váltott ki a Statútum javaslat. A szerb nacionalista jobboldal, a Szerb Ortodox Egyház és számos belgrádi tudományos intézmény támogatásával hatalmas nyomást gyakoroltak a vezető kormánypártra és annak elnökére, Borisz Tadić köztársasági elnökre, hogy ne járuljon hozzá a Statútumhoz, amely „alkotmányellenes és szétveri Szerbia egységét”. Végezetül, miután a vajdasági Képviselőház módosított néhány, leginkább deklaratív jellegű vitatott rendelkezést 2009 novemberében, a Statútum szövege megkapta a szükséges többséget a belgrádi törvényhozásban.

[15] Míg a tartományi szervek, azok szervezete és működése szempontjából a Statútum •

ismertetünk, amelyek magának a tartomány meghatározására, valamint bizonyos alapértékek védelmére vonatkoznak.

II.3.1. Vajdaság AT tartomány meghatározása a Statútumban – alapértékek

Noha az összehasonlító alkotmányjogból közismert, hogy az autonóm tartományok létrehozását az államokon belül, jellemzően az autonóm tartomány területének és lakosságának karakteres történelmi, etnikai, kulturális, gazdasági és földrajzi sajátosságai indokolják, a szerb alkotmány ebben a tekintetben kevés fogódzót tartalmaz. Mint már azt idéztük, a tartományi autonómia jogként lett meghatározva, maga az autonóm tartomány pedig „területi közösségként”. Egyebek mellett ez is indokolta, hogy a Vajdaság AT Statútumában érték-meghatározó, politikai jellegű normák is helyet kapjanak. Mindazonáltal ezek a rendelkezések különösen nagy ellenszenvet és bírálatot váltottak ki az autonómiát ellenző belgrádi jogászprofesszoroknál, akik azzal érveltek, hogy ezek a rendelkezések és a Statútum formai felépítése és szerkezete alkotmány- és törvényellenesek, és a Statútum megalkotóinak önállósulási, alkotmányozási törekvéseiről tanúskodnak.^[16] A bírálatok ellenére ezek a meghatározások és értékek többé-kevésbé változatlanul megmaradtak a Statútum végleges szövegében is.

A Statútum alaprendelkezéseit az 1–19. szakasz tartalmazza. A Statútum 1. szakasza értelmében: „Vajdaság az itt élő polgárok autonóm tartománya, a Szerb Köztársaság kötelékében...olyan régió, melyben hagyományosan ápolják a multikulturalizmust, többvallásúságot és egyéb európai elveket és értékeket.” A Statútum 4. szakasza meghatározza, hogy: „A tartományi autonómia letéteményesei a Vajdaság AT polgárai.” Az 5. szakasz pedig ehhez hozzáteszi, hogy „Vajdaság AT polgárai a tartományi autonómiára való jogukat közvetlenül, népi kezdeményezéssel vagy népszavazás útján, valamint szabadon választott képviselőik révén valósítják meg.”

A 6. szakasz a nemzeti egyenrangúságot hirdeti meg, sajátos módon: „Vajdaság AT-ban a szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok, valamint a Tartományban élő többi számbelileg kisebb nemzeti közösség jogik érvényesítésében egyenrangúak.” Ez a rendelkezés, amely a szerb többséget és a nemzeti kisebbségeket közösen „nemzeti közösségként” említi, különösen irritált egyes belgrádi szakmai és politikai köröket, akik azzal érveltek, hogy ezzel a szerb nemzetet a Vajdaságban megfosztják alkotmányosan szavatolt államalkotó mivoltától.^[17] A nemzeti egyenjogúsághoz és sokszínűséghez kapcsolódik a 7. szakasz is, amely kimondja: „A többnyelvűség, a multikulturalizmus és a többvallásúság Vajdaság AT számára kiemelt jelentőségű általános érték. Valamennyi tartomá-

* szabadon szabályoz, az alkotmány keretei között, törvényes korlátok nélkül, addig a tartomány hatáskörei, vagyona és költségvetési forrásai vonatkozásában, legfeljebb szekunder jogforrás, hiszen ezeket a kérdéseket kötelezően szerbiai törvények szabályozzák.

[16] Markovic, 2009, 69., 80.

[17] Kutlesic, 2009, 94–95.

nyi szerv és szervezet kötelessége, hogy jogaik és kötelességeik keretében ösztönözze és elősegítse a többnyelvűségnek és Vajdaság AT-ban hagyományosan élő nemzeti közösségek kulturális hagyatékának megőrzését és fejlesztését, valamint, hogy külön intézkedésekkel és tevékenységekkel támogassa Vajdaság AT-ban levő különböző nyelvek, kultúrák és vallások kölcsönös tiszteletben tartását és megismerését.”

A 7. szakasz jelentősége abban rejlik, hogy a „másság” különböző formáit vajdasági alapértékként határozza meg, sőt arra kötelezi a tartományi szerveket, hogy a többnyelvűséget és kultúrák párbeszédét folyamatosan serkentse, fejlessze.

Az idézett rendelkezéseken túl a Statútum alaprendelkezései olyan kérdéseket szabályoznak, mint amilyen a tartomány területének hagyományos földrajzi régiói (Bácska, Bánát, és Szerémség), a tartomány fővárosa (Újvidék), a termőföldek és természeti ritkaságok védelme, Vajdaság AT zászlaja és címere, a Vajdasági művészeti és tudományos akadémia, a régióközi együttműködés, valamint a tartományi autonómia alkotmánybíróági védelme stb.

II.3.2. Vajdaság AT hatalmi szervei

Mint már azt fentebb idéztük, az alkotmány 180. szakasza értelmében Vajdaság AT legfőbb szerve a közvetlenül megválasztott Képviselőház, míg a többi szerv meghatározását, a szervek működését és egymáshoz való viszonyát a Statútum és a Képviselőház más jogszabályai határozzák meg, törvények közvetítése nélkül. A Statútum értelmében Vajdaság AT szervei a Képviselőház, a Kormány, a Közigazgatási szervek, valamint a tartományi Ombudsman.

II.3.2.1. A Képviselőház

A Képviselőházra vonatkozó rendelkezéseket a Statútum 33-46. szakaszai tartalmazzák. A Statútum 33. szakasza értelmében a Képviselőház: „Vajdaság AT legfelsőbb szerve és a jogalkotási hatalom letéteményese.” Míg hatásköreit a 34. szakasz részletezi: „A Képviselőház:

- meghozza a Statútumot és dönt a Statútum módosításáról,
- tartományi képviselőházi rendeleteket, határozatokat, rezolúciókat, nyilatkozatokat, ajánlásokat, záró határozatokat és más aktusokat hoz,
- Vajdaság AT szintjén megállapítja a politika alapjait,
- ellenőrzi Vajdaság AT Kormányának munkáját,
- a Vajdaság AT területére vonatkozóan meghozza a regionális területrendezési tervet, a külön rendeltetésű területrendezési tervet, valamint a külön funkciót betöltő területek és létesítmények hálózatának területrendezési tervét,
- meghozza a mezőgazdasági, erdőgazdasági, vízgazdasági, ipari és Vajdaság AT hatáskörébe tartozó más területek fejlesztési stratégiáját,
- meghozza a költségvetést és a zárszámadást,
- dönt Vajdaság AT adósságvállalásáról,

- kiírja a tartományi népszavazást;
- meghozza a Vajdaság AT Kormánya részéről kötött régióközi szerződések megerősítéséről szóló aktust,
- tartományi képviselőházi rendeletet hoz a képviselők választásáról, megbízatásuk megszűnéséről és jogállásáról, valamint a választási körzetekről,
- tartományi képviselőházi rendelettel szabályozza az autonóm tartomány szerveiben és szervezeteiben választott, kinevezett, munkakörbe helyezett és foglalkoztatott személyek jogait, kötelességeit és jogállását,
- előírja a tartományi jogszabályok megszegésével kapcsolatos szabálysértéseket,
- megválasztja és felmenti a Képviselőház elnökét és alelnökeit, Vajdaság AT Kormányának elnökét, alelnökeit és tagjait, a Képviselőház munkatestületének elnökeit és tagjait, a Képviselőház titkárát és az általa alapított szervek és szervezetek más tisztségviselőit,
- megválasztja a tartományi ombudsmant, és tartományi képviselőházi rendelettel szabályozza jogkörét és annak érvényesítési módját,
- meghozza a Vajdaság AT gazdasági és társadalmi fejlődésének ösztönzése érdekében alakuló Vajdasági Fejlesztési Bank megalapításáról szóló aktust,
- aktust hoz a szervezetek, ügynökségek, közvállalatok és intézmények megalapításáról, hatásköréről és a szervezéséről, kivéve azokat a szervezeteket és intézményeket, amelyeknek a megalapításával tartományi képviselőházi rendelettel a Vajdaság AT Kormányát bízták meg,
- javasolja a bíróságok hálózatát Vajdaság AT területén,
- meghozza az ügyrendjét,
- Alkotmányban, törvényben és a Statútumban meghatározott egyéb feladatokat is ellát.”

A Képviselők számára, megválasztására vonatkozó rendelkezéseket a 35. szakasz tartalmazza, ezek értelmében: „A Képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választásokon titkos szavazással választanak.

A Képviselők választását, megbízatásuk megszűnését, a nemzeti közösségek arányos képviselete lehetővé tételének a módját és a választási körzeteket a Képviselőház tartományi képviselőházi rendeletben szabályozza.” A Képviselőház megbízatása négy évig tart (37. szakasz) és a képviselők közül választja meg elnökét és alelnökeit. Az elnök képviseli a Képviselőházat bel- és külföldön, elnököl annak ülésein és aláírja annak aktusait (39. szakasz). A Képviselőház szükség szerint, de évente legalább négyszer ülésezik (42. szakasz). Döntéseit szótöbbséggel hozza meg, amennyiben az ülésen jelen van a képviselők összlétszámának többsége, hacsak a Statútum minősített többséggel nem irányoz elő (41. szakasz). Ugyanez a szakasz meghatározza, hogy a Képviselőház a képviselők összlétszámának kétharmados szótöbbségével dönt a Statútum módosításáról, a Statútum végrehajtásáról szóló képviselőházi rendelet meghozataláról, valamint a tartományi ombudsman megválasztásáról és felmentéséről. A Képviselőház a képviselők összlétszámának szótöbbségével dönt a következő kérdésekben: Vajdaság AT költségvetésének meghozataláról és a zárszámadás elfogadásáról, a Képviselőház elnökének és alelnökének megválasztásáról, a Kormány

elnökének, alelnökének és tagjainak kinevezéséről és felmentéséről, a Vajdaság AT jelképeiről szóló tartományi képviselőházi rendelet meghozataláról, az ügyrend meghozataláról, a területén megtartandó népszavazás kiírásáról, egyéb a Statútumban előírányozott kérdésekről.

A Képviselőházra vonatkozó rendelkezések közül figyelmet érdemel még, hogy a képviselőházi választásokat a Képviselőház elnöke írja ki, a megbízatásának lejárta előtt 90 nappal (36. szakasz), valamint a 40. szakasz, amely a Nemzeti Közösségek Tanácsának megalakítására vonatkozik a Képviselőházon belül. Ennek értelmében ez főleg tanácskozási jogosítványokkal rendelkező képviselőházi testület, 30 tagból áll, akik közül 15 tagot a szerb képviselők közül választ meg a képviselőház, 15 tagot pedig a kisebbségi nemzeti közösségekhez tartozó képviselők közül választanak. A Tanács elsősorban olyan kérdések kapcsán ül össze, amelyek a képviselőház napirendjére kerülnek, és amelyek érintik a kisebbségi oktatást, tömegtájékoztatást, nyelvhasználatot és kultúrát. A Statútum előírja külön tartományi képviselőházi rendelet meghozatalát a Képviselőházzal (46. szakasz).

II.3.2.2. A Kormány

A Vajdaság AT kormányának a jogállására, hatáskörére és működésére vonatkozó rendelkezéseket a Statútum 47–59. szakaszai tartalmazzák. A Statútum 47. szakasza értelmében a Tartományi Kormány: „Vajdaság AT hatásköre keretében a Tartomány területén a végrehajtó hatalom letéteményese... munkájáért Vajdaság AT Képviselőházának tartozik felelősséggel”.

A Tartományi Kormány hatásköreit a 48. szakasz részletezi, ennek értelmében, a Tartományi Kormány:

- „- Vajdaság AT eredeti hatáskörébe tartozó jogainak és kötelezettségeinek keretében megállapítja és folytatja a Képviselőház által rögzített alapokon nyugvó politikát,
- törvényeket hajt végre, amikor arra felhatalmazással rendelkezik,
- végrehajtja a tartományi képviselőházi rendeleteket és a Képviselőház más általános aktusait,
- törvénnyel vagy tartományi képviselőházi rendelettel való felhatalmazása esetén tartományi rendeleteket, határozatokat és más általános aktusokat hoz a törvény és a tartományi képviselőházi rendeletek végrehajtása érdekében,
- képviseli Vajdaság AT-t mint jogi személyt, ellátja Vajdaság AT-nak mint a közvállalatok és közintézmények és más szervezetek alapítójának jogait és kötelezettségeit, ha erre a tartományi képviselőházi rendeletben felhatalmazzák,
- szak- és más szolgáltatásokat alakít a hatáskörébe tartozó feladatok ellátására, a Statútummal, törvénnyel, tartományi képviselőházi rendelettel összhangban,
- előterjeszti Vajdaság AT fejlesztési programjait, költségvetését és zárszámadását, valamint intézkedéseket fogyanatosít azok végrehajtása érdekében,
- a Képviselőháznak tartományi képviselőházi rendeleteket és más általános aktusokat javasol,
- kinevezi és felmenti a Vajdaság AT által alapított szervezetek tisztségviselőit,

- kivéve azokat, akiket a Képviselőház választ,
- irányítja és összehangolja a tartományi közigazgatási szervek és a Vajdaság AT által alapított szervezetek munkáját, továbbá felügyeletet gyakorol munkájuk felett,
 - felügyeletet gyakorol a közmegbízásokat és tartományi jelentőségű feladatokat ellátó gazdasági társaságok és intézmények munkája felett,
 - igazgatja Vajdaság AT vagyonát és rendelkezik vele, a törvénnyel összhangban,
 - kifejti véleményét a tartományi képviselőházi rendeletekről és általános aktusokról, amelyeket a Képviselőház elé más javaslattevő terjesztett,
 - elemi csapások idején és más rendkívüli helyzetekben aktusokat hoz, és a Képviselőház hatáskörébe tartozó tevékenységeket és intézkedéseket fogantatósít, ha a Képviselőházat nem lehet időben összehívni,
 - Vajdaság AT hatáskörébe tartozó területeken régióközi egyezményeket köt,
 - egyéb, törvényben, Statútumban és tartományi képviselőházi rendeletben megállapított feladatokat lát el.”

A Statútum 49. szakasza úgy rendelkezik, hogy a „Tartományi Kormány elnökből, egy vagy több alelnökből és a Tartományi Kormány tagjaiból áll”. A Tartományi Kormány megválasztásának eljárását a Statútum 51. szakasza szabályozza, ennek értelmében a Képviselőház elnöke, „miután meghallgatta a képviselői csoportok képviselőinek véleményét, a Képviselőháznak javaslatot tesz a Tartományi Kormány elnökének a személyére.” A kormányfőjelölt ezután beterjeszti programját, és javaslatot tesz a kormány összetételére, miután a „Képviselőház a képviselők összlétszámának szótöbbségével választja meg... a Tartományi Kormány elnökét, alelnökét és tagjait.”

A Tartományi Kormány megbízása az őt megválasztó Képviselőház megbízásának a lejártáig tart (52. szakasz), kivéve, ha a Képviselőház bizalmatlanságot szavaz a kormánynak (54. szakasz) vagy ha a Kormány elnöke megbízásának vége előtt beadja lemondását (56. szakasz).

II.3.2.3. A tartományi közigazgatás

A tartományi közigazgatás vonatkozásában a Statútum meglehetősen szűkszavú. Megállapítja, hogy a „tartományi közigazgatás önálló, a hatáskörébe tartozó feladatokat a törvénnyel, Statútummal és a tartományi képviselőházi rendelettel összhangban látja el, és munkájáért a tartományi Kormánynak tartozik felelősséggel”; „belső szervezetét a Tartományi Kormány írja elő”. Ugyanakkor a Statútum a közigazgatást érintő legfontosabb kérdéseket a Képviselőház rendeleti szabályozásába utalja, amikor így rendelkezik: „A tartományi közigazgatási feladatokat és tartományi közigazgatási szervek számát tartományi képviselőházi rendelet állapítja meg.”

A Statútum által emlegetett új tartományi képviselőházi rendelet 2010 tavaszán lépett hatályba.^[18] A tartományi közigazgatás feladatait a rendelet 45. szakasza értelmében 17 tartományi titkárság látja el, amelyeket a tartományi kormány egy-egy tagja vezet. A tartományi titkárságok a következők: „1. Tartományi Gazdasági Titkárság, 2. Tartományi Mezőgazdasági, Víz- és Erdőgazdálkodási Titkárság, 3. Tartományi Oktatási Titkárság, 4. Tartományi Művelődési Titkárság, 5. Tartományi Tájékoztatási Titkárság, 6. Tartományi Egészségügyi Titkárság, 7. Tartományi Pénzügyi Titkárság, 8. Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Közösségi Titkárság, 9. Tartományi Régióközi Együttműködési Titkárság, 10. Tartományi Műépítészeti, Településrendezési és Építkezési Titkárság, 11. Tartományi Szociálpolitikai és Népesedési Titkárság, 12. Tartományi Tudományügyi és Technológiai Fejlesztési Titkárság, 13. Tartományi Energetikai és Ásványi Nyersanyagügyi Titkárság, 14. Tartományi Ifjúsági és Sporttitkárság, 15. Tartományi Munkaügyi, Foglalkoztatási és a Nemek Egyenjogúságával Foglalkozó Titkárság, 16. Tartományi Helyi Önkormányzati és Községközi Együttműködési Titkárság, 17. Tartományi Környezetvédelmi és Fenntartható Fejlődési Titkárság.” A tartományi titkárságokon kívül létesülhetnek még tartományi Intézetek és Igazgatóságok, mint alacsonyabb rangú tartományi közigazgatási hatóságok, de ezek élén nem kormánytag áll, hanem a kormány által megválasztott igazgató (41. szakasz).

A rendelet 12. szakasza definiálja a tartományi közigazgatás feladatait-tevékenységét is: „Vajdaság AT az Alkotmányban, törvényben és Statútumban megszabott hatásköre keretében a tartományi közigazgatási szervek végrehajtási feladatokat látnak el, felügyeletet gyakorolnak, előkészítik a Képviselőház és a Tartományi Kormány által meghozandó jogszabályokat, hatáskörük keretében közigazgatási jogszabályokat alkotnak, szak- és fejlesztési teendőket látnak el, figyelemmel kísérik a közszolgáltatások működését, átruházott államigazgatási és más teendőket látnak el, a jogszabályokkal összhangban.”

II.3.2.4. A tartományi ombudsman

A tartományi ombudsman^[19] jogállását, hatáskörét a Statútum 61. szakasza szabályozza. Ennek értelmében a „tartományi ombudsman az autonóm tartomány önálló és független szerve, amely védelmezi minden személy... emberi jogait és szabadságjogait”, különösen „a tartományi, városi és községi közigazgatási szervek, valamint a tartomány, a Vajdaság AT területén lévő város illetve község által alapított, közigazgatási és közfeladatokat végző szervezetek, közvállalatok és intézmények jogsértései esetén”. A tartományi ombudsmant a Képviselőház választja meg és menti fel a képviselők „összlétszámának kétharmados szavazattöbbségével”. A tartományi ombudsman és helyettesei „mentelmi jogot élveznek.”

[18] Tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 17/2010., a magyar nyelvű szöveg megtekinthető a www.puma.vojvodina.gov.rs honlapon.

[19] A magyar közjogban ez az intézmény mint Országgyűlési Biztos honosodott meg.

A tartományi ombudsman jogállását, feladatait, megbízási idejét, szakszolgáltatást és költségvetését tartományi képviselőházi rendelet szabályozza.^[20]

II. 4. Törvény Vajdaság AT hatásköreinek a meghatározásáról

Az alábbiakban tömören ismertetnénk a fent már említett, 2009 végén a Statútummal gyakorlatilag egy időben elfogadott törvénynek – teljes nevén Törvény a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek a meghatározásáról (a továbbiakban „Hatásköri törvény”) – a jelentőségét, szerkezetét, és tartalmát.

II.4.1. A törvény előélete és jelentősége

Alig több mint egy esztendővel a szerbiai rezsimváltást követően (2002. február) született meg az a törvény, amely a köztudatban Omnibusztörvényként vált ismertté, és amely több mint húsz társadalmi területen határozott meg elsősorban közigazgatási, normatív valamint intézmény alapítói-igazgatási jogosítványokat az addig jogfosztott Vajdaság AT szervei számára. Tekintettel arra, hogy az eltelt időszakban számos változás állt be a szerbiai jogrendszerben (számos új törvény született, amely figyelmen kívül hagyta a vajdasági szervek Omnibusztörvényben meghatározott hatásköreit, 2006 végén elfogadták az új szerbiai alkotmányt, amely szükségessé tette a vajdasági hatáskörök újradefiniálását stb.), a jogrendszer harmonizálása és működőképessége megkövetelte egy új, a hatáskörök teljességét átkaroló törvény elfogadását. Kényes politikai aktualitást adott a kérdésnek az is, hogy a 2008 októberében elfogadott új Statútum javaslat, amelyet a Szerb Népképviselőháznak kellett jóváhagynia, számos olyan rendelkezést tartalmazott, amelynek nem volt alapja a hatályos törvények rendelkezéseiben és így felmerültek törvényességi és alkotmányossági aggályok is. Ennek ismeretében a törvénynek legalább három funkciója volt, van: először, hogy aktualizálja és pontosítsa a Vajdaság AT hatásköreit (elsősorban az átruházott államigazgatási feladatok vonatkozásában) a jogrendszerben beállt törvényes változások figyelembevételével. Másodszor, hogy az új alkotmány rendelkezéseinek megfelelően – amely az autonómia vonatkozásában a belső önszervezést és felépítést kivéve jóformán minden lényeges kérdést külön törvényi szabályozáshoz kötött – pontosítsa a Vajdaság önálló normatív és más közhatalmi hatásköreit, harmadszor pedig a törvénynek legitimálnia kellett a Statútum javaslat azon vitatott rendelkezéseit, amelyek ezen törvény hasonló rendelkezései nélkül könnyen megbukhatnának a törvényesség és alkotmányosság próbáján. Ez utóbbi ok vezetett oda, hogy a Hatásköri törvényt még a Statútum Újvidéki kihirdetése és hatályba lépése előtt kellett elfogadni.

[20] A tartományi ombudsmanról szóló tartományi képviselőházi rendelet, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 23/2002., 5/2004. és 16/2005. szám.

II.4.2. A Hatásköri törvény szerkezete és tartalma

A Hatásköri törvény négy részben, 96 szakaszból áll, ezek címei a következők: I. Rész: Alaprendelkezések (1–8. szakasz) II. Rész: A Vajdaság AT hatáskörei (9–84. szakasz), III. Rész: Az átruházott jogkörben ellátott feladatok ellátása feletti felügyelet (85–86. szakasz) IV. Rész: Átmeneti és záró rendelkezések (87–91. szakasz).

A Hatásköri törvény alaprendelkezései, első 8 szakasza döntően azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyek Statútumban is megtalálhatók, és amelyeket a Hatásköri törvény gyakorlatilag törvényerőre emel. Ezek közül említést érdemel a régióközi (nemzetközi) együttműködést szabályozó 3. szakasz, a tartomány területére, fővárosára és hagyományos történelmi földrajzi tájegységeire vonatkozó 4. szakasz, a tartományi képviselők és kormánytagok mentelmi jogára vonatkozó 6. szakasz, és a tartomány tulajdonjogára és vagyonára vonatkozó 7. szakasz. Ez utóbbi – ha nem is teljes körűen – meghatározza, hogy a tartomány tulajdonába kerül mindaz az addig állami tulajdonú vagyon, amelyen használati joga volt a tartományi szervezeteknek, illetve az általuk alapított vállalatoknak és intézményeknek.

II.4.3. A Hatásköri törvényben meghatározott közfeladatok, hatáskörök és jogosítványok

Természetesen a törvény legtöbb rendelkezése a Vajdaság AT hatásköreit szabályozza, határozza meg, illetve pontosítja. A II. Részben levő 76. hatásköröket szabályozó törvényszakasz közül egy általános szabályokat tartalmaz, a hatáskörök gyakorlása vonatkozásában, 75 pedig 21 fejezetbe tagolva, különböző területeken részletezi a vajdasági szervek hatásköreit.

Az általános hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseket a 9. szakasz taglalja. Ezek közül különösen jelentős a normatív jogosítványokra vonatkozó rendelkezés, amely értelmében „a törvényben tartományi jelentőségűként meghatározott kérdéseket a Vajdaság AT saját aktusaiban szabályozza... az alkotmánnyal, a megerősített nemzetközi szerződésekkel, a törvénnyel és a Vajdaság AT statútumával összhangban”. Ugyancsak fontos az idézett törvényszakasz harmadik bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a Vajdaság AT szervei ideiglenesen végrehajtási jogszabályokat hozzanak, amennyiben ezt a törvényben meghatározott állami szerv (a Kormány vagy a minisztériumok) a törvényes határidőben nem teszik meg. A 9. szakasz további rendelkezései a tartományi jogszabályok törvényességi és alkotmányossági felügyeletére vonatkozó feladatokat és jogosítványokat állapítanak meg a központi Kormány számára.

II.4.3.1. A különböző területekre vonatkozó hatáskörök csoportosítása

A terjedelmes hatásköri törvényben meghatározott hatáskörök, közfeladatok tételes és részletes ismertetése meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, ezért az

alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy szintetizáljuk azokat, azaz közös sajátosságaik alapján besoroljuk és értelmezzük a törvényben részletezett több mint háromszáz hatáskört.

Mint már említettük a törvény 21 fejezetben, különböző társadalmi területeken állapít meg hatásköröket. A 21 fejezet címei a következők: 1. Területi tervezés, regionálisfejlesztés és létesítmények építése, 2. Mezőgazdaság, 3. Vízgazdálkodás, 4. Erdőgazdálkodás, 5. Vadgazdálkodás és halászat, 6. Idegenforgalom, vendéglátóipar, fürdők és gyógyhelyek, 7. Környezetvédelem, 8. Ipar és kisipar, 9. Közúti, folyami és vasúti közlekedés, 10. Vásárok és egyéb gazdasági jellegű rendezvények szervezése, 11. Tanügy, 12. Sport, 13. Kultúra, 14. Egészségügy és szociális védelem, 15. Tartományi szintű tömegtájékoztatás, 16. Tudományügy és technológiai fejlesztés, 17. Foglalkoztatás, 18. Gazdaság és privatizáció, 19. Bányászat és energetika, 20. Helyi önkormányzás, 21. Egyéb területek (Igazságügyi és állami szakvizsga, törvényszéki fordítók kinevezése, hivatalos nyelvhasználat, egyházak támogatása stb.). A fent felsorolt területeken, kvantitatív szempontból a legtöbb hatáskör a tanügyben (11. fejezet) illetve az egészségügyben és szociális védelemben (14. fejezet) található, mégis a tartomány legnagyobb önállósággal (jogalkotási és fejlesztési téren) nem ezeken a területeken rendelkezik, hanem a víz- és erdőgazdálkodás, vadgazdálkodás és halászat, valamint a környezetvédelem területén.

A Hatásköri törvényben definiált hatásköröket sokféleképpen csoportosíthatjuk. Annak alapján, hogy milyen mértékű a központi államhatalom felügyelete a közfeladatok ellátása során, két nagy csoportba sorolhatjuk a hatásköröket. Az elsőbe az úgynevezett átruházott állami hatáskörök tartoznak (elsősorban államigazgatási feladatok), a másikba az úgynevezett eredeti hatáskörök. Ennek a felosztásnak vitatható a jelentősége, és elsősorban abban mutatkozik meg, hogy az átruházott hatáskörök esetében a központi kormányzatnak nagyobb felügyeleti jogosítványai vannak a tartományi szervek felett, amelyek a törvényesség felügyeletén túl kiterjednek a hatékonyság és célszerűség felügyeletére is. A Hatásköri törvényben jóval több átruházott, mint eredeti hatáskörrel találkozunk. Ezek zöme, államigazgatási felügyeleti tevékenység, jogalkalmazói tevékenység, engedélyezés, egyéb közigazgatási hatósági egyedi aktusok meghozatala, vagy azokban történő részvétel stb.

A hatásköröket tartalmi szempontból is csoportosíthatjuk annak alapján, milyen állami tevékenységet ruháznak át a tartományi hatóságokra. Ezek szerint a hatásköröket feloszthatjuk hagyományos államigazgatási jogalkalmazási feladatokra, szabályozási-normatív feladatokra, valamint intézményirányítási és fejlesztési feladatokra.

Az első csoportba tartozó konkrét hatáskörök közül példaként említhetjük a környezetvédelem, tanügy, egészségügy, szociális védelem területén működő hatósági felügyeleti tevékenység ellátását, az államigazgatási szakvizsgáztatás megszervezését, a szociális ellátás, építésügy, valamint a kisajátítás területén

a másodfokú közigazgatási döntéshozatalt,^[21] vagy az alapok és alapítványok bejegyzése és nyilvántartása körüli feladatokat.

A második csoportba a normatív-szabályozási hatásköröket sorolhatjuk. Ezek között kiemelkednek azok, amelyek lehetővé teszik, hogy Vajdaság AT Képviselőháza rendeletileg szabályozzon bizonyos társadalmi viszonyokat, mint tartományi jelentőségű kérdéseket. Noha ez a szabályozás nem lehet el- lentés a vonatkozó törvényekkel, az ilyen szabályozási jogosítványok széles lehetőséget biztosítanak a tartomány számára. Ilyen rendeleti szabályozásra jo- gosult a Hatásköri törvény alapján Vajdaság AT a következő területeken: víz- és erdőgazdálkodás, vadászat és halászat, környezetvédelem, ásvány és termálvi- zek felhasználása, valamint a nemzeti kisebbségek oktatása és nyelvének hi- vatalos használata. A fent említett területek rendeleti szabályozásán túl, egyéb szabályozási jellegű, általános jogi aktusok meghozatalára jogosító hatáskörei is vannak a Vajdaság AT-nak a törvény értelmében. Ezek közül említésre méltó, hogy a Vajdaság AT meghozza a Vajdaságra vonatkozó regionális területrende- zési és fejlesztési tervet és a vízgazdálkodási kerettervet, meghatározza a kö- zépiskolai hálózatot, saját aktusaival a szociális védelem területén a törvényes jogoknál magasabb védelmet biztosító jogokat állapít meg, meghozza az ener- giafejlesztési programterveket stb.

A harmadik csoportba azokat az állami feladatokat sorolhatjuk, amelyek úgy jelöltünk, mint intézményirányítási és fejlesztési feladatok. Ide tartoznak azok a hatáskörök, amelyek alapján bizonyos területeken a közérdek megvalósítását szolgáló intézményeket és közvállalatokat nem az állam, hanem Vajdaság AT alapítja meg, működteti és igazgatja. Így Vajdaság AT területén a tartományi szervek az alapítói és működtetői az állami erdőkkel gazdálkodó közvállalat- nak, a csatornahálózattal és az árvízvédelemmel foglalkozó közvállalatnak, a Fruska Gora-i (Tarczal hegy) Nemzeti Park közvállalatnak, a Természetvédelmi Intézetnek, a kórházaknak és klinikáknak, az idősekről gondoskodó közin- tézményeknek, középiskoláknak, diák és egyetemista otthonoknak, a Vajdasági Fejlesztési Banknak stb. A legtöbb esetben az alapítói és működtetési jogok ma- gukba foglalják az intézmény vezetőinek a kinevezését és felmentését, valamint felügyeletét is. Az említett intézményalapítási és működtetési hatáskörökön kívül ebbe a csoportba tartoznak azok a részleges intézményigazgatási hatás- körök is, amelyeken keresztül a tartományi szervek részt vesznek egyes, nem a tartomány által alapított és nem a tartomány által működtetett intézmények igazgatásában és irányításában is. Ezek között említhetjük, hogy a tartomány javaslata alapján nevezik ki az országos egészségbiztosítási intézet, az országos rokkant- és nyugdíjbiztosítási alap vajdasági önálló részlegeinek az igazgatóit, vagy amely alapján a tartományi szervek hagyják jóvá egyes szociális és oktatá- si intézmények igazgatóinak a kinevezését stb.

[21] Legtöbb esetben első fokú határozatot az önkormányzatok közigazgatása hozza meg ezekben a hatósági közigazgatási eljárásokban.

A Hatásköri törvény komplex módon határozza meg Vajdaság AT hatásköreit, de további egyéb, a tartomány autonómiája szempontjából jelentős kérdéseket is szabályoz. A hatáskörök összetett és szövevényes hálója kiterjed a társadalmi élet és az állam működésének kis híján minden területére, kivéve a hagyományos állami funkciókat, mint a szuverén nemzetközi kapcsolatok, védelmi, rendészeti vagy a fiskális funkció. Mindazonáltal, a hatáskörök nagy száma és részletes taglalása mellett is tény, hogy számos területen fenntartja a kettős közigazgatás, párhuzamos hatalom nehezen elfogadható, bonyolult és célszerűtlen rendszerét. Tipikus példája ennek a tanügy, ahol a törvények végrehajtása bonyolult módon megoszlik a tartományi szervek és a belgrádi Oktatási Minisztérium, valamint annak a tartomány területén is működő szervezeti egységei között. Sőt mi több, a tanügyben dolgozók béreinek biztosítása, meghatározása és elszámolása a központi kormányzat feladata, miközben formálisan az iskolákba a bérek a tartományi kincstáron keresztül kerülnek kifizetésre (úgy hogy a kifizetésre a tartománynak semmilyen ráhatása sincs).

III. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fentiekben kísérletet tettünk arra, hogy ismertessük, és egyes részleteiben elemezzük Vajdaság AT új közjogi helyzetét Szerbián belül, elsősorban a 2006 őszétől hatályos szerbiai alkotmány vonatkozó rendelkezései alapján, valamint a 2009 végétől hatályos tartományi Statútum és a Hatásköri törvény alapján. Megállapíthatjuk, hogy noha a vezető szerbiai kormánypártok az autonómia ügyében tanúsított ellenszenv gyakran hátráltatta és ma is hátráltatja a széleskörű és hatékony autonómia megfelelő jogi kereteinek a kialakítását, a vajdasági autonómia politikai és jogi csatát nyert és megerősödött a 2009 végén elfogadott jogszabályok következtében. Közép-Kelet Európa központosított nemzetállamain belül a többnemzetiségű Vajdaság AT az egyetlen, működő területi autonómia, amely ugyan nem kifejezetten etnikai alapú, mégis számos vonatkozásában kapcsolódik és összefügg a nemzetiségi egyenrangúsággal és nemzetek közötti viszonyokkal. Ennek ismeretében megállapíthatjuk, hogy noha a jelenlegi jogi keretek sem elmentmondások nélküliek, sőt a stabil finanszírozási háttér törvényi biztosítása is várat még magára. Szerbia a Vajdasági autonómia erősítésével tétozva, de fontos lépést tett a decentralizáció irányába, amely esély arra, hogy a többnemzetiségű régiókban elkezdődött a kisebbségellenes, központosított etnikai alapú nemzetállami felfogás felülvizsgálata.

IRODALOM

- Boarov, Dimitrije (2001): *Politicka istorija Vojvodine* (Vajdaság politikai Történelme) CUP, Novi Sad
- Budakov, Slobodan (szerk.) (2009): *Jogurt revolucija 1988 – Vojvodina od Ustava do Statuta* (Az 1988-as Joghurt forradalom – A Vajdaság az Alkotmánytól a Statútumig), Vojvodjanski Klub i Agencija MIR, Novi Sad
- Pajvančić, Marijana (2009): *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*. (A regioná-

lis állam alkotmányos kerete – Szerbia példája) Centar za regionalizam, Novi Sad

- Korhecz Tamás (2009): *Predlog novog Statuta AP Vojvodine – ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi* (Vajdaság AT új Statútumának a javaslata – az alkotmányos keret kitöltése, avagy alkotmány és törvényellenes állam létrehozása az államban), In: *Predlog Statuta AP Vojvodine – naučna rasprava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 9–21.
- Lončar, Zoran (2009): *O ustavnosti predloga statuta AP Vojvodine* (A Statútumjavaslat alkotmányosságáról)
- Marković, Ratko (2009): *Osvrt na koncepciju i sadržinu Predloga statuta Autonomne pokrajine Vojvodine* (Megjegyzések a Vajdaság AT Statútumjavaslatáról, annak koncepciójáról és tartalmáról)
- Kutlešić, Vladan (2009): *Predlog statuta AP Vojvodine i mogućnost secesije* (A Vajdaság AT Statútumjavaslata és az elszakadás lehetősége)
- Petrov, Vladan (2009): *Ovakav Predlog statuta ne sme da prođe – prilog naučnoj raspravi o Predlogu Statuta AP Vojvodine od 14. oktobra 2008* (Az ilyen Statútumjavaslat nem hagyható jóvá – adalékok a Vajdaság AT Statútumjavaslatáról megrendezett tudományos konferenciához)
- Vukadinović, Đorđe (2008): *Statut Vojvodine više od autonomije – manje od nezavisnosti* (Vajdaság Statútuma – az autonómiától több, a függetlenségtől kevesebb), Nova srpska Politička misao – posebno izdanje 2008/2, 139–149.



A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében

BEVEZETÉS

Magyary Zoltán tragikus halálának^[1] 65. évfordulóján rendezett emlékkonferenciánkon a kiemelkedő gyakorlati és elméleti szakember életművét összegezve megállapíthatjuk, hogy életműve korai halála ellenére sem lett befejezetlen. A több mint három évtizednyi szakmai munkássága kiterjedt a közigazgatás és a kormányzás számos lényegi kérdésére. Minisztériumi köztisztviselőként végzett gyakorlati közigazgatási munkájában jelentős eredményeket ért el, a közigazgatási tudományok művelésében már életében nemzetközileg elismert tudós lett, idehaza pedig a tudományterület hazai klasszikusaként tartjuk számon. Az elismert gyakorlati és elméleti szakember kiváló egyetemi oktató volt, egyetemi tanárként nemcsak oktatott, hanem „iskolát” teremtve tanítványai is voltak, születése helyén, Tatán pedig „néptanítóként” részt vett az ottani Nép főiskola alapításában és működtetésében.

Magyarországon a II. világháborút követően közel 15 évig politikai célzatból elhallgatták Magyaryt, a hazai egyetemek tananyagaiban róla nem, vagy csak politikailag leminősítve szóltak. A proletárdiktatúra államának lassú felpuhulási folyamatában azonban fokozatosan lehetőség nyílt arra, hogy Magyary Zoltán szakmai gondolatai és az azokra vonatkozó kritikák bekerüljenek az egyetemi tankönyvekbe (elsőként 1966-ban az egyetemi karok közös egyetemi tankönyvébe: a Magyar Államigazgatási Jog Általános Részébe). 1970 és 1990 között a hazai elismerési folyamat kiteljesedett, ebben nagy szerepet játszottak a még élő tanítványok és a szülővárosában működő szervezetek tagjai.^[2] 1990 után pedig a Magyary Zoltánról elnevezett országos díjak alapítói, a Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara oktatói és a Magyary Zoltán Szakkollégium diákjai, a Magyary Zoltán E-közigazgatástudomány Egyesület vezetői is bekapcsolódtak ebbe a folyamatba és felvállalták az elismerésre méltó életmű gondozását.

A hosszú elhallgatást követő hazai elismerési folyamat – mint ilyenkor lenni szokott – helyenként túlzásokba csapott át. Némelyek Magyaryt legendává szertették volna fejleszteni, többek kiragadott Magyary idézetekkel próbáltak e di-

[1] Magyary Zoltán és felesége búcsúlevelét lásd a Mellékletben.

[2] Így többek közt megemlíthetők tanítványai: Dr. Kiss István és Dr. Szaniszló József, szülővárosának korabeli tanácselnöke, Dr. Varga Gyula, a tatabi Magyary Zoltán Nép főiskolai Társaság vezetői és aktív tagjai: Márkus Mihály, Gyüszí László, Kálmán Attila, Keresztési József, Greiner Tibor, Mikolasek Sándor, Ömre Lászlóné.

vathullám tetejére kapaszkodni, szerencsére a divathullám napjainkra lecsendesedett. Az objektívebb értékelési folyamatban kezdettől fogva komoly szerepet játszottak az életmű előnyeit és hátrányait elemző tudományos munkák és az életmű ismertetőik.^[3] 1990 után Magyary Zoltán munkáinak valódi megismerése érdekében több művét reprint formában kiadták, a Magyary munkák a könyvtárak keresett könyvei lettek. 2000-ben a Magyar Panteon című könyvsorozat Magyary Zoltán teljes életművének bemutatásával foglalkozott, műveinek egy részét antológiába foglalták, 2005-ben Magyary Zoltán méltó nemzetközi szintű elismertetése érdekében pedig két tanulmányt írtam.^[4]

Az életmű eredményeit és hiányosságait egybevetve egyértelműen megállapítható, hogy az előbbiek messzemenően meghaladják az utóbbiakat. Ezért minden szempontból indokoltnak tekinthető az az elismerés, amiben Magyary Zoltán idehaza részesült a korábbi munkahelyein (a kulturális tárcánál és a Miniszterelnökségen), továbbá a budapesti Corvinus Egyetemen, több vidéki egyetemen, a Tudományos Akadémián, a megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézetben, a Magyar Közigazgatás folyóirat számos cikkében. 1990 után hiányérzet egyedül csak a mai ELTE Állam-és Jogtudományi Karával szemben merülhet fel, ahol Magyary Zoltán 1918-tól előbb meghívott egyetemi előadó, 1927-től habilitált egyetemi magántanár, 1930–1945 között tanszékvezető, 1937–38-ban pedig dékán volt. Amikor ugyanis az Állam-és Jogtudományi Kar évekkel ezelőtt – igen helyesen – elhatározta, hogy az épületben a tanszékek javaslatára tantermeket neveznek el a kar klasszikussá vált korábbi oktatóiról, akkor Magyary Zoltánt mellőzték, helyette a kevésbé ismert Récsi Emilről neveztek el tantermet.^[5] A karon – eltérően más egyetemi kartól – azóta sem helyeztek el emléktáblát, nem rendeznek Magyary konferenciát. Eddig nem fontolták meg azt a felvetést sem, hogy legalább a tanszéki könyvtárat nevezzék el Magyary Zoltánról, vagy itt helyezzenek el egy feliratot. (A mai tanszéki könyvtárat Magyary Zoltán

[3] Többek közt Szamel, 1974; Lőrincz – Nagy – Szamel, 1976; Szaniszló, 1977; In Memoriam Magyary Zoltán, 1995.

[4] Verebélyi, 2000; Tanulmányaim a Magyar Közigazgatás című szakfolyóirat 2005. júliusi és októberi számaiban jelentek meg. Jelen összegzőmet e cikkek lényegi megállapításaira alapoztam.

[5] A román származású, rendkívül tehetséges Récsi Emil (1822–1864) 1850-től tanította az államjogot és a közigazgatási jogot, 1852-ben nevezték ki rendes tanárrá. Első nagyobb munkáját 1851-ben államjogból írta, annyiban hamar elavult, amennyiben az ott bemutatott osztrák oktrojált alkotmányt hamar eltörölték. 1854-ben publikálta a kb. 1500 oldalas kézikönyvét a közigazgatási törvénytudományról. Ebben a kézikönyvben magyar nyelven elsőként írta le azt a korabeli közigazgatási jogot, amely ekkor nem lehetett más „mint az ismét megerősödött osztrák abszolutizmus közigazgatási intézményének, illetőleg hatalmi rendelkezéseinek foglalata” (lásd Szaniszló, 1977, 158.). A jogdogmatikai kézikönyv – a tárgyak megváltozása miatt – szintén hamar érdektelenné vált. Récsi 1855-től a római joggal kezdett foglalkozni, 1856-tól ezt a tárgyat oktatta német és magyar nyelven Schenre Adolf jogtanár Récsi által magyarra fordított munkája alapján. Innen lett akadémiai levelező tag, székfoglalóját 1859-ben „A jogtudományról, mint a jogtételek forrásáról” címmel tartotta. Récsi alkotmánytani és római jogi munkássága, korabeli jogi műveltsége alkalmassá tették arra, hogy a budapesti jogi karon tantermet nevezzenek el róla. Közigazgatási téren azonban nem ért el olyan teljesítményt és utóhatást, mint Magyary Zoltán, akiről viszont az ELTE Állam-és Jogtudományi Karán ez idáig semmit sem neveztek el, akiről más formákban (például reprint kiadással, emlékkonferenciával) sem emlékeznek meg.

építette és töltötte fel saját könyvtárából, a korabeli könyvtárak és főhivatalok anyagaiból, az általa elnyert amerikai alapítvány támogatásából, a mai tanszéki könyvtárlomány többségét ezek a könyvek és kiadványok adják.)

Az összességében megfelelő hazai elismerés mellett megfelelően alakult Magyary Zoltán nemzetközi elismerése. A háború előtt 1932–33-ban a Rockefeller Alapítvány „visiting professzorként” amerikai tanulmányútra hívta meg, 1933-ban és 1936-ban előadónak kérték fel az IIAS Nemzetközi Közigazgatástudományi Konferenciájára, illetve Kongresszusára, 1936-ban az IIAS egyik alelnökévé választották. A nemzetközi intézet 1910–1947 közötti történetét 2005-ben feldolgozó nemzetközi jubileumi kiadványban többször elismerően nyilatkoznak Magyary alelnöki munkájáról, ám az egyik nem kellően tisztázott korabeli esemény kapcsán a magyar tudósra nézve árnyékot vető kérdés is megfogalmazódott, 1942-ben nem volt-e a náci németek kollaboránsa?^[6] Erre a kérdésre szerintem választ adott az IIAS főtthkára által kérésre előkeresett 1948 évi nekrológ és a témával foglalkozó öt évvel ezelőtti tanulmányom. Sajnálatos, hogy a korábbi főtthkár által tőlem cikk formájában bekért korrekciót az intézet új vezetése és az intézet nemzetközi lapjának új főszerkesztője már nem közölte le. A Magyary Zoltánnal szembeni hazai tartózkodó magatartás a tudós korabeli tudománypolitikai magatartásának egy vonatkozását érinti, nevezetesen, hogy mennyiben kapcsolódott a hazai illetve a német fasizmusához. A náci kapcsolatokra utaló külföldi és hazai feltételezést jelen munkám befejező részében vizsgálom meg, ezzel azonban nem szeretném elterelni az emlékkonferencia figyelmét a Magyary Zoltán életművét meghatározó és máig ható szakmai eredményekről, a ma is tanulságos szakmai kritikákról. Magyary Zoltán nem csupán szellemi örökségünk megkerülhetetlen része, de művei több szempontból ma is figyelembe vehetők.

1. A LEGALIZMUS ÉS A MENEDZSERIALIZMUS

Magyary Zoltán a közigazgatás terén egyaránt fontosnak tartotta a jogszerűség, illetve a gazdaságosság és eredményesség egyidejű fejlesztését. Az akkori magyarországi viszonyok között a hatékonyság fejlesztésére és a jogi szemlélet egyoldalúságának csökkentésére helyezte a hangsúlyt, mivel a magyar közigazgatási hagyományokban és a korabeli közigazgatási gyakorlatban a formai legalitás szemléletmódja jóval nagyobb szerepet kapott, mint a menedzserializmus. Magyary Zoltán ezt az aránytalanságot próbálta csökkenteni a két világháború közti Magyarországon azzal, hogy a háttérbe szorult közszervezési hatékonyság fejlesztésén munkálkodott. Idevágó gondolatainak lényege szerint „a XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése. A jogállam az egyénnek védelmét jelenti a közigazgatással szemben, az egyén jogkörének biztosítását és független bíróság által való védelmét.

[6] Fisch, 2005, 35–60.

Ez nagy eredmény volt és értékes vívmány, és arról többé nem mondunk le. De a poszt-indusztriális államban az egyénnek nemcsak ez az érdeke többé, az emberek nemcsak azzal törődnek, hogy a közigazgatás jogait ne sértse, tőlük törvénytelen ne kívánjon, és velük egyenlően bánjon, hanem érdekük az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon, jól működjék... Minél jobban kiszélesedik a közigazgatás feladatköre – és ez a kör, mint láttuk, mindenütt, nemcsak nálunk, és a háború után az eddiginél is rohamosabban bővül –, annál fontosabbak az eredmények, annál jobban irányítja a közönség is a figyelmét ezekre. A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy a közigazgatásban a jogi szempont mellett minden más szempont elhalványult; a közigazgatást is kizárólag jogászkodásnak, jogszabályok alkalmazásának fogták föl... Nyilvánvaló, hogy könnyebb jogásznak lenni, mint a jogszabályok betartásával a gazdaságosság és eredményesség követelményeit is kielégíteni. Ez többet kíván, mást kíván, az állampolgárokhoz való más viszonyt. Tehát több tekintetben új beállítottságot kíván, felelősségérzetet jelent, nemcsak a jogszabályok betartásáért, hanem azért is, hogy az állampolgárok, a közönség, az emberek jogos szükségletei és igényei ki legyenek elégítve... A gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.”^[7]

A XIX. században – az akkori igények és lehetőségek szerint – a közigazgatás legfontosabb feladatának a belső rend fenntartását és a veszélyelhárítást tartották. Ezeket a feladatokat a közigazgatás főként közhatalmi eszközökkel, impérium gyakorlásával (szabályozással és hatósági jogalkalmazással történő parancsolással) oldotta meg. Ezen körben a jogszabályok részletesen előírják, hogy a közigazgatásnak jogi eszközökkel mit és hogyan kell tennie. Ehhez képest a XX. században rohamosan megnövekedtek, és túlsúlyba kerültek a közigazgatás olyan gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi feladatai, amelyek megoldása már főként nem közhatalmi-jogi eszközöket, hanem szervező típusú igazgatási munkát igényeltek.

Bár a korigény a szervezési értékek eredményesség-gazdaságosság dominanciája felé mutatott, Magyary Zoltán nem feledkezett meg a jogállami értékekről sem. Amikor fellépett a jogi formalizmus túlzásaival szemben, elismerte az állampolgári alanyi jogok védelmének jelentőségét. (A korabeli olasz fasizmus jogi ideológiájáról például tényszerűen megállapította, hogy az olyan alakot ölt, amelynek a célja többé nem az egyéni szabadság és az alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása.^[8]) Magyary Zoltán és tanítványai a jogállami értékek közt nagy súlyt fektettek a korabeli fejlett osztrák közigazgatási eljárásjog hazai adaptálására. A hazai jogorvoslati eljárás fejlesztése érdekében javasolták, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatánál a törvényi taxációval felsorolt kivételes lehetőséget tegyék általános ügyféli joggá (a törvény csak azokat a kivételeket sorolja fel, ahol nem megengedhető a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata). A jogtudományi vonatkozások részletesebb kidolgozásával mások, rendszerint

[7] Magyary, 1988, 289–290

[8] Magyary, 1942, 92.

kiváló tanítványai és kollégái (Martonyi János, Mártonffy Károly, Valló József), illetve más hazai jogtudósok (Tomcsányi Móric, Szontagh Vilmos, Egyed István) foglalkoztak. Magyary az ő jogi munkáikból, valamint az 1925-ben, Párizsban megalakult Institut International de Droit Public szaktekintélyeinek (Kelsen, Duguit, Jellinek, Thoma, Berthelemy) műveiből sokat hasznosított. Korai halála megakadályozta abban, hogy a közigazgatás szervezési tényezőinek mélyreható elemzése után visszatérjen a közigazgatás jogi vonatkozásainak elmélyítésére is, amellyel pályája elején habilitációs értekezésében foglalkozott.^[9]

A magyar szellemi élet kiemelkedő egyénisége, Bibó István 1944-ben vitába szállt Magyary Zoltán egyik megfogalmazásával, miszerint eltérően a XIX. századi államtól, a XX. század államában már nem a jogszerűsége, hanem az eredményessége van a nagyobb hangsúly. Bibó István szerint a korabeli fejlődés vonulatából más következtetések is levonhatók: „nem véletlen, hogy a nagyobb jogszerűség felé mutató fejlődés mindig akkor vesz nagyobb lendületet, s akkor talál új megoldási formákat, amikor a túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel jelentkezik, akár a monarchia, akár a népuralom jelenti is ezt a hatalomkoncentrációt. Joggal feltehetjük, hogy a hatalomkoncentráció legmodernebb formája, az irányított gazdálkodás és a nagyméretű társadalmi szervezés hasonlóképpen új technikai megoldásait fogja életre hívni annak a törekvésnek, mely arra igyekszik, hogy a hatalmat újból meg újból jogszerűvé tegye és érvényes értékszempontok alá vesse... A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei mellett állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is, mert hiszen a jogszerűség a szolgálat-szerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”^[10] Magyary Zoltán természetesen nem tagadta a jogállamiság és benne a jogszerűség jelentőségét. Az viszont igaz, hogy a közszervezés gazdaságosságának és eredményességének irányába való elmozdulást kissé eltúlozta, módszeresen nem kereste az új közigazgatási szervezési módozatoknak keretet adó és azokat korlátozó jogállami garanciák továbbfejlesztésének lehetőségeit. Bibó István elismerte, hogy a XX. században megnövekedett a közigazgatás feladata, de helyesen mutatott rá, hogy ezzel csaknem párhuzamosan „megnövekedett a közigazgatás által fenntartott, ismétlődő szabályszerűséggel működő, kiszámítható rend jelentősége is, melynek éppen a jogszerűség a leglényegesebb összetevője.”^[11] Magyary viszont jól hangsúlyozta, hogy túl sok lett a jogszabály, a joganyag alig megismerhető, számos jogszabály feleslegesen szabályoz, vagy túlszabályoz, a köztisztviselők ott is megelégszenek a formális jogszerűség betartásával, ahol ennél többet kellene tenniük. Bibó és Magyary tehát másra gondolt, és amire gondoltak, abban mindkettejüknek igaza volt.

[9] Magyary, 1923.

[10] Bibó, 1986, 281–285.

[11] Bibó, 1986, 285.

Magyary Zoltán érdeméül azt lehet felhozni, hogy az igazgatástudomány értékeit valamint a jogállami értékeket nem egymással szembenálló alternatívaként fogta fel, hanem az igazgatástudomány oldaláról közelítve ezen két értékcsoporthoz valódi szintézist kívánta. Erről ír például az IIAS 1936. évi Kongresszusára készített jelentésében. Hat évvel korábban pedig a közigazgatástani irányzattal kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy „a jog a közigazgatásnak csak egyik vonatkozása, és nem a jog művelésének felvirágzása túlzott, hanem a közigazgatásban többi részeinek művelése az elmaradott.”^[12]

Magyary a korabeli hazai közigazgatási jogi felfogás egyoldalúságával szemben megemlítette, hogy a modern államban a közigazgatás elsősorban nem jogi funkció, a jogi szempont mellett egyre fontosabbá vált a közigazgatás nem jogi, hanem gazdasági-társadalmi szervező munkája és teljesítménye. „Közigazgatás jog nélkül nincs. Ha más nem, legalább a hatáskör minden szerv működésében jogi elemet képvisel, de a közigazgatás nem azonos a joggal, hanem sok egyéb is.”^[13] Magyary ezt Szontagh Vilmos jogtudós túlzó megjegyzéseivel szemben hozta fel. Szontagh szerint ugyanis az eredményesség a jogszerűségnek tartalmi lényege, a jogszabályba foglalt előírás és annak jogszerű betartása az eredményességnek ad jogi formát, „nem lehet tehát az eredményességet a jogszerűségen kívül és azon felül keresni.”^[14] Ehhez a jogász felfogáshoz csatlakozott Egyed István jogtudós is, amikor arról értekezett, hogy Magyarynál a közigazgatástudománnyal való foglalkozás a közigazgatási jog mellett a közigazgatásban elnevezéssel megjelölt ismereteket is felölelte (ide értve a közigazgatás szervezési és működési elveit), a közigazgatásban azonban közigazgatási jognak csak – egyébként igen fontos – segédtudománya.^[15] A korabeli két jogászprofesszor ezen alapállásából érzékelhető, hogy Magyary milyen hazai környezetben próbált áttörést elérni. Olyan egyoldalú jogi környezetben, amelyben a jogon kívül nem láttak életet, mindent jogszabályba akartak foglalni, arra kívántak visszavezetni; minden jogon túli tudományt, amely valamely szálon a jogtudomány témaköréhez kapcsolódott, a jogtudomány segédtudományának tekintették. Míg tehát a tudományos munkaszervezés korabeli modellországában, az USA-ban inkább a menedzseri szemlélet homályosította el a közigazgatás jogi szemléletét,^[16] nálunk fordított volt a helyzet, a közigazgatási jog primátusának alárendelt segédtudománynak tartották a menedzserializmust. Magyary éppen arra törekedett, hogy ezen két végletes megközelítés helyett „középre tartson”. Elismerte, hogy a jog a közigazgatás szervező típusú működésében sem mellőzhető, de a szervező tevékenységben a közigazgatásnak a jogi elem betartásán felül többet és mást is tennie kell. Mai szóhasználatlaltal a jogi elem ez utóbbi esetben csak a közigazgatási teendők irányát jelöli ki (tehát közigazgatási feladatkört szabályoz), de a szervező típusú tevékenységnél ezen túl szükség van

[12] Magyary, 1930, 176.

[13] A Magyary – Szontagh – Egyed vita fenti részeit lásd a Saád, 2000, 248., 253., 236.

[14] Ld. az előző lábjegyzetet.

[15] Ld. a 12-es számú lábjegyzetet.

[16] Rosenbloom, 1994, 34.

a jogilag nem beszabályozott menedzseri tevékenységre, ennek eredményességi és gazdaságossági vonatkozásaira.

A mai szóhasználatunkkal menedzserializmusnak nevezett irányzat művelése során Magyary Zoltán rendszerbe szedte és részletezte a szervezési típusú közigazgatás alapvető elveit: a centralizációt, a decentralizációt és dekoncentrációt, a decentralizáció és a dekoncentráció közti összhang megteremtését, a szervezetrendszerben valamint az egy szerven belüli hierarchia elvének jellemzőit. Kitért a közigazgatás feladataira, tevékenységi típusaira, a közigazgatási döntési folyamat belső ciklusaira, a szervezeti és a dologi, pénzügyi erőforrásaira. Kiemelten kezelte a legfontosabb erőforrást: a köztisztviselőt, a köztisztviselői rendszer továbbfejlesztését.

Napjainkban a Magyary Zoltán által igényelt összehangolás eltérő módon mehet végbe attól függően, hogy milyen közigazgatási tevékenységet vizsgálunk, illetve, hogy mindezt milyen korszakban tesszük. A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységében meghatározó arányt képvisel a jogszerűség, és kiegészítő mértékben szerepet kap az eljárás menedzseri típusú fejlesztése (gyorsabb és eredményesebb ügyintézési-ügyviteli eljárások, ügyfélbarát szervezeti és működési megoldások stb.) A gazdasági-társadalmi közszervező--szolgáltató tevékenységben meghatározók az igazgatási, illetve a szakmai munkaszervezési eljárások, de ezeket jogszabályi kereteken belül, azokat nem sértve kell megvalósítani. Ami pedig az összehangolás súlypontjainak korszakfüggő jellegét illeti, a saját közigazgatási tapasztalatom szerint 1966 után, a puhuló diktatúra idején már el lehetett menni a politikai tabuként kezelt rendszerhatárok fél-demokratikus és fél-jogállami faláig, ezeket a falakat kicsivel tovább lehetett tolni. Ennek ellenére nem a jogállamiságnak, hanem csak a közigazgatás egyszerűsítő és ésszerűsítő jellegű racionalizálásának volt nagyobb súlya. Az 1989 utáni rendszerváltoztatási szakaszban viszont az arányosítás más arányára volt szükség. Mint közigazgatási deregulációs kormánybiztosnak 1989-ben és mint közigazgatási államtitkárnak 1990–94 között munkám súlypontját a demokratikus jogállamiság, ezen belül a formai jogszerűséget megelőző tartalmi (jogállami) jogszerűség kiépítésében való közreműködés adta, a közigazgatási szervezésben pedig ekkor még meg kellett elégedni a korábbi igazgatási és szakmai szervezettség egyébként nem rossz szintjének a megőrzésével.

2. A KÖZIGAZGATÁS MINT SZERVEZÉS

Mint utaltam rá, Magyary Zoltán főként a szervezetre és a szervező típusú közigazgatási tevékenységre koncentrált. E tevékenység fő célját a takarékosság és az eredményesség fokozásában jelölte meg.

Szakmai munkássága idején Magyarország komoly gazdasági válsággal küzdött, ami egyrészt az I. világháború elvesztéséből és a győztesek diktálta trianoni békeszerződés súlyos hátrányaiból, másrészt a korabeli gazdasági világválságból következett. Ebben a speciális időszakban az ország politikusai ugyancsak hajlottak arra, hogy a közigazgatás mindig szükséges racionalizálását lesző-

kítsék a gazdasági takarékosagra. Magyary élesen kritizálta ezt az egyoldalú politikai szemléletet. Az általa írt tudományos munkákban és a közigazgatási racionalizálás kormánybiztosaként készített kormányzati előterjesztéseiben bizonyította, hogy a takarékoság önmagában nem vezet kielégítő eredményre, a racionalizálásnak ezen túl fel kell vállalni a modernizációs célt is, az eredmények növelését és az eredményekhez vezető eljárások egyszerűsítését.

Az eredményességet sem egyoldalúan – a szakmai eredményességre leszűkítve – értelmezte, hanem ahhoz hozzátette a végső célt: az egyes ember és a közösség eredményes szolgálatát. „A törvény és a jogszabályok megalkotásakor ügyekre és nem személyekre gondolnak, a közigazgatás azonban a maga tárgyi feladatai megoldásában mindig (...) személyeket érint. Minden országos ügy egyének ügyeként jelenik meg a hivatalban (...) A közigazgatás a közösségért van (...) Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét „hivatalból” figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, jelentkeznek.”^[17]

A közigazgatás szervező típusú működésében – a korabeli amerikai szerzőket követve – két csoportot különböztetett meg: A szervi (*institucionális*) és a szakirányú (*funkcionális*) tevékenységet. Ez a kategorizálás néhány elemében ma már vitatható, de a fő cél ma is érvényes: a szakirányú tevékenység szektoronként különböző, míg a szervi tevékenységet minden igazgatási ágban hasonlóan kell megoldani és fejleszteni. Magyary Zoltán életműve döntően az általános igazgatási működés főbb elemeinek tudományos elemzésére, annak a gyakorlati államéletben való minél hatékonyabb megoldására irányult.

Az általános igazgatás (*general administration*) körében Magyary vizsgálta a főnöki funkciókat (előrelátás, szervezés, utasítás, összhangteremtés, ellenőrzés), amelyek a közigazgatási szerv belső és külső igazgatását vezérlik. Kitért az igazgatás közös szervi előfeltételeire (közigazgatás személyzete és szervezete irányítására, a dologi-pénzügyi előfeltételek biztosítására), valamint a mindenütt általános közigazgatási eljárás és belső közigazgatási ügyvitel-ügykezelés kérdéseire.

A közigazgatás személyi állományánál részletezte a szakszerűségi és stabilitási követelményeket. Hangsúlyozta, hogy az egyoldalúan csak jogászai képzettségű tisztviselőgárdát szervezési ismeretekkel is fel kell ruházni. Javaslatot tett a köztisztviselők kiválasztásának, bérezésének, előmeneteli rendszerének továbbfejlesztésére, a képzési rendszer átalakítására, a köztisztviselő gyakorlati vizsga bevezetésére, a köztisztviselői jogok és kötelezettségek részletezésére. A köztisztviselői rendszerre vonatkozó javaslatai közül többet még a tudós életében bevezettek, vagy azok kiindulópontjai lettek tanítványa, Mártonffy Károly munkáinak és a későbbi korok állami intézkedéseinek. Magyary többször kiemelte, hogy minden a közigazgatás, a tisztviselőkön fordul meg. Javaslatai részben arra irányultak, hogy miként lehet a meglévő tisztviselők szakképzettségét és teljesítményét emelni. Különösen fontosnak tartotta a vezető tisztviselők képzését, mivel nekik meghatározó szerepük van a személyi állomány többi

[17] Magyary, 1942, 138.

részére, valamint a közigazgatási szerv külső és belső működésére. Több javaslata arra irányult, hogy a közigazgatásba megfelelő közhivatalnokok kerüljenek be, hogy a kiválasztásuknál és hivatali karrierjükben az érdemeken alapuló rendszer, és ne az előző időszakok elavult politikai patronázs rendszere érvényesüljön. A politikai patronázs a modern korban károsnak és mellőzendőnek tekintendő a nem vezető beosztású köztisztviselőknél, a közigazgatási vezetői megbízásoknál, leszámítva a minisztérium felső közigazgatási vezetőit (az államtitkári szintű vezetőket) és néhány köztisztviselőt, aki szorosan kötődik a politikai vezetőhöz (sajtós, tanácsadó stb.).

Magyary Zoltán két forrásra támaszkodva összegezte a közigazgatási szervezési ismereteket. Az első forrás a hierarchikus állami igazgatás volt. E körben ismerte és feldolgozta Lorenz von Stein közigazgatástani összegzését, Max Webernek a szervezetekkel foglalkozó megállapításait, külön tanulmányozta a hadseregigazgatás nemzetközi irodalmát. Ehhez az ismeretkörhöz tartoztak még a hazai államtudományi egyetemi képzésben, valamint a miniszteriális gyakorlatban elsajátított szervezési ismeretei. A szervezési ismeretek mellett Magyary elsajátította és művelte a pénzügytant, valamint a statisztikát, felhasználta a közigazgatás-földrajzot, a szociográfiát, a történeti és nemzetközi összehasonlítást.

A közigazgatásban alkalmazható ismeretek másik forrása az amerikai eredetű *scientific management* volt. Az Egyesült Államokban a sikeres magángazdasági szervezetek adminisztratív eljárásait – ugyancsak a siker érdekében – gyakran átvitték az állami közigazgatásba. Magyary erről a nagyüzemi üzemszervezési felfogásról és annak a közigazgatásban való alkalmazhatóságáról 1923-ban Fayoltól hallott először. Fayol szerint a nagyüzemek életében a különböző műveletek közül a legnagyobb fontosságú a vezető tevékenység, ez a tevékenység minden nagyüzemben hasonló, csak annak tárgya változik. Ebből az is következik, hogy az üzemvezetés bevált módszereit az államra, mint nagyüzemre is alkalmazni lehet. Az átvitel fő célja, hogy hasonlóan a magánüzemhez növeljék a közigazgatás teljesítőképességét, minél nagyobb eredményt minél kevesebb erőforrás felhasználásával érjenek el. (Magyary a kevesebből többet-elv mellett a közigazgatásban elfogadhatónak tartotta az ugyanabból többet-elvet is, amibe pedig napjainkban beleérthetjük a kevesebből ugyanannyi eredményt is.) Magyary abban kritizálta Fayolt, hogy az átvitel során a jogi vonatkozásokat figyelmen kívül hagyta, pedig a jog az állami tevékenység specialitása. Magyary néhány év múlva eljutott Amerikába, ahol a gyakorlatban is megismerhette a „modellország” tapasztalatait. Az amerikai felfogás szerint a szervezet folyamatos megjavítása során fel kell tárni a többféle megoldás lehetőségeit, ezek közül ki kell választani a legjobbat. A személyek és a szervezet teljesítményét folyamatosan mérni és értékelni kell. A méréssel és az összehasonlítással a közigazgatásban meg lehet állapítani, hogy az adott szervezet és személy teljesítménye hány százalékban különbözik a legjobb hasonló szervezetektől.

Az üzleti cégek belső igazgatási tapasztalatait átvevő korabeli irányzat követte a profitorientált magánszervezetek centralista felfogását. Magyary viszont a közigazgatásban is szükséges centralizmus mellett fontosnak tartotta azt is, hogy a közigazgatás közel menjen azokhoz, akiknek ügyeit intézi, s hogy a közigazgatás van a polgárokért, nem pedig fordítva.^[18] Szerinte a közérdekre is káros az, ha a centralizáció és az önkormányzati decentralizáció arányának kérdésében elsősorban politikai, hatalmi, nem pedig szervezési-ésszerűségi szempontok a döntőek.

Európában a két világháború közötti korszakban mind a demokratikus mind a diktatórikus államok vezető személyiségei egyaránt érdeklődtek a közigazgatás szervezéstudományi vizsgálata, valamint ezen irányzat vezető kutatói iránt. A korabeli diktatúrák, féldiktatúrák az úgymond mindenütt átvehető szervezési értékeket preferálták, míg a szintén átvehető demokratikus jogállamiság lényeges elemeit már mellőzték. (A nyugati állami modelleket általában elutasító Lenin a proletár-diktatúrában is alkalmazhatónak tartotta az amerikai szervezéstudomány képviselőinek javaslatait, lefordíttatta a legjobb és legújabb amerikai és német irodalmat, ami az igazgatás jobb megszervezésére irányult.^[19]) Az amerikai iskolát követő Magyary Zoltán munkái iránt szintén érdeklődtek az európai önkényuralmi rendszerek vezető személyiségei. Magyarország német megszállása előtt az IIAS alelnökét német előadóútra hívták meg, Berlinben „kinevezték” a német „kezdeményezésre” megalakult államtudományi és közigazgatási tárgyú nemzetközi akadémia egyik alelnökének. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy utólag rá nézve negatív feltételezések is megfogalmazódtak. A diktatúrák és féldiktatúrák korabeli érdeklődése a scientific management képviselői iránt, többek közt arra vezethető vissza, hogy ez a tudományos iskola technokrata szűklátókörűséggel hirdette a politikamentességet. Louis Brownlow, a korabeli amerikai PACH (Public Administration Clearing House) elnöke külön kihangsúlyozta, hogy az adminisztratív módszerek és gyakorlatok – az országok közötti politikai különbségek ellenére – sikeresen átvihetők egyik országból a másikba.^[20]

Magyary Zoltán naprakészen figyelemmel kísérte kora szervezéstudományi tendenciáit, a jelentősebb külföldi szerzők főbb gondolatait (Fayol, Gulick, Hoover, White stb.). Részt vett a jelentősebb nemzetközi tanácskozásokon (IIAS 1923. és 1933. évi kongresszusa, 1935-ben, Londonban tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus, az IIAS 1936. évi Varsói Kongresszusa stb.). A nemzetközi tendenciákról és azok adaptációs lehetőségeiről gyorsan és széles körben tájékoztatta a hazai szakembereket, idehaza is felkeltve az érdeklődést ezen új nemzetközi tendencia iránt.

Magyary Zoltán szorgalmazta a közigazgatási teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szer-

[18] Magyary, 1942, 138.

[19] Lenin, 1956, 220., 226.

[20] Brownlow-t idézi Moschopoulos, 2005, 26

vezetektől eltérően, a közigazgatási szervezet eredményei nem csak materiális, hanem spirituális eredmények is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok. 1939-ben még csak kísérleti fázisban volt a közigazgatási teljesítményt mérő mutatószámok kidolgozása, ezért a tatai járás községeinek empirikus vizsgálata során Magyary és Kiss még csak a meglévő tényeket (népesség, költségvetés, ügyiratszám) és nem a mutatószámokat hasonlították össze a hasonló helyzetű községek közt.^[21]

Napjainkban – amikor már lefutóban van az 1980-as évek Amerikájából újból elterjedt New Public Management (NPM) divathullám – többször felmerül, hogy Magyary irányzata tulajdonképpen az NPM elődje volt. Ez részben igaz, az NPM belső igazgatási módszereire. Magyary viszont nem írt arról, hogy jónak tartaná a profitalapú magánszervezeteknek a külső igazgatásban és a non-profit közszolgáltatásoknál való alkalmazását, akár kisserződés, akár halmozott kisserződés (P.P.P.) formájában.

Magyary Zoltán és Kiss István kidolgozott és kísérleti jelleggel alkalmazott egy olyan nem hierarchikus igazgatási módszert is, amely szerint a megyei önkormányzat nem a neki alárendelt igazgatási és szolgáltató szervek útján, hanem egy általa alapított non profit célú gazdasági és népjóléti szövetkezet közvetítésével oldotta meg a szegényeket segítő közfeladatokat. Ez a szövetkezet a szegényebb sorsú és fejlődésre képes parasztemberek számára halasztott hiteleket adott házépítéshez, talajjavításhoz, állatvásárláshoz, háziipari tevékenységhez. A Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet mezőgazdasági gépeket kölcsönzött, utólagos terménybeli fizetés mellett kisgépeket adott el a szegényebb gazdáknak, termékeiket felvásárolta, tárolta és távolabb értékesítette. A vármegyei önkormányzat a szociális célú pénzeszközeit átadta a non profit szövetkezetnek és képviselőket delegált az igazgatótanácsba, ahol helyet kaptak a megsegített szövetkezeti tagok képviselői is. A cél többek közt az volt, hogy az önmagukról és családjukról gondoskodni tudó, munkaképes szegényebb parasztemberek lehetőleg ne váljanak kizárólag szociális segílyen tengődő „szolgalelkű” embereké.^[22]

3. ERŐSEBB KORMÁNY – GYENGÍTHETŐ PARLAMENT?

Magyary Zoltán szerint a XX. századi államban a *legislatívához* képest az *executiva lett erősebb*, ennek a változásnak jobban megfelel az erős *executiva (strong executive)* azon rendszere, amelyet jóval korábban az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya vezetett be, illetve amelyet II. világháborús ellenfelük, a hitleri Németország továbbfejlesztett, amely „a háborút ugyan nyilvánvalóan elveszti, de nem vitatható, hogy aránytalanul nagyobb erő kifejtésre volt képes,

[21] Magyary – Kiss, 1939.

[22] Magyary – Kiss, 1941.

mint az I. világháborúban.”^[23] Bibó István megkérdőjelezte ezt az álláspontot, szerinte a végrehajtó hatalom „megvédésének” csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíróság oldaláról fenyegetne helytelen és túlzott hatalomkoncentráció. A végrehajtó hatalom eredményessége pedig csak addig érték, amíg a társadalmi értékszempontok szilárd uralma alatt áll, ezt pedig csak a végrehajtó hatalmtól jól elválasztott törvényhozó szervezet tudja biztosítani a célmeghatározás révén.^[24] Magyarynak abban igaza volt, hogy a parlamenti döntések (törvények) túlságosan kiterjedt mértékét, közigazgatás feletti gyámkodását vitatta. Magyary a parlamentet visszaszorító álláspontját a korabeli amerikai nézetre alapozta. Luther Gulick, a Columbiai Egyetem tanára szerint ugyanis: „A törvényhozásnak a közigazgatásra való befolyása lassanként ugyanolyan korlátozottá válik, mint a hadvezetés terén. Itt a befolyás a hadüzenetre korlátozódik, míg a stratégiai és taktikai döntéseket az ellenséggel érintkező legfőbb hadvezetőség hozza, a törvényhozás minden beavatkozása nélkül. A törvényhozás így kénytelen lesz az állami életben is csak a fő irányelvek megállapításaira szorítkozni, a végrehajtó hatalom cselekvésébe való beavatkozástól azonban tartózkodnia kell.”^[25] Ezen korabeli amerikai nézet ellenére a gazdasági világválságot követő korszakokban a demokratikus jogállamok parlamentjei erősek maradtak. A stratégiai kérdéseket maguk szabályozták, e téren a végrehajtó hatalomnak csak a végrehajtási részletekben engedték meg a szabályozást. Az éves költségvetési törvényekkel a demokratikus parlamentek egyre jobban vezérelték és behatárolták a kormányzat éves taktikai döntéseit. Fokozatosan kiszélesedett a parlament ellenőrzési joga a végrehajtó hatalom felett, amit ma már senki nem tekintene felesleges gyámkodásnak. Magyary szerint viszont „A tekintélyállamok ezért a közigazgatás szervezésének jogkörét szintén kivették a törvényhozás hatásköréből, arról nem is szólva, hogy a parlamentarizmus megszüntetésével a törvényhozás szervezetét is új alapokra helyezték”^[26]

Magyary vitatható következtetése, hogy míg a XIX. században a kormányzást *testületi szervre* (kabinetre) bízták, a XX. század viszont azt követeli meg, hogy a kormányzásban a testület helyett az *egyénhez (erős miniszterelnökhöz)* kell visszatérni. Magyary szerint régi organizációs tapasztalat az, hogy cselekedni és parancsolni csak az egyén tud, a testület nem. Ez az egyik oka annak, hogy a testületi kormány (kabinetrendszer) megoldását nem minden állam vette át (Amerikai Egyesült Államok, Magyary korának európai autoriter államai), „sőt a nemzeti szocialista harmadik birodalom és Franco Spanyolországá az államfő és a kormányfő személyének egyesítésével újból visszatért a centralizáció szervezetének a liberális

[23] Magyary, 1944, 69. (A kézirat megtalálható a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattárában, valamint a Tatai Városi Könyvtárban.)

[24] Bibó, 1986, 278., 293.

[25] Magyary, 1942, 73. old. (Utalás Gulick gondolataira és az angol nyelvű forrásra: Gulick, 1933, 65.)

[26] Magyary, 1942, 106–107.

állam sikertelennek tekintett kísérletével megszakított korábbi megoldásra”.^[27] Magyary gondolataival szemben Mártonffy Károly Concha Győző megállapításait hozza fel: az erősödő miniszterelnöki intézmény mellett határozó testületként megmaradhat a minisztertanács, a miniszterelnök azonban a minisztertanáccsal szemben is döntő akarattal rendelkezik, amely többek közt ülésvezetői jogosítványaiiban, előzetes kezdeményező szerepében és vétójogában jut kifejezésre.^[28]

Magyary Zoltán szerint a nagyméretű szervezetekben – így a közigazgatás csúcán is – a főnöknek munkájához segédszervekre van szüksége, amelyek a rá háruló szervi funkció (*general administration*) végzését lennének hivatottak megkönnyíteni. A legfőbb főnöknek ezt a segítséget a katonai vezérkarhoz hasonló közigazgatási vezérkar tudja legjobban megadni. A hatáskör a legmagasabb főnöknel van, a vezérkar pedig a főnök részére, az ő nevében dolgozik, nem szakirányú tevékenységet, hanem szervi tevékenységet lát el.

E témakör korabeli nemzetközi aktualitását mutatja, hogy az IIAS az 1936. évi kongresszusán többek között ezt a kérdést is tárgyalta, és e téma főelőadójának Magyary Zoltánt kérték fel. Magyary ezen nemzetközi tendencia Magyarországon való adaptálására is javaslatot tett. E szerint a legfőbb közigazgatási főnök, a miniszterelnök alá tartozó közigazgatási vezérkari egységen belül hét osztály lett volna: szervezési osztály, a szervezet kialakítására és a hatáskörök megosztására; személyzetpolitikai osztály, a közigazgatás egységes személyzetpolitikájának biztosítására; gazdasági, szervezési osztály, hasonló feladattal, mint a Roosevelttel által elképzelt nemzeti tervezési hivatalé; eredményességvizsgálattal és az egységes ügyintézésrel foglalkozó osztály; kodifikációs osztály; vezérkari tisztviselők képzésével és továbbképzésével foglalkozó osztály. Magyary elképzelése szerint a miniszterelnök vezérkari osztályának lettek volna kihelyezett tisztviselői a minisztériumokban és a megyei önkormányzatoknál.^[29]

Magyary Zoltán volt tanítványa, Mártonffy Károly szerint a miniszterelnök köré szerveződő vezérkar javaslata nem mindenütt valósult meg, és ahol megvalósult, ott is alig jutott túl a kezdeti kísérleteken. Ezért el lehet képzelni más szervezeti konstrukciót is, például olyat, amelyben a pénzügyminiszter és a belügyminiszter megosztva látja el a vezérkari funkciókat.^[30] Ehhez a mai ismereteink birtokában további szervezeti megoldásokat is hozzátehetünk a lényeg az, hogy ezek a szervezeti formák nem önmagukban jók vagy rosszak. Az adott ország és az adott korszak sajátosságai szerint dönt a törvényhozó hatalom, hogy melyik szervezeti megoldást és hogyan adaptálja.

Magyary az amerikai prezidenciális rendszert tekintette az erős végrehajtó hatalom legjobb példájának. Ezt a rendszert a helyszínen tanulmányozta.

[27] Magyary, 1936, 148–149, Magyary, 1942, 106.

[28] Mártonffy, 1939, 217–218. Ehhez még hozzátehetjük, hogy napjainkban, amikor nincs kormányzó, a kormányfő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, a kormányfő lemondása az egész kormánytestület lemondását is jelenti.

[29] Magyary, 1936.

[30] I. m. 225.

Jogállami szempontból számára kedvezőnek tűnt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom „tisztá elválasztása”, ahol a végrehajtó hatalom feje az elnök egymaga gyakorolja a kormányfő és az államfő funkcióit, a végrehajtásért felelős elnököt nem a törvényhozó testület választja, az elnök quasi közvetlen választáson önálló legitimitást kap. Előnyösnek látta, hogy a parlament politikai csatározásaiban nem vesznek részt az elnök és a neki alárendelt nem önálló hatáskörű miniszterek, hogy nincs önálló döntési jogú kormánytestület, minden kormányzati döntés végső soron az elnök nevében történik. Ehhez a hatalomkoncentrációhoz viszont az Egyesült Államokban komoly képviselőházi és szenátusi ellensúlyok, tagállami korlátozó tényezők járulnak. Ezeket a korlátozó tényezőket és ellensúlyokat azonban a korabeli európai autoriter államok már nem alkalmazták, „csak” az államfő és a kormányfő szerepét egyesítették. Hazai viszonyok közt Magyar nem igényelte (nem igényelhette) a prezidenciális rendszer átvételét, inkább a testületi kormányzás gyenge miniszterelnöki pozíciója (a *primus inter pares* pozíció) helyett erősebb miniszterelnöki szerepkört szorgalmazott.

Magyar kormányzati felfogását nem a mai értékeink szerint, hanem korának tendenciái szerint kell, hogy megítéljük. Több kormányzati elképzelése nem állta ki az idő próbáját, ezeket a gondolatokat az adott kor tendenciái szerint érdemes vizsgálnunk. A tudós jól érzékeltette, hogy a XIX. századi túl erős parlament és gyenge végrehajtó hatalom modelljét a XX. században már nem lehet követni. Erősíteni kell a végrehajtó hatalmat, és több szempontból korlátozni kell – az egyébként szerinte szükséges – törvényhozó hatalmat. A legjobb korabeli megoldást az Amerikai Egyesült Államok következetes jogállami konstrukciójában vélte felfedezni, ahol a törvényhozástól tisztán el van választva a végrehajtó hatalom, és a végrehajtó hatalomnak csak egy vezetője van, aki személyében egyesíti az államfői és a kormányfői funkciókat. Tényszerűen állapította meg, hogy az erős exekutíva irányába tolódtak el az európai országok is (Olaszország, Spanyolország, Németország, Portugália), míg Magyarországon még ezen az átalakulás előtt voltunk. Magyar jól kritizálta a kabinetrendszer gyengéit. Ezek közt a parlamenti bizalmatlansági intézmény és a parlamenti befolyás instabilizáló hatását (1867–1940 között 36 magyar kormánynak – miniszterelnököt is beleszámítva – 398 minisztere volt). A miniszteri és a miniszterelnöki labilitást azonban nemcsak az amerikai elnöki vagy a későbbi félelnöki rendszerrel lehet kezelni. Az elnöki valamint a félelnöki rendszer felszámolja, illetve gyengíti a testületi kormányt és annak miniszterelnökét. Ennél napjaink jobb megoldása a német kancellári típusú rendszer, ahol elvileg a miniszterelnök és a kormánytestület 4 évre stabil, a minisztereket a parlament nem tudja egyenként felmenteni. A jelenlegi kancellári típusú, illetve az ahhoz hasonló megoldás megőrzi a testületi kormányt, a testületi döntést és ehhez társít erős miniszterelnöki szerepet. (Véleményem szerint elegendően erősíti a mindenkori miniszterelnököt az, ha ő készíti el, és a megválasztásával egy időben fogadják el a kormányprogramot; ha a miniszterelnök javasolja a minisztereket és a leváltásukat; ha közben tartja a testületi döntési hatáskörök előterjesztéseit és azok napirendre tűzését, mivel ezzel az előterjesztés lényegére meghatározó befolyást tud gyakorolni; ha a kormánytestület az oktrojált nyílt szavazáson a

miniszterelnök szóbeli álláspontösszegzője és kiegészítése után kézfelemeléssel vagy ráutaló magatartással hozza meg a többségi döntést; ha szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt; ha a kedvezőtlen kormánytestületi döntést a miniszterelnök nem írja alá, hanem annak egyszeri újratárgyalását kezdeményezi.)

Magyary nem a legjobb véleménnyel viseltetett a XX. század elején kifulladású látszó parlamentarizmus és önkormányzati demokrácia magyarországi hibái iránt (helyi választások befolyásolása a főispán és a járási főszolgabíró részéről, a nagybirtok és a nagytőke képviselőinek meghatározó befolyása a megválasztott testületre stb.). A hiányosságok egy része napjainkra sem tűnt el. A pártlistás, de hozzáteszem az egyéni körzetben induló „népképviselők” meg- és újraválasztása sokban függ a pártapparátustól, ennek vezetői a parlamentben sokszor a választóktól eltávolodva is kézben tartják a képviselőt stb. (A klasszikus parlamentarizmus korunkban megnyilvánuló hiányosságaival szemben kiváló bírálatot ad Sajó András akadémikus, aki szerint nemigen látszik a függés a választóktól, a parlamenti vita jelentősége csökkent a pártok parlamenten kívüli egyezkedése következtében. „Ahol a modern pártrendszer szilárd parlamenti többsége vezetett, ott demokratikusan ellenőrzött párturalom alakult ki. A demokrácia abban áll, hogy a szinte diktátori felhatalmazottságú kormányt négy-ötévente le lehet váltani.”^[31]) Egyszóval az erős kormánynak az erős pártrendszer mellett szintén megvannak a maga komoly veszélyei, amelyeket korlátozni és ellensúlyozni kell.

Korának talán legsikeresebb magyar minisztériumában: a Vallás- és Köznevelési Minisztériumban töltött két évtized alatt Magyary megtanulta és jól művelte a „vezérkari” (általános igazgatási) feladatokat. Ezen túl egy szakigazgatási ágba elsajátította a szakmaspecifikus igazgatási ismereteket, ezen belül a miniszter szakpolitikai tevékenységének – pártpolitikától független – jó szakmai előkészítésének ismereteit. Szakmai koncepcionáló munkájával bizonyította, hogy a minisztériumi főtitkár nemcsak a politikusi koncepciók végrehajtása lehet a feladata, hanem értenie kell a szakpolitikai irányok előkészítéséhez is. Kidolgozója volt több nagy minisztériumi programnak. Ezek közt említhető a magyar tudománypolitika alapvetése, a magyar tudományos nagyüzem megszervezése, az Országos Természettudományi Tanács felállítása, a vidéki egyetemek tovább fejlesztése, az I. világháború után a Magyarországtól elcsatolt területeken lévő magyar egyetemek áttelepülő részlegeinek hazai elhelyezése, a szaktudományok országos kongresszusainak elterjesztése és szervezése, a közgyűjtemények (múzeumok és könyvtárak) új szervezeti kereteinek kialakítása, a külföldön működő Collegium Hungaricum-ok hálózatának kiszélesítése, a külföldi ösztöndíjak növelése. Előkészített több sikeres minisztériumi akciót, így például a külföldön élő magyar tudósok, köztük Szent-Györgyi Albert hazahívását.

[31] Sajó, 1995. lásd a 158-163 oldalakat, az idézet a 159. oldalon található

4. A KÖZIGAZGATÁSI RACIONALIZÁLÁS KORMÁNYBIZTOSA

Magyary elméleti felkészültségére alapozva számos ésszerűsítési javaslatot dolgozott ki. Első szolgálati helyén, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban elvégezte a magyar tudománypolitika alapvetését (Egyetemi Nyomda, 1927) és javaslatokat tett a tudományos élet közigazgatásának megjavítására. Bethlen István miniszterelnöktől 1931 elején kormánybiztosi megbízást kapott az egész magyar közigazgatást érintő racionalizálási intézkedéseket megalapozó javaslatok előkészítésére. Ez év novemberében már az új miniszterelnök elé beterjesztette javaslatait, majd az ismét változó miniszterelnökhöz, Gömbös Gyulához nyújtotta be a közigazgatás racionalizálásának részletes programját. 1931–33 között számos előkészítő munka megindult, több részleges intézkedés történt, de a program végrehajtása 1933 márciusában sajnálatos módon megszakadt. A Gömbös féle kormányzatban nem vették jó néven, hogy a program idején Magyary – házasságkötését követően feleségével együtt – négyhónapos amerikai tanulmányútra utazott. Nem tetszett az sem, hogy Magyary a takarékosági javaslatok mellett, illetve több ilyen javaslat helyett a közigazgatási rendszer eredményességét javító reformokat sürgetett. Végül pedig Magyarynak nem tetszett, hogy Gömbös Gyula Magyary korábbi javaslatával ellentétesen cselekedett: a közigazgatás korszerűsítéséért való átfogó felelősséget „leadta” a belügyminiszternek és az alá akarta rendelni a kormánybiztost. Magyary ezért önként lemondott, amit a miniszterelnök egyből elfogadott.

Egy elkeseredett pillanatában Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül egyedül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó javaslat valósult meg. A korabeli kormányzati beszámolókból kitűnik, hogy azért ennél több javaslatát fogadták el. Fontos tényező, hogy Magyary lemondása után volt munkatársai újjakkal kiegészülve a Belügyminisztérium Közigazgatás-racionalizálási Bizottságában tovább vitték Magyary javaslatait, ezek közül a következő években szintén több magvalósult. Végül pedig megemlíthető, hogy Magyary elképzelései közül néhányat 1980 után vittek át a gyakorlatba. Természetesen nem minden javaslata valósult meg. Például a kormányzást érintő elképzelései később megalapozatlannak tűntek, mivel Magyary nagyon felkészült volt a közigazgatási szervezéstanban és jogban, de ugyanez nem állítható a politikatudományi ismereteiről. Ezeket az ismereteket korai halála és más okok miatt már nem tudta átvenni a korabeli amerikai szakirodalomból, technokrataként kevés empátiával viseltetett korának demokratikus testületei iránt.

Magyary viszonylag többet foglalkozott a központi igazgatással, mint a helyi igazgatással. A helyi igazgatás elmélyültebb vizsgálatába csak 1930-as évek végén kezdett bele. Irányítása alatt Kiss István felmérte a tatai járás községi önkormányzatainak helyzetét, de ezt a jó módszert a háborús időkben más önkormányzatoknál már nem tudták alkalmazni. A tatai felmérésből értesülhetünk arról, hogy a korabeli községi önkormányzat sokszor csak „papíros önkormányzat” volt. A valóságban a főállású körjegyző és a jegyző „kézben tartották” a nem főállású községi bírót, a bírót és a jegyzőt pedig könnyen átvitte akarátát a nem túl aktív községi képviselőtestületre. Magyary földrajztudományi szak-

embereket kért fel a Trianon utáni államterület célszerűbb belső felosztásának vizsgálatára. Ezekből számomra Prinz Gyula a nagymegyés (16 középszintű önkormányzatot magába foglaló) felvetése, megfelelő átalakításokkal, napjainkban is időszerűnek tűnik. A közigazgatási térbeosztás vizsgálatai, amit országrendezésnek neveztek, megakadtak, amikor a bécsi döntésekkel békés lehetőség nyílt az országhatárok korrekciójára. A nagyhatalmak diplomáciai döntései korrigálták a trianoni döntés egyes túlzásait, de mivel a német revíziós folyamat világháborúba torkollott és abba Magyarország is belesodródott csak a háború befejezése után véglegesültek a határok és csak ezután indulhatott meg a határokon belüli területi átalakítás (1950-től a kismegyés rendszerből a közép-megyés rendszerbe való átlépés, amely a kelleténél több töredék megyét, illetve apró megyét is meghagyott).

Magyary mint kormánybiztos a központi közigazgatás kérdései között nem foglalkozott a minisztériális rendszer tagozódásával. Kormánybiztosi kinevezésének idejére (1931) lényegében már kialakult a megfelelő minisztériumi tagozódás, ami 1935-re annyiban módosult, hogy 1932-ben megszüntették a Népjelölési és Munkaügyi Minisztériumot, annak feladatait szétszórták a tárcák között. 1935-ben viszont megnövelték a tárcák számát, a földművelésügyi tárca mellett iparügyi-, valamint kereskedelmi és közlekedésügyi tárcát hoztak létre. A második világháborúba való belépés a kialakult szerkezet lényegén nem változtatott, csak ad hoc feladatokra, rövid időre jött létre új szervezet (Közellátásügyi Minisztérium, Nemzetvédelmi Propaganda Miniszter mint tárca nélküli miniszter). Magyary korában tehát a legjellemzőbb szerkezet az volt, hogy a jogilag nem erős kormányzó és hivatala látta el az államfői teendőket, a kormányzó igen ritkán a minisztertanácson is elnökölt. A minisztertanács döntési hatáskörébe tartoztak: az országgyűlés és az államfő elé kerülő ügyek, az összes vagy a több miniszter hatáskörét érintő ügyek, a miniszterek közti viták eldöntése, továbbá a törvény által a minisztertanács elé utalt egyéb ügyek. A döntéseket szótöbbséggel hozták. A minisztertanács tagsága az 1848-as 8 fős létszámról 12 fő körüli létszámra fejlődött fel, ami arányban állt a megnövekedett központi állami szakfeladatokkal. Rendszerint a miniszterelnökhöz tartoztak a nemzeti-ségi és a kisebbségi ügyek, a sajtóügyek, 1929-től a Központi Statisztikai Hivatal, a miniszterelnök felügyelete a Fővárosi Közmunkák Tanácsát valamint a kormánybiztosok és azok hivatalát. Magyary Zoltán mint külön hivatal nélküli közigazgatási korszerűsítési kormánybiztos szintén a miniszterelnökhöz tartozott.

A szakigazgatási feladatok nagyobb részét szervezetileg és hatáskörileg elkülönült minisztériumok intézték (Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Ipari Minisztérium, Kereskedelmi és Közlekedésügyi Minisztérium, Népjelölési és Munkaügyi Minisztérium, Vallás-és Közoktatásügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium.) Ez az alapstruktúra a legújabb polgári fejlődésben 1990 után megnövekedett egy reszorttal, a környezetvédelmi alapfunkciókat ellátó minisztériummal. Az iparügy és a kereskedelemügy, valamint a közlekedés és hírközlés önálló minisztériumot alkotott, míg az oktatási és a kulturális tárcát valamint az egészségügyi és szociális tárcát időnként vagy szétválasztották,

vagy összevonták. Ezzel a miniszteriális rendszerrel hazánk az európai átlagos kategória (11–17 minisztérium) alsó részéhez tartozott. Nem lendült át a sokminisztériumos (18 feletti) kivételes kategóriába, viszont 2010-ben a másik, kivételesen követett, kevés minisztériumos (7–10 minisztériumos) kategóriába léptünk vissza. Az európai átlagtól való ezen eltérésünk valódi előnyeit és hátrányait rövid idő alatt a gyakorlatból megismerhetjük és értékelhetjük.

Magyar idejében még nem terjedtek el Európaszerte a kormánytól független közigazgatási hatóságok, nálunk csak egy ilyen szerv az Állami Számvevőszék működött. Ezért érthető hogy a később igen fontossá váló szervtípus kiszélesítésével és továbbfejlesztésével a kormánybiztos még nem foglalkozott. Az európai mezőnyben Magyarország az elsők között 1870-ben hozta létre a kormánytól független Állami Számvevőszéket. Az ÁSZ miniszteri rangban lévő akkori elnökét az országgyűlés által kijelölt 3 személy közül az államfő nevezte ki. A II. világháborút követő fejlődés során a kinevezési rendszer átalakult, az új típusú független hatóságok európai modelljében a parlamenti pártok paritásos döntése, vagy több esetben a képviselők minősített többségű döntése lett a jellemző megoldás. Nyilvánvaló, hogy a ma jellemző európai modellben a független hatóságok vezetésének megbízatása meghaladja a kinevezéskori parlamenti ciklust (5–7, 9–12 év) a független hatóság vezetése ezalatt az idő alatt nem mozdítható el, a független hatóságoknál paritásos típusú döntés a demokratikusabb, mivel a kormány parlamenti többségével nem tudja saját pártérdekei alá rendelni a döntést.

5. A TUDOMÁNPOLITIKUSSAL SZEMBENI POLITIKAI FELTÉTELEZÉSEK

Az I. világháború utáni Amerikai Egyesült Államokban és Európa államaiban szakítottak a XIX. századi gazdasági liberalizmus „bálványaival”, ezzel szemben az erős állami beavatkozás és a kiterjedt gazdasági tervezés különböző megoldásait preferálták. Ezzel párhuzamosan felerősödött a keresztény-szociális fel fogás, XI. Pius pápa 1931. évi enciklikája tovább erősítette és kiegészítette XIII. Leó pápa negyven évvel korábban kibocsátott körlevelét. Az enciklika többek közt azt hirdeti, hogy a munkaadó embertelensége és korlátlan nyereségvágya a munkások tömegeit méltánytalanul szomorú és nyomorult viszonyok közé taszította. Az egyház ezen iránymutató tanítása szerint a létszámban megnövekedett munkásság a társadalomban nem foglalhatta el méltó helyét, hanem a társadalom peremére szorult. A nincstelenek tömegei érdekeik megvédéséért csak az államra támaszkodhatnak. Ezért a magántulajdon használatánál nem csupán az egyéni érdeket, hanem a közjót is számításba kell venni, a közjóból fakadó kötelezettségek részletes, meghatározása pedig államvezetés feladata, az állam szabályozza a magántulajdon alkalmazását és a közjó követelményeivel való összhangba hozatalát. Arra kell törekedni, hogy megtermelt javak ezentúl méltányos arányban halmozódjanak fel a gazdagoknál, és megfelelő bőségben áramoljanak azok felé, akik megteremtik ezeket. A korabeli katolikus tanítás szerint a szembenállók osztályharcára az hoz gyógyulást, ha ellenséges osztá-

lyok közös hivatásrendekbe tömörülnek (azok, akik ugyanazt a szakmát, vagy hivatást gyakorolják, függetlenül a munkaerő piacon betöltött szerepüktől egy hivatásrendbe tartozhatnak).

A fenti szempontokat több korabeli állam, köztük a kezdeti fasiszta államok számos torzítással átvették. A torz fasiszta értékrendbe beépített túlzottan beavatkozó állammal szemben ekkor még csak túl általános aggodalmat fogalmaztak meg, az igazi fasiszta veszély és ennek német nemzeti szocialista változata ekkor még nem fenyegetett.

Ebben a légkörben a pártoktól független katolikus tudománypolitikus, Magyary Zoltán az európai és az amerikai közigazgatási szakemberek számára szakmai találkozók megszervezésére törekedett. Az Európába látogató amerikai igazgatástudományi szakembereket ekkor még kevésbé érdekelték a technokrácián túli káros politikai követelmények, az európai fasisztoid államok valamint az európai konzervatív demokráciák pedig még nem láttak ellenséget az Egyesült Államokban. Magyary amerikai tanulmányútról Európába visszatérve felvette kapcsolatot az angol szakemberekkel, ellátogatott a brüsszeli IIAS-ba ahol felkeltette a főtitkár érdeklődését. Ezt követően 1935-ben a Párizsban segített összehozni a francia és az amerikai szakembereket, 1936-ban a varsói kongresszuson pedig egymás mellé ültek az IIAS-ba akkor belépett német szakértők és az amerikai szakértők. Ebben közrehatott Magyary Zoltán is, akit a kongresszuson elismerésként az egyik európai alelnöknek választottak és ilyen minőségben is aktív szerepet vállalt. A vele szembeni negatív feltételezések alapjául egy 1942. évi berlini eseményt hoznak fel.

A háború kitörését követően nem lehetett megtartani az 1939-re Berlinben tervezett következő világkongresszust, a németek ezért előbb elhalasztották az időpontot, majd pedig 1942 elején puccsszerűen nemzetközi értekezletet szerveztek. Az értekezleten a közigazgatás-tudomány terén való nemzetközi együttműködést kívántak megtárgyalni. A meghívott 18 állam képviselői között az értekezlet első napján azonban helyben szétesztottak egy előterjesztést, miszerint egy új nemzetközi közigazgatási akadémiát akartak – német vezetéssel – megalakítani. Magyary és az IIAS jelenlévő másik alelnöke is kérte, hogy a nemzetközi rivalizálás elkerülése érdekében inkább államtudományi és közigazgatás-tudományi akadémia alakuljon szélesebb profillal. Viszont Magyary hibájának róható fel, hogy amikor a módosító javaslatot elfogadva ez az akadémia megalakult elfogadta a németek javaslatát, hogy ő legyen az egyik alelnök, sőt az ülés végén köszönő-támogató jelleggel fel is szólalt. Az akadémia azonban nemzetközi téren nem kezdte meg a működését, Magyary pedig sosem mondott le a szűkebb profilú brüsszeli intézet alelnöki posztjáról. Az arra vonatkozó kérdésfeltevésre, hogy Magyary vajon kollaborált-e a náci németekkel a háború után az újra meginduló brüsszeli intézet vezetőinek az intézet lapjában 1948-ban közzétett nekrológja adta meg a választ. „Magyary Zoltán a Budapesti Egyetem professzora, a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatója, Intézetünk Alelnöke és hivatalos megbízottja elhunyt a háború alatt Budapesten. Dr. Magyary Zoltán aktívan részt vett Intézetünk munkájában és értékes jelentéseket küldött a Kongresszusokra. Neki köszönhetjük a Magyar Nemzeti Szek-

ció megalakulását. A második világháború előtt az Intézet számára végzett odaadó munkájára örökké emlékezni fogunk.”

Idehaza Magyary szemére vetik, hogy az ország fasizálódásával párhuzamosan az általa szerkesztett „Közigazgatástudomány” című folyóiratban helyet kaptak a fasiszta államot és közigazgatást bemutató cikkek is (amelyeket nem ő írt, de szerkesztőként nem tagadta meg azok közlését). Néhányan, akik mindezt 1945 után Magyarynak felrőtták, azok az 1950-es évek magyar szakfolyóirataiban szélsőségesen szovjetbarát cikkeket írtak, a Horthy korszakot fasiszta korszaknak minősítették. Ezért talán megérthették volna, hogy a kemény diktatúrák idején nem olyan könnyű a „főáramlat” ellen írni, vagy annak cikkeit elutasítani. Ráadásul Magyary sosem írt fasiszta cikkeket, a fasiszta állami tények leíró jellegű közlését korabeli más szakemberek vállalták. A második világháború kitörése után megjelenő folyóiratszámokba bekerültek angol és amerikai közigazgatási tényeket semlegesen bemutató más utalások is. (V.ö. például az 1940/1, és az 1941/3 számot, az 1942 évi kötet 192–195. oldalait és a 315–318. oldalait, valamint az 1943-as kötet 142. oldalát.) A figyelmes olvasó pedig a folyóirat 1939. évi 5. számában a Gestaporól és a GPU-ról abban a korban meglepő, következő tényleírást találhatta: „A titkos rendőrségnek hatalmát rendkívül megnöveli az, hogy feladata nemcsak a nyomozás és a bűnök felderítésére, hanem a kormányprogram megvalósításának bármely szakasz ellen mutatkozó ellenállás leküzdése.... arra törekszenek, hogy a közvélemény, szemében, mint a rendszernek jóindulatú eszközöként szerepeljenek, mégis alapjában a hideg terror megtestesítői, minden esetleges elütő, nem egyező cselekmény megbosszulására” (I. m. 394–395.).

Végezetül a budapesti jogi karon tapasztalható tartózkodó magatartás „ki nem beszélt” okául felemlítik Magyarynak Szálasihoz való kapcsolódását. Szálasi Ferenc még a fasizálódási korszakát megelőző időben, mint szélsőjobboldali politikus, 1933-ban közzétette a „Magyar állam felépítésének tervét.” Ebből a tervből még hiányoztak a fasiszta programok ismert elemei, a terv az erős állam, erős végrehajtó hatalom felfogására épült, ez utóbbit Magyarországon több konzervatív szakember, így Magyary is vallotta. A katolikus Magyary számára a korabeli pápai enciklika szellemében továbbá szimpatikus lehetett Szálasi szociális „érzékenysége”, de a fasisztává vált Szálasi mozgalmához és kormányához nem volt köze. Az tény, hogy amikor 1944. október 4-én idehaza Szálasi találkozott a német nagykövettel, akkor „Szálasi elmondta: hogy a hatalom birtokában tanácsot akar alakítani melyben gyűjteni szeretné mindazokat a férfiakat akik jobboldaliságuk szempontjából kétségtelenek, de a gyakorlati kormányzás szempontjából tekintetben nem jöhetnek. A leendő tagok között Szálasi Magyary Zoltán nevét is megemlítette.”[32] Magyary azonban másként gondolkodott. Magyarország német megszállása után szakállt és bajuszt növesztve Tatára, majd a környező erdők erdészházába vonult. Szálasi rádióban elhangzott felhívása után Budapesten nem jelentkezett, e kormányzat semmilyen akciójában nem vett részt.

32 Karsai, 1978, 445.

MELLÉKLET

BÚCSÚLEVÉL

Héreg, 1945. III. 24.

Kedves, jó Barátom!

A régi világ összeomlott. Mulasztásaiért, hála Istennek nem érzem magamat felelősnek. Nagyon mély változás lép helyébe, amelyet megértettünk, Feleségemmel együtt készültünk a nagy feladatra, hogy szerencsétlen országunk az új világba annak helyes felismerésével illeszkedjék bele. Az átmenetet a tatai „mintajárásban” akartuk átélni, amelynek fejlesztéséért teljes odaadással éltem. Fájdalom, a háború ezt a járást várakozásom ellenére kegyetlenül megtaposta és itt a tegnapi napon a lelki megpróbáltatásnak olyan mélypontjára jutottunk, amely elzárja az átjutás útját és elveszi a jövőbeli eredményes közreműködés reményét.

Tegnap reggel két vörös katona elrabolta pénzünk jelentékeny részét és órákat, és aranyat követelt.

Mivel két óránkat előző nap rabolták el, nem adhattam. Erre kihajtottak az udvarra, felrobbantottak mellettem egy kézigránát, és követelték, menjek odébb, mert rám akar egyet dobni. Mivel szilárdan állítottam, hogy nem adhatok, lassan belenyugodtak. Az egyik katona azonban estig a házunkban maradt. Délután egy tiszt és két másik katona jött hozzánk, és az itt lévő Gróf Pirit akarta magával vinni. Mivel az nem ment, a szobánkban jelenlétünkben rálőtt, úgy, hogy a golyó a feje fölött a falba fúródott. Erre a tiszt, aki nem volt ugyan józan, kituszkolta a katonát. A reggel óta itt maradt katona közben Csabánéra vetett szemet és azzal ment el, hogy éjjelre szeretne három más katonával visszajönni. Mondtuk, hogy nincs helyünk. Este kilenckor újból kopogtak, s bejött az a tiszt, aki délután volt itt, az a katona, aki rálőtt a Gróf Pirire, és még egy idősebb tiszt, aki mérnöknek mondta magát. Követelték, hogy G. P. és Cs-né menjen velük. Nem mentek.

Közben kituszkoltak mindüinket a konyhába, miközben a katona ököllel engem megvert. Mialatt a szobánkban a délutáni tiszt egy zsákra valót rabolt, kinn az idősebb tiszt szóval tartott minket, előzékenynek mutatkozott, mondván, hogy a másik kettő egy kicsit ivott. Közben erősen nézte Feleségemet, és elővette egy kis-kunfélegyházi zenetanár feleségének a fényképét és mutatta, hogy a Feleségem mennyire hasonlít rá. Mire a másik tiszt elkészült, az idősebb kijelentette, hogy két nőnek azonnal velük kell mennie, „dolgozni a konyhán”, amint a Szovjetben is mindenkinek dolgoznia kell, és pedig G. P.-nek és Ty. E.-nek, aki Diánék rokona. Újból pisztolyt vettek elő, azoknak menniük kellett, ők pedig „Viszontlátásra” köszönéssel távoztak.

Ez az a helyzet melyet Feleségemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyannak érzünk, amelyet mély megaláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a közt van választásunk, hogy azonnal együtt önként vessünk annak véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínózva jussunk a végére.

Tudod, hogy mennyire vallásosak és istenfélők vagyunk és mély lelki elmélyüléssel, Isten kegyelmét kérve, és összes bűneink újabb megbánásával határoztuk el a halálban való együttmaradást abban a reményben, hogyha a katona a háború-

ban nem gyilkos, akkor a Jóisten előtt ebben a helyzetben mi sem leszünk öngyilkosok, és a Boldogságos Szűz Mária és arkangyal és szent imádságára „*Partem aliquam et societatem donare dignebitur cum suis Sanctis Apostolis, Martiribus et omnibus Sanctis intra quorum non consortium non aestimater meriti, sed veniae largite admittebit.*”

Jóságos megítélésedre kell bízunk, hogy egyházi temetés tisztességében részesülhetünk-e és mindenestre kérünk, hogy értünk Gyula barátunkkal együtt buzgón imádkozni és szentmisét mondani méltóztassatok.

Dxxx Dxxx-nál hagytam a megmaradt pénzünket, 3000 P-t azzal a kívánsággal, hogy azt Hozzád juttassa el. Arra kérek, hogy abból egyszerű eltemetésünk költségeit fedezni és alkalmas időpontban arról is gondoskodni méltóztassál, hogy egy szekér a koporsóinkat Tatára, a környei úti temetőben lévő családi sírboltunkba átszállítsa. A megmaradó pénzt pedig légy szíves a héregi egyházközség céljaira fordítani legjobb belátásod szerint.

Nem tudom, hogy Édesanyám, akit végtelenül szeretek, és 76 éves, valamint Öcsém, akinél most lakik, Budapesten élnek-e? Az a kérésem, hogy a mellékelt levelet, az első alkalommal hozzá eljuttatni méltóztassál. Lennél szíves ugyanakkor a Magyar Közigazgatástudományi Intézet (Kiss István és Elek Péter) is értesíteni, megmondván nekik, hogy állandóan a legnagyobb szeretettel gondoltam Rájuk és Többi kedves Tanítványaimra és imádkoztam mindig értük. Azt kérem, méltányolják, hogy méltatlan és megalázott életet élhetőnek nem tartok, és azt szeretném hinni, hogy életemet így sem fogják befejezetlennek tartani.

Dicsértessék az Úr Jézus Krisztus mindörökkön örökké. Amen!

Magyary Zoltán

Kedves Plébános Úr! Ezt a levelet, amely az én érzéseimet 100%-ban tartalmazza, kérem, hogy egyszer kivonatatosan írja meg Hadzsy Olga szoc. test. társ. (Schalchta) rendtagnak (XI. Ábel Jenő u. 23. vagy Magyar-Francia Pamutgyár), aki a legjobb barátom. Utolsó percemig nagy szeretettel gondoltam rá, s kérem, hogy imádkozzon ő is értünk. Tisztelettel, szeretettel (Annuskának)

Magyary Zoltánné

Búcsúlevél Molnár Kálmánhoz (1945. március 24.) MTA Könyvtár Kézirattára. Ms 10.640/3

IRODALOM

- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok*, Első kötet 1935–1944, Szerkesztette és a jegyzeteket készítette Vida István és Nagy Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 281–285.
- Fisch, Stefan (2005): Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences. In: *IIAS Administration and Service 1930–2005*, Editors F. Rugge – M. Dugget. IOS Press, Amsterdam, 35–60.
- Gulick, L. (1933): Politics, Administration and the „New deal”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1933 September
- In Memoriam Magyary Zoltán* (1995) Szerkesztő Nagy Ferenc. MTA Könyvtára
- Karsai Elek (1978): „Szálasi naplója”. *A nyilas mozgalom a II. világháború idején*. Írta és összeállította: Karsai Elek, Budapest, Kossuth Könyvkiadó
- Lenin, Vlagyimir Iljics (1956): *A szovjet államapparátus munkájáról*, Szikra, Budapest
- Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*, K.J.K. Budapest.
- Magyary Zoltán – Kiss István (1939): *A közigazgatás és az emberek, Ténymegállapító tanulmány a tatai járási közigazgatásról*, Budapest
- Magyary Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga*, Budapest
- Magyary Zoltán (1927): *A magyar tudománypolitika alapvetése*. Szerkesztette és írta Magyary Zoltán, Budapest. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Magyary Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. A magyar királyi miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Egyetemi Nyomda. Budapest
- Magyary Zoltán (1931): *A szociális vármegye. A Komárom vármegyei közjóléti és gazdasági szervezet működése*. Budapest
- Magyary Zoltán (1936): *A közigazgatás legfőbb vezetése, szervezési szempontból*, Székesfőváros Házi Nyomda, Budapest
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda
- Magyary Zoltán (1944): *Küzdelem a haladásért*, Kézirat, 1944. november 9. (A kézirat megtalálható a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattárában, valamint a Tatai Városi Könyvtárban.)
- Magyary Zoltán (1988): A közigazgatás és a közönség. Az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege, In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*, Szerkesztette Dr. Lőrincz Lajos, Közigazgatási Jogi Könyvkiadó, Budapest, 289–290.
- Mártonffy Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest
- Moschopoulos, D. (2005): *IIAS/IIASA Administration and cent Service 1930–2005*, (Szerkesztette: F. Rugge – M. Dugget) IOS Press
- Rosenbloom, David H. (1994): A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása. In: *Közigazgatás*, Szerkesztette: Richard J. Stillman, Osiris–Századvég, Budapest
- Saád József (2000): *Magyary Zoltán*, Vál., sajtó alá rend. és jegyzetek Saád József, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest (Magyar panteon)
- Sajó András (1995): *Az önkormányzó hatalom*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest
- Szamel Lajos (1974): *A magyar közigazgatástudomány*, Kézirat. MTA Igazgatástudományi Bizottsága. Budapest

- Szaniszló József (1977): *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között*. Az Államigazgatási Jogi Tan-
szék Kiadványa. Második Kötet. Budapest
- Verebélyi Imre (1995): Magyary Zoltán gyakorlati közigazgatást korszerűsítő törekvései, *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 4. sz. 245–248.
- Verebélyi Imre (2005a): Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnök-
ének nemzetközi rehabilitálása és méltó elismerése érdekében, *Magyar Közigazgatás*, 55.
évf. 7. sz. 389–397.
- Verebélyi Imre (2005b): A közigazgatás szervezési, jogi és demokratikus fejlesztése,
annak hiányai, az IIAS és magyar alelnökének két világháború közötti tevékenységében,
Magyar Közigazgatás, 55. évf. 10. sz. 590–597.

Tiltakozzunk! De csak jogszerűen?! A politikai tiltakozások fogalomtípusai és formái^[1]

Az alábbi tanulmány folytatása a *Jog Állam Politika* című folyóirat előző számában megjelent Tiltakozzunk! De csak jogszerűen?! dolgozatnak, amely a politikai tiltakozásokat eltérő komplexitásban vizsgáló fontosabb társadalomtudományi iskolákat tekintette át. Jelen tanulmány a politikai tiltakozás szűkebb területével, a tiltakozások fogalmával foglalkozik. Áttekintem, hogyan értelmezik a tiltakozáskutatás klasszikusai a tiltakozást, külön vizsgálom a tiltakozási repertoár megjelenését. Megvizsgálom, hogy az európaiától eltérő fogalmi apparátussal dolgozó amerikai tiltakozáskutatók milyen módon közelítenek a témához, végül röviden bemutatom a tiltakozások szerveződésének transznacionális aspektusait. Célom annak jelzése, hogy egy látszólag egyszerű definícióhoz – politikai tiltakozás – milyen sokrétű, milyen cizellált fogalmi apparátus kapcsolódhat.

A TILTAKOZÁSKUTATÁS KLASSZIKUSAINAK FOGALMI MEGHATÁROZÁSA

A tiltakozások elemzésének kezdetei a hetvenes évekre nyúlnak vissza. A klasszikus szerzők (így Charles Tilly, Sidney Tarrow) nagy időintervallumot átfogó, hatalmas apparátust megmozgató kutatásaikban elsősorban erőszakos tiltakozásokat vizsgáltak. *Charles Tilly* nemzetközileg is az egyik legelismertebb és legtekintélyesebb szakértője a politikai tiltakozásnak. Első munkáiban az erőszakos, kollektív cselekmények feltárására összpontosított, mert a különböző források ezeket dokumentálták a legjobban. Munkatársaival társadalomtörténeti orientációjú műveiben Franciaországot vizsgálta 1830-1968 között. Azokra az erőszakos eseményekre fókuszáltak, amelyek során kollektív ráhatással személyeket támadtak, meg illetve tárgyakat rongáltak meg.

[1] Az alábbi tanulmány és annak folytatása Szabó Andrea: Politikai tiltakozások Magyarországon – 1993, 2003 című doktori értekezésének I. fejezetéből való.

„Az erőszakos tiltakozás kölcsönös és kollektív kényszer egy autonóm politikai rendszeren belül, amely megsemmisít vagy fizikailag megrongál tárgyakat, illetve embereket megsebesít.”^[2]

Kutatásai során Olaszországban, Németországban, Franciaországban és Nagy-Britanniában a XIX. század utolsó harmadától a XX. század végéig különböző időszakokat vizsgálva – néhány évet vagy több évtizedet is magába foglaló időtartamon keresztül – a konfrontatív tiltakozó gyűlésekre koncentrált. Figyelemreméltó eredményre jut, amikor megállapítja, hogy a tetten érhető erőszak valójában a nyilvánosság előtt általában erőszak nélkül megjelenő pártok latens beavatkozásának a következménye. A konfrontatív tiltakozások közé sorolja a kollektív erőszak mellett az összejövetelet, a demonstrációt, a parádét, a gyűlést, a nagygyűlést, az ünnepséget, a sztrájkot és a szakszervezeti aktivizmust.^[3] Tilly új definíciója: „...tíz vagy annál több kormányon kívüli személy ugyanazon a helyen gyülekezik és konkrét követelésekkel áll elő, amelyeket ha realizálnának, érintenének bizonyos – a gyülekező tagokon kívül álló – személy(ek) vagy csoport(ok) érdekeit.”^[4] Definíciója tehát szűkítő értelmű. Munkássága első időszakában a 15 főnél majd később a 10 főnél kevesebb embert mozgósító demonstrációkat kizárja a tiltakozások köréből. Nem fordít figyelmet azokra az akciókra sem, amelyek nem végződnek közvetlen interakcióval.

A klasszikusok közé sorolható *Sidney Tarrow* amerikai politológus is, aki szintén történelmi távlatban kutatta a tiltakozások változásait, jelentőségét. Arra a következtetésre jutott, hogy a történelmi időszakok, azaz a reformokkal, válságokkal teli szakaszok sokszor összekapcsolódnak a társadalmi tiltakozásokkal.^[5] Azt feltételezte, hogy *a tiltakozási ciklusokat a kollektív cselekvőkön kívül eső, strukturális problémák váltják ki*. Megerősítette, hogy a tiltakozások felszínre kerülését a politikai rendszer nyitottsága segíti elő. Az 1966 és 1973 között Olaszországban lezajlott tiltakozásokat vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a kollektív cselekvők és a politikai rendszer között kölcsönhatás áll fenn. Tarrow tiltakozásnak nevezi azt „...a diszruptív kollektív cselekvést, amely a résztvevők közös céljainak érdekében intézményeket, eliteket, hatóságokat és egyéb csoportokat céloz meg. Más szavakkal, a tiltakozást nem a politikai cselekvés intézményesített formájától elkülönített kategóriának tekintem, hanem az ilyen kifejezés szélsőséges formájának, mely, mint a többi, a veszély, a

[2] Tilly, 1978, 248.

[3] Tilly, 1978, 276.

[4] Tilly, 1978 275276 .

[5] Ma már klasszikusnak tekintett munkája a *Democracy and Disorder Protest and Politics in Italy 19651975*, Oxford, Clarendon Press, 1989. Későbbi írásai közül lásd többek között: Tarrow, Sidney: *Power in Movement Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.; Tarrow, Sidney: *Studying Contentious Politics: From Event-ful History to Cycles of Collective Action* In: Rucht, Dieter Koopmans, Ruud Neidhardt, Friedhelm (eds.): *Acts of Dissent New Developments in the Study of Protest* Berlin, Sigma, 1998.; McAdam, Doug Tarrow, Sidney Tilly, Charles: *Dynamics of Contention*. New York, Cambridge University Press, 2001.; Tarrow, Sidney della Porta, Donatella (eds.): *Transnational Protest & Global Activism* New York, Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2005.

költség és az ösztönző kalkuláció eredménye.”^[6] A tiltakozásoknak öt fő összetevőjét különböztette meg:^[7]

1. *direkt* kollektív cselekvések, amelyek elutasítják az intézményi közvetítést;
2. *diszruptív* jellegűek, de nem céljuk az erőszak (a tiltakozók leginkább a fennálló gazdasági, politikai viszonyok és a mindennapi élet megszokásait kívánják megváltoztatni, nem pedig direkt erőszakot alkalmazni);
3. mindig *expresszív cselekvés*, azaz a tiltakozók követeléseiket szimbolikusan^[8] juttatják kifejezésre;
4. a tiltakozók *követelései* más csoportokkal vagy a politikai és a gazdasági elit igényeivel, érdekeivel ütköznek;
5. a nem konvencionális cselekvések *stratégiai* probléma- és célválasztással kapcsolódnak össze.^[9]

Az 1994-ben megjelent *Power in Movement Social Movements, Collective Action and Politics* című munkájának újdonsága, hogy kommunikatív elemmel is kiegészíti, azaz interakciós alapra helyezi a kollektív tiltakozások meghatározását.^[10] A tiltakozások a nyelv és az egyéni viselkedésformák – öltözet, zene, hajviselet – segítségével is erősítik az elérni kívánt közös célt és a mozgalmat. Definíciójában szinonimaként használja a tiltakozást, valamint az ellenszegülést és az ellenszegülésre való felhívást. „A mozgalmak ... jobban definiálhatók úgy, mint a *közös célokkal és szolidaritással rendelkező személyek kollektív ellenszegülései, szüntelen interakcióban az elittel, az ellenséggel és a hatalommal szemben*. Ennek a definíciónak négy empirikus tulajdonsága van: a kollektív ellenszegülés, a közös cél, a szolidaritás és a szüntelen interakció.”^[11] Tarrow a tiltakozásokat két csoportra bontja, amelyeknek egy része az intézményesített csatornákon keresztül jelenik meg.

[6] Tarrow, 1989, 14.

[7] Lásd Tarrow, 1989, 14.

[8] A tiltakozás szimbolikus jellegét külön is hangsúlyozta, megállapítva, hogy a csoportok másokkal – így a hatóságokkal – szembeni ellentétének kifejező szimbóluma maga a tiltakozás.

[9] „A kollektív cselekvések stratégiai a demokratizálódó társadalmakban, Magyarország: 1989–1994” című, négy országra – Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Németország – kiterjedő összehasonlító vizsgálat (amelynek adatbázisát doktori értekezésemben felhasználom) a Tarrow- és a Rucht-féle definíció egyvelegét használja. Tiltakozó cselekménynek tekinti: „... azt a nyilvános, kollektív cselekvést, amelyet bizonyos sajátos követelések artikulálására hajtanak végre. Nem rutinizált, jogilag előírt magatartás, amelyet a társadalmi-politikai szervezetekben hajtanak végre, és formája tekintetében is különbözik az igények elfogadott, rutinizált megjelenítésétől. Bizonyos, alkotmányosan és jogilag szabályozott cselekvéseket, mint a sztrájk, gyűlés vagy a tüntetés, szintén tiltakozó cselekményeknek tekinthetünk radikális, »diszruptív« jellegű következtében. Az igényeket »artikulálják«, ha a szervezett avagy szervezetlen cselekvők intézményekhez, szervezetekhez, vállalatokhoz fordulnak, a következő módokon. ... Nyilvános az a cselekvés, amelyet legalább egy újsághír közöl. A kollektív cselekvés olyan cselekmény, amelyet legalább három személy hajt végre. Bizonyos extrém tiltakozási formák, mint pl. önégetés, éhségsztrájk vagy terrorcselekmények szintén »kollektív cselekvésként« definiálhatóak ritkaságuk és politikai jelentőségük

[10] Tarrow, 1994.

[11] Tarrow, 1994, 34 . (Kiemelés tőlem.)

A dacoló, ellenszegülésre felhívó tiltakozások akkor keletkeznek, amikor nincs megfelelő, bevett hozzáférési út az intézmények irányába, az anyagi forrásokhoz.

Amíg azonban Tilly a kollektív cselekvést a szövetségesekkel és a hatósággal való kölcsönhatás folyamataként értelmezi, addig Tarrow-nál a társadalmi mozgalom kollektív cselekvés formájában is megjelenik. Szerinte a legrégebbi kollektív cselekvés az erőszak, a következő a szervezett, nyilvános demonstráció, ami a legelterjedtebb konvencionális aktivitás napjainkban, míg a harmadik a direkt diszruptív cselekvés, amely a megállapodás és a küzdelem között helyezkedik el. A mozgalmak e három cselekvési típus különböző keverékét alkalmazzák.

Dieter Rucht a német tiltakozáskutatás úttörőjének számít. Thomas Ohlemacherrel 1992-ben megjelent közös tanulmányukban a politikai tiltakozást úgy határozzák meg, mint „...elkülönült, kollektív cselekvést, amely konfrontatív, diszruptív néha pedig erőszakos módszerekkel explicit célok elérésére törekszik”. Ez a fogalomhasználat az explicit célok tekintetében tér el Tarrow klasszikus megfogalmazásától. *A nyilvánosság számára is egyértelmű cél elérése Rucht és részben Tarrow nyomán, a kilencvenes évek óta vált a tiltakozás fogalmának hatodik alapkövévé.*^[12]

Rucht újabb munkáiban a kollektív, nyílt társadalmi, politikai tiltakozásokat két feltételhez köti. Egyrészt szükségesnek ítélt egy konstrukciós szerkezetet, amely biztosítja a források, a szervezet, a stratégiai döntések és a mobilizáció meglétét, összhangját. Rucht hangsúlyozza, hogy a másik feltétel a társadalmi befogadásnak való megfelelés. A tiltakozók ugyanis hatásokat akarnak kiváltani a társadalomban: „A problémának fajsúlyosnak, a kritikának indokoltnak, a bepanaszoltnak felelősenek, a megoldásnak reálisnak kell lennie, a tiltakozók tehát nemcsak azt szeretnék, ha meghallgatnák őket, hanem egyetértést is szeretnének kiváltani.”^[13] Nem elegendő tehát csak a problémák felvetése, hanem konstruktív megoldásokat is ki kell nyilvánítani. Rucht ebben találja meg a társadalmi, politikai tiltakozások kettős jelentését. „Aki tiltakozik, valami *ellen* cselekszik. A tiltakozás több nyelv jelentése alapján ellentmondás, a visszautasítás kifejezése. Aki tiltakozik, egyszersmind valamiért cselekszik is.”^[14] *A tiltakozás tehát nem merül ki az elhárításban, hanem világosan utal a jobb helyzet lehetőségére is.* Rucht kommunikációs szempontból is explicit meghatározását adja a tiltakozásnak. *Kétoldalú kommunikációs folyamatot határoz meg, amelynek egyik része a tiltakozók csoportján belül zajlik belső egyeztetés formájában, a másik része pedig a tiltakozó csoport és társadalmi környezet között megy végbe.* Olyan nyilvános kommunikációs cserefolyamatot alakít ki, amely interakciókat indít el a tiltakozók és a külvilág között. Ez nemcsak a konkrét akció során valósul meg, hanem már az előkészítő szakaszban is elkezdődik az információszerzés, a hatóságok, a média értesítése, a szimpatizánsok megnyerése és a szükséges

[12] Rucht Ohlemacher, 1992, 7677 .

[13] Rucht, 2001, 9

[14] Rucht, 2001, 9.

anyagi erőforrás előteremtése. Mindezekből következik, hogy téves az a szemlélet, amely szerint a tiltakozás csak bilaterális ügy, és célja kimerül a valamivel szembeni ellenvélemény kifejezésre juttatásában.

Figyelembe véve a különböző fogalomtípusokat, a politikai tiltakozások alatt azokat a kollektív cselekvéseket értem – tiltakozási formától függetlenül –, amelyek valamilyen explicit célok elérése érdekében nyilvánosságra kerülnek, és a politikai keretfeltételekben akarnak változtatásokat elérni kompetitív szituációban.

TILTAKOZÁSI REPERTOÁR

Charles Tilly 1978-ban^[15] alkalmazta először a tiltakozási repertoár fogalmát, amely a későbbiekben a tiltakozások egyik legáltalánosabban elfogadott fokmérőjévé vált. Tilly szerint a kollektív cselekvések repertoárja meglepően korlátozott annak ellenére, hogy a társadalomnak számtalan erőforrás áll rendelkezésre jogai kifejezésére. Tarrow elfogadja Tilly definícióját, amikor a repertoár fogalma alatt a kollektív cselekvések egy adott időszak alatt kialakult változatait érti.^[16] Nem húz merev határvonalat a konvencionális és a nem konvencionális kollektív cselekvések közé, ugyanis empirikusan kimutatja, hogy ugyanazok az individuumok részt vesznek mindkét akcióformában. A nem konvencionális tiltakozásokat tovább bontja konfrontatív és erőszakos cselekvéstípusokra. Az olasz tiltakozási gyakorlat vizsgálata nyomán állapítja meg, hogy a tiltakozási ciklusokat diszruptív és konvencionális kollektív cselekvések egyaránt alkotják (5. táblázat). Kimutatja, hogy a demonstrációk diszruptív cselekvésként indultak, de a demokratizálódással folyamatosan intézményesültek. A demokratikus államokban úgy fogják fel a demonstrációt, mint normális és bevett gyakorlatot, amely rendőri védelmet is kaphat. A demonstráció vált a civil társadalom modern, nem választásos akaratanilvánításának legáltalánosabb formájává. *A tiltakozó mozgalmak, illetve környezetük közötti versengés kihat a tiltakozási forma megválasztására.* Az olasz ipari konfliktusok elemzése során Tarrow arra a következtetésre jutott, hogy a tiltakozásoknál megnyilvánuló diszruptió ott volt a legnagyobb mértékű, ahol a szakszervezetek között a legkiélezettebb verseny folyt a munkások támogatásáért.^[17] Még nagyobb a bomlasztó tevékenység, ha a verseny nemcsak a szakszervezetek, hanem a szakszervezetek és külső csoportok között is folyik. Néhány évvel később Ruud Koopmans bővíti és finomítja Tarrow repertoár fogalmát, különösen a konvencionális cselekvéseket, valamint az erőszakos tiltakozásokat illetően.^[18]

[15] Tilly, 1978, 151.

[16] Tarrow, 1989, 1516.

[17] Tarrow, 1989.

[18] Koopmans, 1998.

Tarrow és Koopmans alapján a konvencionális és nem konvencionális tiltakozások formái a következőképpen csoportosíthatók:

1. táblázat
A tiltakozási repertoár

konvencionális			nem konvencionális			
hagyományos	direkt - demokratikus	meggyőző jellegű	konfrontatív		erőszakos	
			legális	illegális	„könnyű”	„nehéz”
jogi útra terelés	népi kezdeményezés	demonstráció (felvonulás, gyűlés, tüntetés)	üléssztrájk	illegális demonstráció	lopás	tulajdon rongálása
levél politikusnak	referendum kezdeményezés	petíciók	félpályás útlezárás	blokád	emberek megfenyegetése	merénylet
röpirat	-	munkahelyen belüli gyűlés	expreszszív, szimbolikus cselekvések, pl. éhségsztrájk, leláncolás	titkos információk publikálása	-	szabotázs
sztrájk	-	-	bojkott	-	-	politikai gyilkosság

• Forrás: Tarrow és Koopmans alapján Szabó Andrea.

AZ AMERIKAI TILTAKOZÁSKUTATÁS ÚJ IRÁNYAI

Az Amerikai Egyesült Államok társadalomtudósai sokat merítettek a társadalmi tiltakozások, mozgalmak vizsgálatához az új társadalmimozgalom-elmélet interpretációjából. A Habermas, Offe és mások munkáit tanulmányozó amerikai szociológusok kételkedtek a mozgalmak új jellegében, ami érthető is, hiszen az USA-ban a mozgalmak elsősorban kulturális alapon és értékek mentén szerveződnek. Azt is meg kell jegyezni, hogy az európai diákmozgalmakba több mintát az Amerikában tanuló nyugat-európai fiatalok hoztak át. Mindezek mellett a nyugat-európai új társadalmi mozgalom-elmélet korlátozott mértékben, a marxi tradíciók figyelmen kívül hagyásával, de hatott az amerikai szociológiára, méghozzá annak konceptuális és analitikus szemléletmódja alapján. Így a kultúrára

mint a cselekvés arénájára és a kulturális változásra mint a mozgalmi erőfeszítések következményeire terelődött az amerikai mozgalom- és tiltakozáskutató szociológusok figyelme.^[19] Szintén a nyugat-európai hatás következménye a kollektív identitás elméletének átvétele, amely a Mancur Olsont követő racionális cselekvésemélet mindaddig domináns hatását szorította ki a társadalmi mozgalom szervezeteit kutató társadalomtudósok szemléletmódjából. *Az új keletű irányzat a társadalmi mozgalmak tagjainak toborzását, megtartását, mozgósítását és motiválását kezdte el vizsgálni a szimbólum-, a nyelv-, a diskurzus- és az identitáshasználat szempontjából, amihez a szimbolikus interakcionális nyújtott kiinduló keretet.* Az amerikai mozgalomkutatók szellemi előfutárainak a német fenomenológiai szociológia – elsősorban az 1940-es évektől Alfred Schütz –, valamint az ebből táplálkozó szimbolikus interakcionális elmélete – Erving Goffman, Harold Garfinkel – tekinthető.^[20]

Az így kifejlődő tiltakozáskutatás legelterjedtebb irányzata a *framing*^[21] módszer alkalmazza, amely a fentiek alapján a mozgalom aktivisták általi szimbolikus megjelenésére, a sérelmek kifejezésére, a konszenzus kiharcolására és az ezeket kifejező, kialakító formák, megoldások kutatására helyezi a hangsúlyt. A framing elméletet a társadalmi mozgalmak kutatására először David Snow és Robert Benford alkalmazta a nyolcvanas évek végén. Szerintük a keret (frame) olyan „...értelmezési séma, amely leegyszerűsíti és összesűríti a »kinti« világot azáltal, hogy az egyén jelen- vagy múltbeli környezetéből szelektíven hangsúlyoz és kódol bizonyos tárgyakat, helyzeteket, eseményeket, tapasztalatokat és cselekedetsorozatokat.”^[22] McAdam, McCarthy és Zald 1996-ban finomítja a fogalmat, beemelve az egyén tudatos, stratégiai erőfeszítését a világkép alakítására.^[23] Donatella della Porta a tiltakozások és a rendőrség kapcsolatát vizsgálta framingek segítségével. Az utóbbi években az Egyesült Államokban elsősorban Rhys H. Williams alkalmazza teoretikus alapon a framing elemzést.

Snow és Benford szerint a framing során a társadalmi mozgalmak a problémákra irányítják a figyelmet, megjelölik a hibát okozó személyt vagy tárgyat, és alternatívát vázolnak fel, valamint az ezt segítő feladatok sorát.^[24] Így ennek megfelelően a mozgalom elitje és aktivistái, valamint a kulturális befogadók, a tagság, a semlegesek, a hívek viszonyrendszere, a követelések kialakítása, a motivációk befolyásoló képessége képezi a framing elemzés tárgyát. A framing három szakaszra osztható. (1.) A diagnosztikai keretezés során a probléma okozóit és indítékait tárják fel. (2.) A prognosztikai framing alatt a mozgalmak a helyreállítás tervét készítik el. (3.) A motivációs keretezés pedig kialakítja a logikai indokoknak megfelelő nyelvezetet.

[19] Erről részletesen lásd Williams, 2004.

[20] A fenomenológiáról lásd: Hernádi, 1984.

[21] A framing elméletéről és gyakorlati használatáról lásd: Páll, 1999; Wisler – Tackenberg, 1999; Magyar, 1999.

[22] Snow – Benford, 1992, 137.

[23] McAdam – McCarthy – Zald, 1996, 6.

[24] Lásd: Hunt – Benford – Snow, 1994.

A politikai keretfeltételek elemzése helyett összességében Snow-ék a framing vizsgálatát javasolják, mert az objektív struktúrákkal szemben – pontosabban azt kiegészítve – fontosabbnak ítélik a kollektív szereplők objektív struktúra érzékelését. „A kollektív cselekedetek egyes láncolatai nem azért mennek végbe vagy fulladnak kudarcba, mert az objektív feltételek lehetővé teszik vagy éppen megakadályozzák azokat, hanem inkább azért, mert a mozgalmi szereplők úgy érzékelik, hogy az objektív feltételek lehetővé teszik vagy akadályozzák azokat.”^[25] Más amerikai szociológusok a framing mellett a szemiotika és a narratív analízis felé fordultak.

Összességében az Amerikai Egyesült Államokban a társadalmi mozgalmak kutatásának két iskolája alakult ki a '90-es évek közepére. Az egyik a mozgalomcentrikus megközelítés, amely a belső *mozgalomkultúrát*, a normákat, hiteket, szimbólumokat, identitásokat veszi górcső alá, amelyek alakítják a szolidaritást, a motivációt és a kollektív cselekvést. A framing tehát e tekintetben a kollektív cselekvés elindítására és fenntartására tett erőfeszítések *belső dinamikáját* akarja feltárni. Az objektumokon belül az elemek kapcsolati struktúrájának feltárása a cél, amelynek fő eszköze a nyelvészeti alapokra építő elemzés. Ugyanazokat a kérdéseket teszik fel, mint akár a hagyományos társadalmi mozgalmak kutatói, csak ezeket kulturális jelenségként kezelik. A *kulturális alapokon nyugvó mozgalomcentrikus megközelítés nagy hasonlóságot mutat a tiltakozáskutatásnak a mobilizációs potenciálra fókuszáló irányzatával*.

A másik iskola pedig a *kulturális tér részének* tekinti a mozgalmat, azaz a mozgalmak kialakulását, ciklikusságát és sikerességét a kulturális körülmények tükrében elemzi. Ez az irányzat a *kulturális keretfeltétel-rendszerben* (cultural opportunity structure, COS) helyezi el a mozgalmakat, hasonlóan, ahogy az új társadalmi mozgalmak esetében az európai irányzat képviselői a *politikai keretfeltétel-rendszer* (political opportunity structure, POS) esetében tették.^[26] A belső mozgalomkultúráról a hangsúly a társadalmilag és kulturálisan rendelkezésre álló szimbólumokra, opciókra helyeződik át. A repertoár (a rendelkezésre álló tudás, kellékek, formák) fogalma fejezi ki a választási lehetőségek kombinációját a kulturális kontextus tekintetében. Ez a repertoár fogalom mintegy felújítása, kulturális alapokra helyezése a fentebb elemezett, Charles Tilly által 1978-ban^[27] megfogalmazott klasszikus tiltakozási repertoár fogalomnak.

A statikus, strukturális modellektől a *dinamikus mechanizmusok* és az egymással összefüggő folyamatok elemzésére való átállást szorgalmazza az ezredfordulón McAdam, Tarrow és Tilly (érdekes, hogy szemléletünkben a XX. század utolsó harmadában még a strukturális megközelítés dominált).^[28] Korábban, a tiltakozáskutatás meghatározó személyiségei makroszinten azt tapasztalták, hogy a kollektív tiltakozások ciklikusan törnek fel. A ciklikusság

[25] Hunt – Benford – Snow, 1994. 204.

[26] Részletesebben lásd: McAdam – McCarthy – Zald, 1996.; és Benford – Snow, 2000, 611–639.

[27] Tilly, 1978.

[28] Lásd: McAdam – Tarrow – Tilly, 2001.

mögött meghúzódó mozzgatóerők feltárása inspirálta váltásukat, hogy a statikus, strukturális megközelítéstől eltávolodva dinamikus modellt alakítsanak ki. Ennek az eszköze a framing, amit 2005-ben tovább pontosít Sidney Tarrow és Donatella della Porta. Korábbi felfogásukhoz képest újdonság, hogy ugyan elfogadják a strukturális feltételek szükségességét a tiltakozások ciklikusságának megértéséhez, de ugyanakkor ezt már nem tartják elégségesnek. A '80-as, '90-es évek társadalmi mozgalmai nagyrészt intézményesültek, és ennek hatására az elmúlt években új típusú, laza szervezeti formákat felvevő csoportok jelennek meg, amelyek az egyetemes igazság elve mentén hatolnak be a nyilvánosságba: „...nem annak tekintjük a forrásokat és lehetőségeket »amik«, hanem annak, amiknek tűnnek, és ahogyan azt az aktivisták megalkotják. A specifikus kollektív cselekvési szerepeket fel kell, hogy váltsák a teljes epizódokat felépítő folyamatok, a szereplők és az általuk felvetett kérdéskörök.”^[29]

A TILTAKOZÁSOK SZERVEZŐDÉSÉNEK TRANSZNACIONÁLIS ASPEKTUSAI

A II. világháborút követően elkezdődött politikai, gazdasági és kulturális változások átalakították a nemzetállamok és a nemzetközi gazdasági, politikai szervezetek, valamint a transznacionális vállalatok viszonyát. A hatalom súlypontja elmozdult az országon belüli és a nemzetközi szintéren egyaránt. A meghatározó politikai és gazdasági hatalommal bíró országokban csökken a törvényhozás kontrollja a végrehajtó hatalom felett, erősödik a bürokrácia és az érdekképviseletek befolyása. A '60-as évektől fokozatosan feloldódnak a pártok osztályköttöttségei, sőt a pártok jellege is megváltozik: előtérbe kerül a néppárt, a választási párt és a kartellpárt típus. A nemzetközi viszonyokban megerősödnek a szupranacionális és a regionális gazdasági, politikai szervezetek. Így jut meghatározó szerephez a Világbank, a Világkereskedelmi Szervezet és az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Társulás.

Ennek megfelelően átalakul az emberi jogokért, a környezetvédelemért, a gazdasági elnyomás ellen, a békéért folytatott civil küzdelem, hiszen ezek is kialakították transznacionális szerveződéseiket és ennek kapcsán sajátos tiltakozási formákat vettek fel. Noha a nemzetállamok politikai szerepe továbbra is erős, mégis az tapasztalható, hogy a transznacionális gazdasági szerveződések irányába megnyilvánuló kontroll funkció lehetőségei csökkentek. „Sokan abban látják a változást, hogy a *hatalom tengelye* most már *nem a politika, hanem a piac*, melyben a neoliberális gazdaságpolitika a multinacionális vállalatok hatalmát növeli, és ezzel egy időben csökken a nemzetállamok azon lehetősége, hogy kontrollálni tudnák e folyamatot.”^[30]

[29] della Porta – Tarrow, 2005. 13. (kiemelés tőlem)

[30] della Porta – Tarrow 2005. 2. (kiemelés tőlem)

A globalizáció kettős jelentéssel bír, és ezen jelentésduál pontosítása rendkívül fontos a globális tiltakozás fogalmának kifejtése szempontjából.^[31] Vannak olyan tiltakozások, amelyek felvetéseiket, akcióformáikat tekintve nemzetközi jellegűek, de nem globalizáció-ellenesek. Ezek inkább egy-egy probléma transznacionálissá, globálissá tételére koncentrálnak. Míg más tiltakozások a politika, a gazdaság és a kultúra globalizációjából eredő problémákkal szemben nyilvánulnak meg, és ezen esetekben fontos a globalizációellenesség hangsúlyozása.^[32] Charles Chatfield használja egyébként először a nemzetközi társadalmi mozgalmi szervezet (TSMO) kifejezést az olyan laza, nem hivatalos szerveződések hálózatára, amelyek valamilyen közös érdekből nemzetek feletti szinten szerveződnek.^[33] Legkorábban a környezetvédelmi társadalmi mozgalmak alakulnak nemzetközivé. A környezetvédelemnek globális elvként való elfogadása segítette a kapcsolatháló kialakulását, és egyúttal a nemzetállamok felelősségének a felvetését is. A környezetvédelem esetében a szervezési és tiltakozási potenciál hierarchikusan épül fel, a nemzetközitől halad a nemzeti szerveződések felé. A nemzetközi társadalmi mozgalmi szervezetek 17 százaléka környezetvédelmi problémákra összepontosított 2000-ben, és ennél csak a globális emberi jogi kérdésekkel foglalkozó TSMO-k csoportja nagyobb, ez utóbbi 26 százalékot tett ki.^[34]

Donatella della Porta és Sidney Tarrow az e témában készült kutatásokat áttekintve a társadalmi mozgalmak transznacionálissá válásának három módját, a diffúziót, a domesztifikációt és az externalizációt különbözteti meg.

1. A *diffúzió* azt a folyamatot jelöli, amikor a mozgalmi célok, eszmék, gyakorlatok, akcióformák egyik országokból a másikba kerülnek valamilyen módon. Az egyes konfliktuspotenciálok, illetve akcióformák egyik országból a másikba adoptálással vagy adaptálással kerülhetnek át. Tarrowék klasszikus példája az ülösztíráj terjedése, amely az amerikai polgárjogi mozgalmak akcióformája volt, és később került a nyugat-európai diákmozgalmak tiltakozási repertoárjába. Az országok közötti diffúziós folyamatok, valamint a tiltakozások egyes szereplői igénylik és egyben elő is segítik a transznacionális hálózatok kialakulását, ez azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy ezek automatikusan globalizáció-ellenesek lennének problémafelvetésük tekintetében.

Tarrow és McAdam szerint a tiltakozás jelentős része lokálisan kezdődik, majd országok közöttivé növekszik. Rámutatnak, hogy a tiltakozás terjedése nem kapott akkora figyelmet, mint a mozgalommá szerveződés. A tiltakozások terjedését a tradicionális diffúziós elmélet szerint az újítások, illetve az új kulturális elvek mentén kialakult kölcsönhatások segítették elő. A lokális tiltakozások ciklust teremtő hatása két úton nyilvánulhat meg, bár elő-

[31] Lásd: Tarrow – McAdam, 2005.

[32] Pianta, 2004.

[33] Chatfield, 1997.

[34] Johnson – McCarthy, 2005, 75.

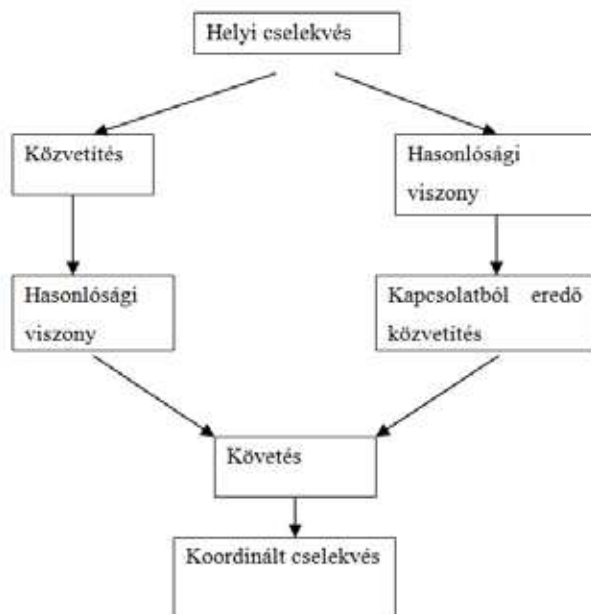
fordulhat e két változat együtt is. A kapcsolatból eredő (a) és a közvetítés nyomán kialakuló (b) tiltakozás a „léptékváltás” két különböző módját reprezentálja. A „léptékváltás” a lokális tiltakozás ciklusteremtő képességét jelenti: „A lokális közös cselekvés akkor eredményezi a tiltakozás kiszélesedését, amikor a kiinduló akció elér egy távolabbi csoportot, amelyik kellőképpen hasonlónak ítéli magát a kiinduló elégedetlenkedőkhöz (*hasonlósági viszony*), hasonló akcióba kezd (*követés*), és így a két helyszín teljesen koordinált cselekvését eredményezi.”^[35] Az alábbi, 3. ábrán a „követés” kiemelt jelentősége látható. Az erős azonosulás sem garantálja a cselekvést, mert bizonyos csoportokat a félelem vagy egyéb okok távol tartanak az akciótól. A követést, a kutatók öntörvényűnek és véletlenszerűnek tarják, amit meg kell különböztetni a „közvetítéstől” és a hasonlósági viszonytól.

Sidney Tarrow és Doug McAdam a tiltakozás terjedésének három útját különbözteti meg: a *kapcsolaton kívüli terjedés* (non-relational diffusion) során az információ átadása nem személyhez kötött, hanem tömegkommunikációs eszközökön keresztül valósul meg. A *kapcsolatból eredő terjedés* (relational diffusion) során az átdó és az átvevő között különböző csatornán keresztül interakció alakul ki. A harmadik forma a *közvetítés* (brokerage), amelyben személyek, illetve csoportok olyan társadalmi területeket kötnek össze, amelyek addig nem tartottak kapcsolatot egymással.^[36] A fent említett ülősztrájk esetében például az „ügynöki munkát”, azaz a közvetítést azok a német diákok végezték, akik a hatvanas években, az Amerikai Egyesült Államokban tanultak, majd hazatérve a diákmozgalmak élére álltak.

[35] Tarrow – McAdam, 2005, 127. (kiemelés tőlem).

[36] Használják még a hasonlósági viszony kifejezést, amely úgy jön létre, hogy a különböző helyszíneken lévő szereplők hasonlóan ítélik a maguk cselekvését a másokéhoz, és ez igazolja a közös cselekvést. A lényeg, hogy befolyásolásra tett kísérlet nélkül igyekeznek magukat azonosítani más territóriumban lévő, hozzájuk hasonló tiltakozókkal, így segítve elő politikáik terjedését.

1. ábra
A helyi és a koordinált, globalizált cselekvés kapcsolata



• Forrás: Tarrow - McAdam, 2005, 6.1 ábra 128. old.

2. A *domesztifikáció* során a tiltakozások olyan konfliktusokat jeleznek egy-egy országban, amelyeknek az adott országon kívüli eredete van, és célpontjai általában nemzetközi intézmények. Sok esetben a nemzeti kormányok olyan intézkedései ellen irányulnak, amelynek eredete szupranacionális, és a nemzeti kormány csak végrehajtói funkciót tölt be (pl. az Európai Unió döntései elleni tiltakozások a nemzetállamon belül bontakoznak ki).

3. Előfordulhat olyan eset is, ez az *externalizáció*, amikor szupranacionális intézmények, vállalatok, mozgalmak avatkoznak be országon belüli konfliktusok megoldásába, illetve maguk generálnak ilyen konfliktusokat. A folyamat kétirányú: van, amikor a nemzeti szinten gyenge tiltakozáspotenciállal rendelkezők, például az Európai Unió Bírósága vagy a Parlamentje előtt jelennek meg, azaz szupranacionális tiltakozásokat generálnak.

A másik irány a *transznacionális kollektív cselekvésben nyilvánul meg, amikor is az aktivisták hálózatai koordinált nemzetközi tiltakozási kampányt alakítanak ki. A nemzeti mozgalmak a nemzetközi szintre kapcsolatba lépnek a hozzájuk hasonlókkal, és egymást arra ösztönzik, hogy az egyes nemzeti szinten megjelenő problémának globalizált jelleget adjanak. Hétköznapi értelemben ezt nevezzük globalizált tiltakozásnak.*

A transznacionálissá váló mozgalmakkal és tiltakozásokkal kapcsolatban megállapítható, hogy azok ideái, akcióformái és stratégiái is átalakulnak. Kibővül például az igazságosság elve, és az egyetemes igazságosságként jelenik meg (global justice). A kollektív cselekvés pedig, ahogy azt fentebb jeleztem, transznacionális kollektív cselekvéssé (transnational collective action) formálódik a nemzetközi természetű konfliktusok alakítására. *A transznacionális kollektív cselekvés az új társadalmi mozgalmakhoz képest is változatosságot, újdonságot mutat.* A szubjektivitás hangsúlyozásával hozzájárul ahhoz, hogy az válik politikaivá, ami személyes. A politikamentes életstílus megváltozik, és így válik természetessé bizonyos politikai kérdésekben való megnyilvánulás. A globális szintén megjelenő kollektív aktorok bizalmatlanságukat fejezik ki általában a politikai intézményekkel szemben, és a nyilvánosság egy autonóm terét próbálják kialakítani (elsősorban a 2000-es évekre globálissá terebélyesedő internet révén), amely nemcsak a politikai pártoktól, hanem – ahogy azt Habermas a nyolcvanas években vizionálta – még a tömegkommunikáció kommersz logikájától is független.

Sidney Tarrow és Doug McAdam megjegyzik azonban, hogy *a globális szintén való küzdelem egyáltalán nem jelenti a lokális és a nemzeti mozgalmak, illetve azok tiltakozásainak megszűnését.*^[37] Három tényezővel magyarázzák, hogy a helyi mozgalmak és a globális mozgalmak, illetve azok tiltakozásai között szoros a kapcsolat. Úgy vélik, hogy az internalizált viták egy részét – helytelenül – globálisként kezelik csak azért, mert nemzetközi, külföldi a célpont. Ráadásul a nemzetközi szintén megjelenő aktivisták „nem gyökértelen kozmopoliták”, hanem helyi társadalmi érdekcsoportokból szerveződnek, és az akció elmúltával oda is térnek vissza. A nemzetközi szintén lezajló viták pedig nem helyettesíthetik a lokális konfliktusok feloldását.

IRODALOMJEGYZÉK

- Benford, Robert D. – Snow, David A. (2000): Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment, *Annual Review of Sociology*, 26. sz.
- Chatfield, Charles (1997): „Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945” In: Smith, Jackie – Chatfield, Charles – Pangucco, Ron (eds.): *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse, Syracuse University Press
- della Porta, Donatella – Tarrow, Sidney (2005): Transnational Processes and Social Activism: An Introduction, In: della Porta, Donatella – Tarrow, Sidney (ed.): *Transnational Protest & Global Activism*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, INC
- Ekiert, Grzegorz Tarrow – McAdam, 2005 Kubik, Jan (1996): Strategies of Collective Protest in Democratizing Societies, In: Dr. Timoránszky Péter (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*. 2. 165–187.

[37] Tarrow – McAdam, 2005.

- Hernádi Miklós (szerk.) (1984): *A fenomenológia a társadalomtudományban*, Budapest, Gondolat Kiadó
- Hunt, Scott A. – Benford, Robert D. – Snow, David A. (1994): Identity Fields: Framing Processes and the Social Construction of Movement Identities, In: Larana, Enrique Johnston, Hank – Gusfield, Joseph R.: *New Social Movements From Ideology to Identity*, Philadelphia, Temple University Press
- Johnson, Erik – McCarthy, John D. (2005): The Sequencing of Transnational and National Social Movements Mobilization: The Organizational Mobilization of the Global and U.S. Environmental Movements, In: Tarrow, Sidney – della Porta, Donatella (ed.): *Transnational Protest & Global Activism*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, INC
- Koopmans, Ruud (1998): The Use of Protest Event Data in Comparative Research: Cross-National Comparability, Sampling Methods and Robustness, In: Rucht, Dieter Koopmans, Ruud – Neidhardt, Friedhelm (eds.): *Acts of Dissent New Developments in the Study of Protest*, Berlin, Sigma
- Magyar Gábor: Pártprogramok és parlamenti viták a közrendről, In: Wisler, Dominique Szabó Máté (szerk.) (1999): *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, Budapest, Villányi úti könyvek 17.
- McAdam, Doug – McCarthy, John D. – Zald, Mayer N. (eds.) (1996): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, New York, Cambridge University Press
- McAdam, Doug – Tarrow, Sidney – Tilly, Charles (2001): *Dynamics of Contention*, New York, Cambridge University Press
- Páll Kinga Ágnes: „Mit ír az újság a tüntetésről, ha nincsen erőszak? A »framing« eljárásai, In: Wisler, Dominique – Szabó Máté (szerk.) (1999): *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, Budapest, Villányi úti könyvek 17.
- Pianta, Mario (2004): A globális civil társadalom párhuzamos csúcstalálkozóai In: Anheier, Helmuth – Glasius, Marlies – Kaldor, Mary (szerk.): *Globális civil társadalom I.* Budapest, Typotex
- Rucht, Dieter – Ohlemacher, Thomas (1992): Protest Event Data: Collection, Uses and Perspectives, In: Diani, Mario – Eyerman, Ron (eds.): *Studying Collective Action*, London, SAGE Publication
- Rucht, Dieter (2001): Protest und Protestereignisanalyse: Einleitende Bemerkungen, In: Rucht, Dieter (Hg.): *Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen*, Frankfurt, Campus Verlag
- Snow, David A. – Benford, Robert D. (1992): Master Frames and Cycles of Protest, In: Morris, Aldon D. – McClurg Mueller, Carol (eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press
- Tarrow, Sidney – McAdam, Doug (2005): Scale Shift in Transnational Contention, In: Tarrow, Sidney – della Porta, Donatella (ed.): *Transnational Protest & Global Activism*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Tarrow, Sidney – della Porta, Donatella (eds.) (2005): *Transnational Protest & Global Activism*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Tarrow, Sidney (1989): *Democracy and Disorder Protest and Politics in Italy 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press
- Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press
- Tarrow, Sidney (1998): Studying Contentious Politics: From Event-ful History to Cycles of Collective Action, In: Rucht, Dieter – Koopmans, Ruud – Neidhardt, Friedhelm (eds.):

Acts of Dissent New Developments in the Study of Protest, Berlin, Sigma

- Tilly, Charles (1978): *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House
- Williams, Rhys H. (2004): The cultural Contexts of Collective Action: Constraints, Opportunities, and the Symbolic Life of Social Movemenets, In: Snow, David A. – Soule, Sarah A. – Kriesi, Hanspeter (eds.): *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Blackwell Publishing Ltd.
- Wisler, Dominique – Tackenberg, Marco: Svájc: a német és a francia modell ütközése In: Wisler, Dominique – Szabó Máté (szerk.) (1999): *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*, Budapest, Villányi úti könyvek 17.



• Győri kép

Adalékok a Kádár-rendszer politikai elitjének vizsgálatához: Az MSZMP tagságának és függetlenített apparátusának összetétele a számok tükrében

Jelen tanulmány tárgya az egykori MSZMP tagjai, valamint függetlenített apparátusa összetételének összehasonlító empirikus vizsgálata a rendelkezésre álló statisztikák alapján. Írásom célja, hogy a számadatok felhasználásával árnyaltabbá tegyem a Kádár-rendszer uralkodó osztályáról, politikai elitjének rekrutációjáról és összetételéről napjainkban kialakult képet.

Először a marxista-leninista ideológiában a munkásosztály élcsapatának tételezett párt – így a politikai elit fogalmát legkiterjedtebb módon értelmezvén – az MSZMP tagságának összetételét fogom vizsgálni. Azért tartom fontosnak, hogy kitérjek a párt összetételének elemzésére, mert az a nómenklatúrának, mint a pártállam politikai uralkodó osztályának, azon belül pedig a legszűkebb vezetői kör, Gyarmati György kifejezésével élve,^[1] a kommunista hatalmi elit elsődleges rekrutációs bázisának tekinthető. Ezt követően a függetlenített pártapparátus és a Központi Bizottság apparátusának összetételében végbement változásokat vizsgálom meg az 1957-es és 1983-as adatok összevetésével, kiemelt figyelmet szentelve a KB osztály- és intézményvezetői körének, továbbá a kommunista hatalmi elit egyik legfontosabb alcsoportjának, a megyei első titkárok körének. Általánosságban az összehasonlítások szempontjai a következők: demográfiai megoszlás, szociális származás és eredeti foglalkozás szerinti összetétel, illetve az iskolai végzettség vizsgálata.

PÁRT ÉS ÉRTELMISÉG

Először érdemes röviden kitérni a magát a munkásosztály pártjaként meghatározó kommunista párt és az értelmiség sajátos kapcsolatára. Konrád György és Szelényi Iván úgy vélik, annak ellenére, hogy a párt deklarálta a munkásosztály pártja volt, az értelmiségiek nagyobb arányban voltak párttagok, mint a társadalom más rétegei, a munkásokat is beleértve. Ezzel szemben a pártapparátuson

[1] Gyarmati, 2009

belül már sokkal nagyobb a társadalmi származásukat és/vagy eredeti foglalkozásukat tekintve munkásból lett funkcionáriusok aránya. A szocialista országokban az értelmiségi foglalkozási csoportok közül a pártfunkcionáriusok között volt a legmagasabb a munkáosztályból származók aránya. A munkásszármazásúak és a munkások számára tehát a pártbürokráciába való bekerülés volt a fölfelé irányuló mobilitás, az értelmiségivé válás legfontosabb csatornája.

Azonban, annak ellenére, hogy a társadalomban betöltött funkciójukat tekintve a munkásokból lett pártfunkcionáriusok is értelmiségieknek tekinthetők, az értelmiség egészéhez mégis sajátos módon viszonyultak. „...a pártbürokrácia, föllendülve a társadalmi piramis csúcsára, nyomban igyekezett elkülöníteni magát a pártba belépni erőlködő, s még inkább a párton kívül rekedő értelmiségi osztály egészétől. Kialakult tehát a pártbürokrácia csúcsán az uralkodó rend, amelynek tagjai ugyan mind értelmiségiek, de az értelmiségieket, csupán mert azok, nem bocsátja be automatikusan magába.”^[2] „Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz” című munka szerzői úgy vélik, az uralkodó kelet-európai kommunista pártoknak kettős osztálybázisa volt: egyrészt az értelmiség tömegpártjai, másrészt a munkáosztály káderpártjai voltak. Ugyanakkor az „uralkodó rend” megrostálta a pártba törekvő értelmiségieket, és az értelmiségiek is kevésbé törekedtek az „uralkodó rend” tagjaivá válni, így közöttük viszonylag kevés volt az értelmiségi származású vagy professzionális értelmiségi. Tagjainak nagyobb része tehát munkásszármazású volt. Mivel a munkások az „uralkodó rendhez” való csatlakozás útján válhattak értelmiségiekké, a párt a munkáosztály káderpártjaként is funkcionált. A párttagság nem ugyanazt jelentette a professzionális értelmiségiek és a munkások számára. Az értelmiségi jellemzően azért csatlakozott a párthoz, hogy ezzel elősegítse zavartalan értelmiségi pályafutását, a munkás számára pedig egy lehetőség volt arra, hogy kiemelkedjen a munkáslétből, hogy a fentebb jelzett értelemben értelmiségivé váljon. A szerzők szerint a munkás a párthoz való csatlakozás, az aktív alapszervezeti munka nyomán szinte automatikusan léphetett előre a társadalmi hierarchiában: művezetővé, esetleg pártalkalmazottá, tehát káderré válhatott.

Az értelmiségiek más társadalmi csoportokhoz képest nagyobb arányú párttaggá válásának „problémájával” a politikai vezetés hivatalosan is foglalkozott. A fizikai dolgozók, azon belül elsősorban az ipari munkásság arányának növelését szorgalmazta a PB egyik 1972-ben elfogadott határozata is. A dokumentum megállapította, hogy „a X. kongresszus – a párttagsággal kapcsolatos – alapvető politikai célkitűzését: a munkásarány növelését, a párttagság szociális összetételének javítását – nem sikerült teljesíteni... A pártba felvett fizikai dolgozók száma ugyan növekedett, de arányuk a párttagságban és az újonnan felvettek között ennek ellenére csökkent.”^[3] A határozat a fizikai dolgozók arányának csökkenését a következő okokkal magyarázta: „A párttagok általános és politikai műveltségének

[2] Konrád – Szelényi, 1989.

[3] Az MSZMP Központi Bizottsága Politikai Bizottságának határozata a párttagság létszámának növekedéséről és szociális összetételének alakulásáról. 1972. november 21. In: Vass, 1979, 400.

fejlődése, vezető beosztásba, illetve szellemi pályákra való kerülés befolyásolja a fizikai dolgozók arányának alakulását...

Évek óta magas a pártból kikerültek (kizártak, töröltek és kilépettek) között a fizikai dolgozók aránya...

A párt politikájának végrehajtása során jelentkező problémák esetenként és helyenként gátolják a fizikai dolgozók közeledését a párthoz;

A KISZ viszonylag gyenge a munkásfiatalok között és ez korlátozza ajánlási lehetőségeit...

A nagyipari és építőipari üzemekben hátrányosan befolyásolja a munkások felvételi arányát a nagyarányú munkaerő-vándorlás és a nagyszámú ingázó..."

A határozat emellett azt is megállapította, hogy „a szakmai hozzáértés és a vezetés színvonala emelésének igényével helyenként olyan nézet párosul, amely az értelmiségnek és a különböző vezető posztot betöltőknek a párton belül a szükségesnél nagyobb jelentőséget tulajdonít... A felvételre kerülők nagy többsége, főleg a fizikai dolgozók, a párt aktivistáinak kezdeményezésére kerül a pártba, míg a szellemi dolgozók jelentős része saját maga kezdeményezi felvételét.”^[4]

A fizikai dolgozók arányának csökkenése 1961 óta tartó tendencia volt a tagfelvételekben, és így a tagság összetételében is, ezért a határozat kimondta, hogy a tagfelvétel során biztosítani kell a fizikai dolgozók, azon belül is elsősorban a munkások többségét. A pártszervezeteknek a továbbiakban differenciált követelményeket kellett támasztaniuk a párthoz csatlakozni kívánó „szellemi dolgozókkal” szemben. Esetükben fokozott figyelmet kellett fordítani a párt politikája melletti nyílt kiállásra, a magasabb színvonalú marxista-leninista képzettség és a társadalmi munka megkövetelésére.

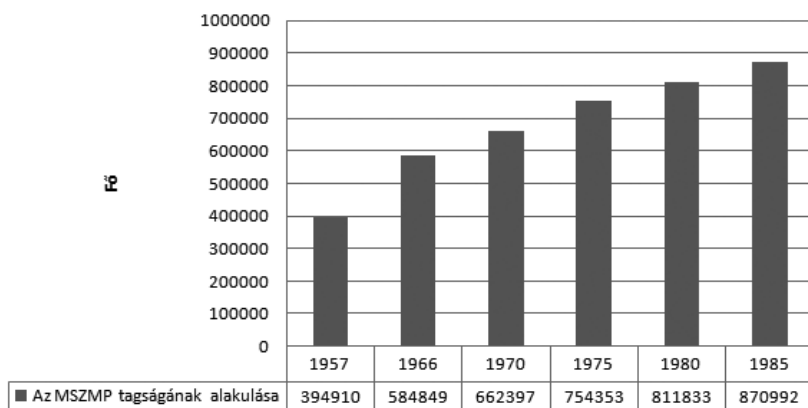
AZ MSZMP TAGJAINAK ÖSSZETÉTELE A SZÁMOK TÜKRÉBEN

A párttagság létszámával, összetételével kapcsolatos szám adatok az MSZMP kongresszusi jegyzőkönyveiből, illetve az MSZMP KB Párt- és Tömegszervezetek Osztálya 1958-as statisztikájából származnak. Utóbbi az 1957-es állapotokat tükrözi.

A párttagok számának 1957 és 1985 közötti alakulását jelzi az 1. számú ábra. Az ábrán jól kivehető a párttagság számának folyamatos emelkedése egészen 1985-ig. A párttagok száma a kezdeti mintegy 395 ezer főről 28 év alatt több mint a duplájára, 871 ezer főre emelkedett. 1957 és 1966 között 190 ezer fővel, a következő öt év során pedig több mint 75 ezer fővel növekedett. A későbbiekben ez a növekedés lelassult: 1975-től 1980-ig körülbelül 57 ezer fővel, 1980 és 1985 között pedig 59 ezer fővel emelkedett. Ugyanakkor az ország összlakosságának számához viszonyítva, százból kilencen az MSZMP tagjai voltak a nyolcvanas évek közepén.

[4] Uo. 400-401.

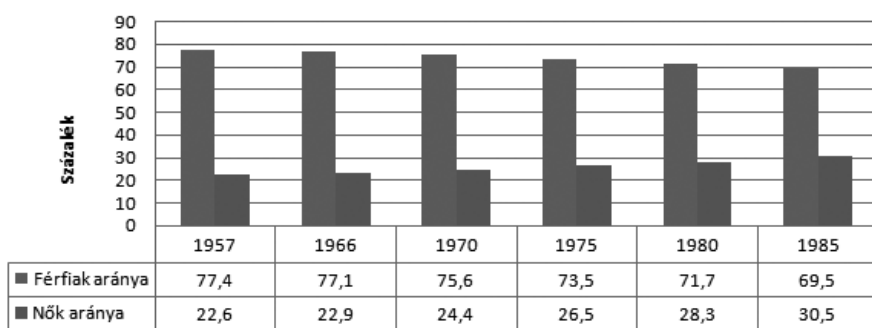
Az MSZMP tagságának alakulása



• 1. sz. ábra: Az MSZMP tagságának alakulása.

A 2. számú ábra a nők arányának alakulását jelzi a párttagság körében. Összességében megállapítható, hogy a pártnak a nők társadalmi szerepvállalása arányát javító célkitűzései kevés eredményre vezettek, ha ennek indikátoraként a nőknek a teljes párttagsághoz viszonyított arányát tekintjük. 1957 és 1966 között az MSZMP-ben arányuk lényegében változatlan maradt (22,6 százalék és 22,9 százalék). A későbbiekben azonban sikerült e téren csekély mértékű javulást elérni: öt évente átlagosan másfél-két százalék körüli növekedés figyelhető meg. 1985-re már majdnem minden harmadik párttag a gyengébb nem képviselői közül került ki. A vizsgált 28 éves periódus alatt mindössze körülbelül nyolc százalékos emelkedés figyelhető meg.

Az MSZMP tagságának nemek szerinti összetétele

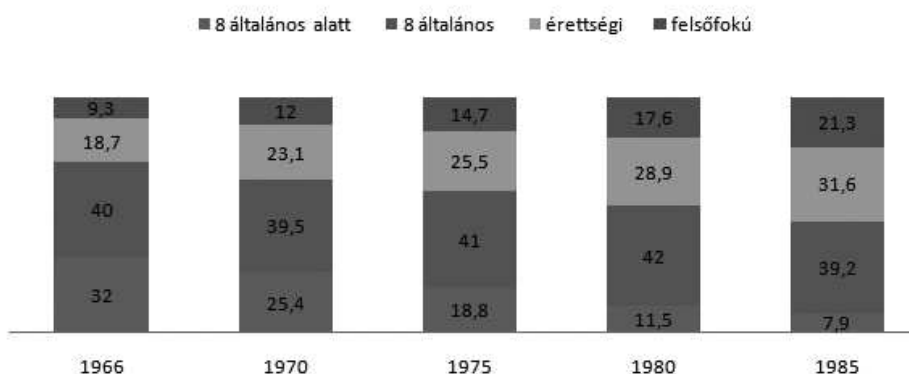


• 2. sz. ábra: Az MSZMP tagságának nemek szerinti összetétele.

A 3. számú ábra az MSZMP tagjainak iskolai végzettség szerinti összetételét szemlélteti. Ezzel kapcsolatban az 1966 és 1985 közötti periódusra vonatkozólag találtam összehasonlítható adatokat. Az oszlopdiagramok alapján megállapítható,

hogy a párttagok iskolázottságának szintje az időben előrehaladva folyamatosan emelkedett. A vizsgált 19 év alatt mind az érettségivel, mind a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya növekedést mutat, egyértelműen a legkevésbé iskolázott, nyolc általánost sem végzett párttagok rovására.

Az MSZMP tagságának összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban, százalék

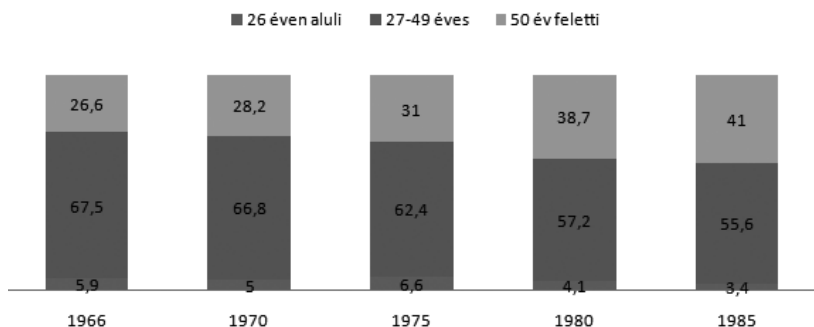


3. sz. ábra: Az MSZMP tagságának összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban.

Utóbbiak aránya 1966-ban még 32 százalék volt, ez a szám azonban 1985-re nyolc százalék alá csökkent. A nyolc osztályt végzettek aránya a vizsgált időszakban nem változott lényegesen: 39,2 és 42 százalék között ingadozott. Az érettségivel rendelkezők aránya majdnem 13 százalékkal, 18,7-ről 31,6 százalékra emelkedett 1966 és 1985 között. A felsőfokú végzettségűek aránya ez idő alatt több mint a duplájára, 9,3 százalékról 21,3 százalékra nőtt.

A következő oszlopdiagram az MSZMP tagjainak életkor szerinti összetételét mutatja. (Lásd: 4. sz. ábra) Az adatok szintén az 1966 és 1985 közötti időszakból származnak. Az itt közölt ábrától eltérően, az adatok forrásaként felhasznált pártstatisztikákban az életkorra vonatkozóan differenciáltabb korosztályi besorolás található, de mivel a különböző felmérésekben az egyes besorolási kategóriák határai idővel megváltoztak, a hosszabb távú összehasonlíthatóság érdekében sajnos kénytelen vagyok a 26 és 49 év közötti, témám szempontjából egyébként releváns korosztályokat összevontan szerepeltetni az ábrán. Ennek alapján az MSZMP tagjai életkor szerinti megoszlásban három nagyobb csoportra bontva láthatók az oszlopdiagramon. A párt fontos politikai célkitűzései között szerepelt a fiatalok mind nagyobb arányú közéleti, politikai részvételének előmozdítása is, amelynek alapvető feltételeként az MSZMP-hez való csatlakozás tekinthető. Ennek ellenére az alábbi ábrán összességében inkább a párttag-ság öregedésének tendenciája látszik kirajzolódni.

Az MSZMP tagságának összetétele életkor szerinti bontásban, százalék

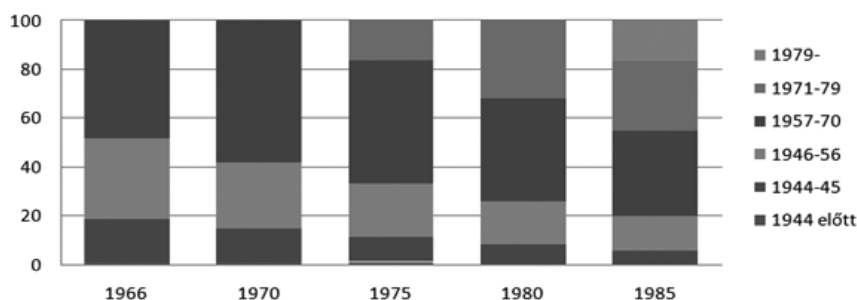


« 4. sz. ábra: Az MSZMP tagságának összetétele életkor szerinti bontásban.

A legfiatalabb korosztály, a 26 éven aluliak aránya inkább csökkent, mintsem növekedett volna a vizsgált időszakban. Arányuk 1966-ban 5,9 százalék volt, 1975-ben a 6,6 százalékot is elérte, 1985-re azonban 3,4 százalékra esett vissza. Az idősebb, 50 év feletti korosztály aránya viszont jelentős mértékben, 26,6 százalékról 41 százalékra növekedett 1966 és 1985 között. A vizsgált időszak végére tehát a tagság igen jelentős hányada ebből a korosztályból tevődött össze. A párttagok legnagyobb része ugyanakkor mindvégig a 27 és 49 év közötti korosztályból került ki. 1966-ban ehhez a korosztályhoz tartozott a tagság kétharmada arányuk azonban – a tagság elöregedésével párhuzamosan – folyamatosan csökkent: 1985-ben már csak 55,6 százalék volt.

Az 5. számú ábra az MSZMP tagjainak a párthoz való csatlakozás ideje alapján történő besorolását mutatja, szintén az 1966 és 1985 közötti években. Az összes párttaghoz viszonyítva nem meglepő, hogy a vizsgált időszak kezdetétől fogva az egykori illegális kommunisták aránya volt mindvégig a legalacsonyabb. Ugyanakkor érdekesség, hogy a párttagságukat 1944 előttre datálók aránya 1966-tól 1985-ig ugyan folyamatosan csökkent (1,3 százalékról 0,5 százalékra), figyelembe véve a teljes párttagság nagymértékű növekedését, tényleges számuk azonban az eltelt 19 év során körülbelül 2900 főről 4300 főre emelkedett. A jelenség magyarázatára ehelyütt nem vállalkoznánk. 1966-ban az MSZMP tagjainak nagyobb része, 48,4 százaléka, olyan személyekből állt, akik 1957 után csatlakoztak a párthoz.

Az MSZMP tagságának összetétele a párthoz való csatlakozás ideje szerint, százalék



• 5. sz. ábra: Az MSZMP tagságának összetétele a párthoz való csatlakozás ideje szerint.

A párttagok második legnagyobb csoportját, 33,1 százalékát ekkoriban az 1946 és 1956 között belépők alkották. Összességében megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a tagság gerincét az 1957 és 1970 között csatlakozók adták. Arányuk 1970-ben 58 százalék, de még 1985-ben is 35,3 százalék volt. Természetes jelenség, hogy az idő előrehaladtával a korábban csatlakozókat magába foglaló csoportok aránya folyamatosan csökkent.

A PB 1971. június 15-i határozata alapján bevezetésre került a párttagság eredeti foglalkozás szerinti nyilvántartása, hogy ezzel is elősegítse a tagság szociális összetételének elemzését. Ennek alapján 1975-ből (6.1. sz. ábra), 1980-ból (6.2. sz. ábra) és 1985-ből (6.3. sz. ábra) állnak összehasonlítható adatok a rendelkezésünkre. A kördiagramokon egész számokra kerekített százalékos értékek szerepelnek. Az adatok alapján megállapítható, hogy a párttagság eredeti foglalkozás szerinti összetételében a vizsgált tíz éves periódusban lényeges változás nem történt. Nem meglepetés, hogy az MSZMP mindvégig elsősorban az eredeti foglalkozásukat tekintve a munkásság körébe sorolt személyeket tömörítette. Az eredetileg munkásként dolgozók aránya mindvégig 60 százalék körül mozgott, az eredetileg paraszti foglalkozásúak aránya pedig 9 és 13 százalék között ingadozott. A pályafutásukat értelmiségiként (9-10 százalék) vagy alkalmazottként (16-17 százalék) kezdők aránya szintén gyakorlatilag változatlan maradt a vizsgált periódusban.

Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1975)



• 6.1. sz. ábra: Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1975). N=754353

Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1980)



• 6.2. sz. ábra: Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1980). N=811833

Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1985)



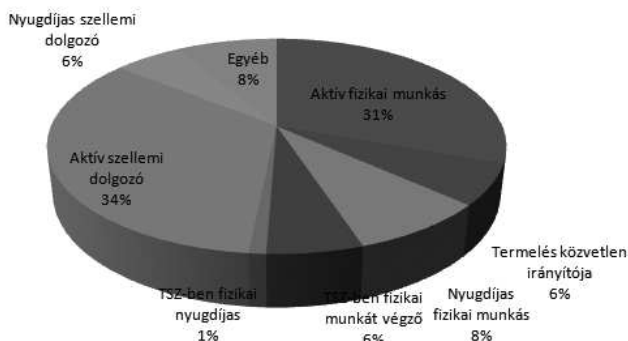
• 6.3. sz. ábra: Az MSZMP tagságának eredeti foglalkozás szerinti összetétele (1985). N= 870992

Az MSZMP tagságával foglalkozó részt a párttagság foglalkozás szerinti összetételének összehasonlító vizsgálatával zárom (7.1, 7.2. és 7.3. sz. ábra). Az összehasonlítás ismét csak az 1975 és 1985 közötti időszakra terjedhet ki, a korábbi felmérésekben szereplő foglalkozási csoportok ugyanis kevésbé voltak differenciáltak.^[5] A kördiagramokon egész számokra kerekített százalékos értékek szerepelnek. Az ábrákból kitűnik, hogy a pártvezetés erre irányuló törekvései ellenére sem sikerült érdemlegesen javítani az „aktív fizikai munkás” kategóriába tartozók kevesebb, mint egyharmados arányán. 1985-re részesedésük

[5] Az MSZMP KB PTO 1958-as statisztikájában a következő foglalkozási csoportok szerepeltek: munkás, paraszt, értelmiségi, alkalmazott, egyéb. Az MSZMP 1966-os és az 1970-es kongresszusi jegyzőkönyveiben található felmérések a „fizikai dolgozó, szellemi dolgozó, nyugdíjas és eltartott, egyéb kategória” szerint csoportosították a párttagokat foglalkozásuk alapján.

növekedés helyett inkább négy százalékkal csökkent a tíz évvel korábbi állapothoz képest. A vizsgált periódusban az „aktív szellemi dolgozók” aránya kevéssel mindvégig felülmúlta az „aktív fizikai dolgozókéét”. Mindvégig a párttagság 34 százalékát tették ki.

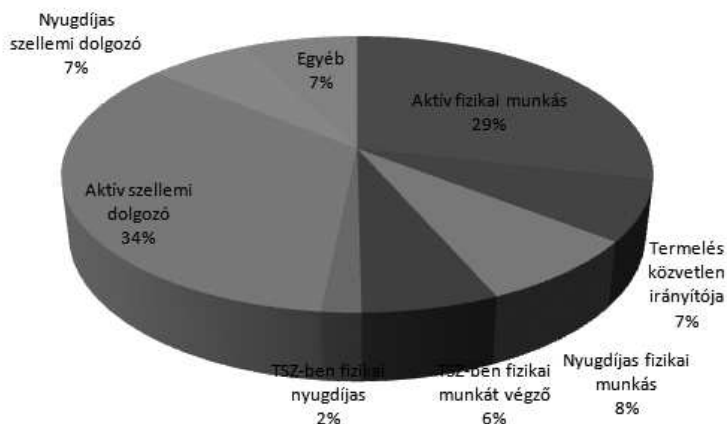
Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1975)



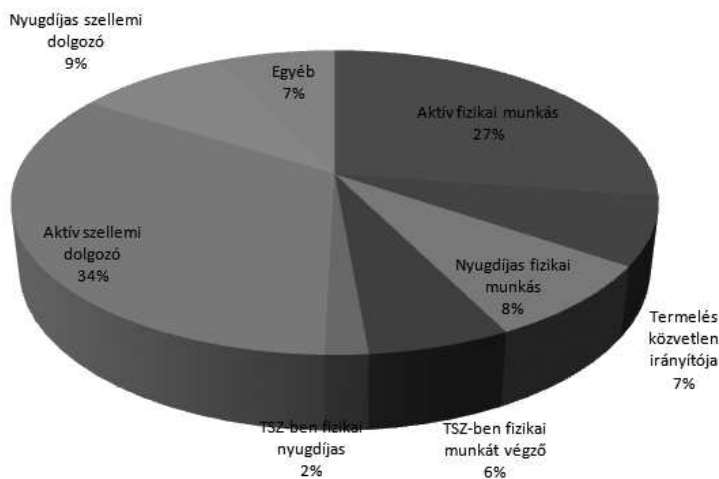
7.1. sz. ábra: Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1975). N=754353

Megfigyelhető ugyanakkor a nyugdíjas párttagok arányának kismértékű, de folyamatos emelkedése, ami a tagság átlagéletkorával összefüggésben szintén a párt előregedésének bizonyítéka. A „nyugdíjas fizikai”, „nyugdíjas szellemi” és „TSZ-ben fizikai nyugdíjas” kategóriákat összesítve megállapítható, hogy arányuk 1975-ben 15, 1980-ban 17 százalékos volt, 1985-re pedig 19 százalékra emelkedett. Szerepelt még a felmérésekben a „termelés közvetlen irányítója” kategória. Az ebbe a csoportba sorolt párttagok aránya lényegében változatlan maradt a vizsgált periódusban.

Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1980)



7.2. sz. ábra: Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1980). N=811833

Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1985)

7.3. sz. ábra: Az MSZMP tagságának foglalkozás szerinti összetétele (1985). N= 870992

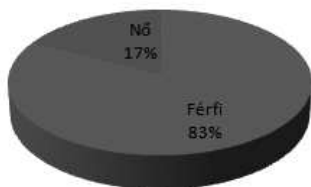
Az alábbiakban a már említett 1958-as, és egy 1983-ban készült káderstatistikai felmérés^[6] néhány adatának összehasonlítását fogom elvégezni a függetlenített pártapparátus és a Központi Bizottság politikai munkatársainak vonatkozásában, azzal a céllal, hogy érzékeltessem e negyedszázad során végbement változásokat. A KB apparátusát összességében és osztályokra bontva is elemzem. Sor kerül továbbá külön a KB osztályvezetőinek összehasonlítására is. Végül a megyei első titkárok csoportját vizsgálom meg. A fentiekhez hasonlóan az összehasonlítások szempontjai a következők: demográfiai megoszlás, szociális származás és eredeti foglalkozás szerinti összetétel, illetve az iskolai végzettség vizsgálata. A kördiagramokon egész számokra kerekített százalékos értékek szerepelnek.

A FÜGGETLENÍTETT PÁRTAPPARÁTUS

A vizsgált időszakban a függetlenített pártapparátusban a nők aránya lényegében változatlan maradt. (Lásd: 8.1. és 8.2. sz. ábra) 1957-ben 17 százaléknyi, 1983-ban pedig 20 százaléknyi nő dolgozott függetlenített funkcionáriusként az apparátusban. Ez 26 év alatt mindössze 3 százalékos növekedést jelent. A két adatot elmarad a női párttagok 22,6 százalékos (1957) és 30,5 százalékos (1985) arányától is.

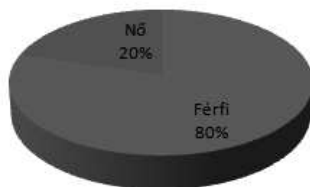
[6] Statisztikai adatok a káderállományról. Budapest, 1983, MSZMP KB Párt- és Tömegszervezeti Osztálya.

**A függetlenített pártapparátus
összetétele nemek szerinti
bontásban (1957)**



• 8.1. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele nemek szerinti bontásban (1957). N=2331

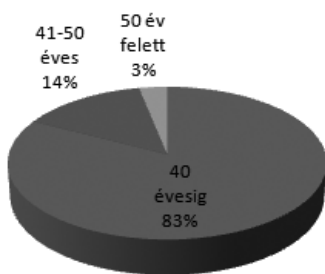
**A függetlenített pártapparátus
összetétele nemek szerinti
bontásban (1983)**



• 8.2. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele nemek szerinti bontásban (1983). N=5793

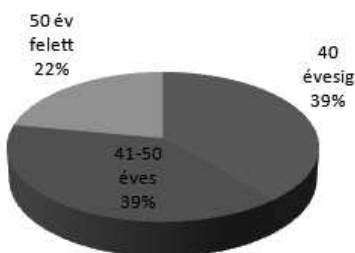
A 9.1. és 9.2. számú ábrák a függetlenített pártapparátus életkor szerinti összetételét szemléltetik. A diagramokon jól megfigyelhető a vizsgált sokaság jelentős mértékű előregedése. 1957-ben a függetlenítettek több mint négyötöde nem volt több negyven évesnél, negyedszázaddal később azonban ez az arány 39 százalékra módosult. A 41 és 50 év közötti funkcionáriusok aránya 14 százalékról 39 százalékra emelkedett, és ezzel ugyanakkora részből voltak jelen az apparátusban, mint a legfiatalabb korcsoport. A függetlenített funkcionáriusoknak 1957-ben még csak három százalékát kitevő 50 év felettiek aránya 1983-ra a hétszeresére emelkedett, így ennek következtében már minden ötödik funkcionárius ebből a korosztályból került ki.

**A függetlenített pártapparátus
összetétele életkor szerinti
bontásban (1957)**



• 9.1. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele életkor szerinti bontásban (1957). N=2331

**A függetlenített pártapparátus
összetétele életkor szerinti
bontásban (1983)**



• 9.2. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele életkor szerinti bontásban (1983). N=5793

A függetlenített pártapparátus társadalmi származás szerinti összetételét mutatja be a 10.1. és 10.2. számú ábra. Az adatok valószínűleg alátámasztják Konrád György és Szelényi Iván arra vonatkozó megállapítását, miszerint az „uralkodó rend” tagjainak döntő többsége munkásszármazásúak közül került

ki. A statisztikákban ugyanis a munkás és paraszti származásúak összevont kategóriában szerepeltek. Ugyanakkor az e kategória reprezentánsainak aránya 1983-ra 7 százalékkal csökkent 1957-hez képest, de a funkcionáriusok 84 százaléka még ekkor is munkás-paraszt származásúnak vallotta magát. Az értelmiség soraiból származók aránya e negyed század során ugyan megsokszorozódott, de összességében így sem tudta meghaladni a hat százalékot. Az alkalmazott-egyéb származású kategóriába soroltak aránya ez idő alatt elhanyagolható mértékben, nyolc százalékról 10 százalékra emelkedett.

A függetlenített pártapparátus összetétele szociális származás szerinti bontásban (1957)



• 10. 1. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele szociális származás szerinti bontásban (1957). N=2331

A függetlenített pártapparátus összetétele szociális származás szerinti bontásban (1983)



• 10. 2. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele szociális származás szerinti bontásban (1983). N=5793

A 11.1. és az 11.2. számú ábrákon a függetlenített pártapparátus összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban látható. A két kördiagram összehasonlításakor jól érzékelhető az eredeti foglalkozásukat tekintve munkás-paraszt kategóriába soroltak jelentős mértékű, 27 százalékos csökkenése. 1957-ben még a függetlenített funkcionáriusok 85 százaléka tartozott a vizsgált szempont alapján ebbe a kategóriába, 1983-ban viszont már csak 58 százaléka. Ugyanakkor nyilvánvaló az értelmiségiek lassú térhódítása, amelynek következtében nyolcra 23 százalékra nőtt a hányaduk a függetlenített pártapparátusban. Ha ezt a növekedést összevetjük a funkcionáriusok társadalmi származását leíró adatokkal, nyilvánvalóvá válik, hogy az apparátusnak, eredeti foglalkozásukat tekintve az értelmiségiek közé sorolt tagjainak jelentős része munkás vagy paraszti családból származik. Figyelemreméltó az „alkalmazott-egyéb” kategóriába soroltak térnyerése is. Arányuk az 1957-es, hét százalékos szintről 26 év alatt 19 százalékra emelkedett.

A függetlenített pártapparátus összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1957)



• 11.1. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1957). N=2331

A függetlenített pártapparátus összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1983)



• 11.2. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele szociális eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1983). N=5793

Az utolsó két, a függetlenített pártapparátussal foglalkozó ábra a funkcionáriusok iskolázottságának változását szemlélteti. (Lásd: 12.1. és 12.2. sz. ábra) A forrásként szolgáló két statisztika nem azonos megnevezéseket használ, ennek ellenére úgy vélem, az adatok összehasonlíthatók. A diagramok alapján nyilvánvaló a funkcionáriusok iskolai végzettségének jelentős mértékű növekedése. Ez azt bizonyítja, hogy a pártvezetésnek az apparátus iskolázottságának növelését szorgalmazó politikája eredményesnek bizonyult. A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya negyed század alatt 13 százalékról 76 százalékra emelkedett, 1983-ra tehát a függetlenített funkcionáriusok háromnegyede rendelkezett főiskolai vagy egyetemi diplomával. Ennél is szembeötlőbb azonban, hogy a csak alapfokú iskolázottságú, vagy nyolc osztályt sem végzett káderek szinte teljesen eltűntek a függetlenített pártapparátusból. A változások elsődleges okaként említhető, hogy az idősebb, képzetlenebb funkcionáriusok idővel átadták a helyüket egy magasan iskolázott, képzetesebb, műveltebb fiatalabb garnitúrának, másrészt a pártvezetés erőteljesen szorgalmazta a funkcionáriusok munka melletti tanulását, továbbképzését. Ugyanakkor meg kell jegyezni, a munkájuk miatt rendkívüli módon leterhelt funkcionáriusok egy részének nem volt kapacitása arra, hogy esti vagy levelező tagozaton komolyan elsajátítsa a tananyagot, így megszerzett végzettsége inkább csak formális volt.

A függetlenített pártapparátus összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1957)



• 12.1. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1957). N=2331

A függetlenített pártapparátus összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1983)

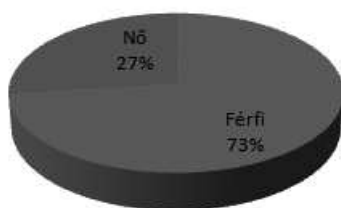


• 12.2. sz. ábra: A függetlenített pártapparátus összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1983). N=5793.

AZ MSZMP KÖZPONTI BIZOTTSÁGÁNAK APPARÁTUSA

A 13.1. és 13.2. számú ábrák a KB apparátusa nemek szerinti összetételének változását mutatják. A KB apparátusában a nők aránya a függetlenített pártapparátus-beli arányukhoz képest magasabb volt tíz, illetve három százalékkal, de a teljes párttagságban való részesedésük szintjét nem érte el.

Az MSZMP KB apparátusának összetétele nemek szerinti bontásban (1957)



• 13.1. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele nemek szerinti bontásban (1957). N=196

Az MSZMP KB apparátusának összetétele nemek szerinti bontásban (1983)



• 13.2. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele nemek szerinti bontásban (1983). N=270

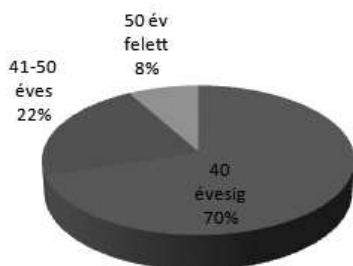
Érdekes, hogy a nők aránya a KB apparátusában 1957 és 1983 között nemhogy emelkedett volna, de még csökkent is négy százalékkal. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy ez a csökkenés elhanyagolható, ha figyelembe vesszük a vizsgált sokaságban szereplők alacsony számát.

A 14.1. és 14.2. számú ábrák a KB apparátusának életkor szerinti összetételét mutatják. 1957-ben a központi apparátus politikai munkatársainak döntő többsége

sége fiatalokból állt. A 40 év alattiak aránya elérte a 70 százalékot, és mindössze nyolc százalékuk töltötte be az 50. életévét. Ezek az értékek azonos időben 13 százalékkal alacsonyabbak, illetve öt százalékkal magasabbak a teljes függetlenített pártapparátusban dolgozók arányánál. Ez azonban természetesnek mondható, tekintve, hogy a pártközpontba bekerülő kádereknek már rendelkezniük kellett tapasztalatokkal a politikai munka területén.

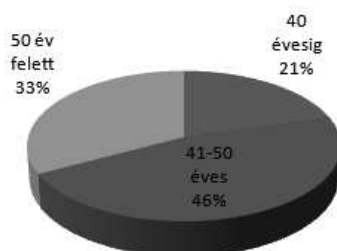
A KB apparátusának 1983-as összetétele is a már korábban a párttagság és a függetlenített pártapparátus kapcsán említett elöregedési tendenciát igazolja. A pártközpontban dolgozó 40 év alattiak aránya 1983-ra drasztikusan lecsökkent, alig haladta meg a 20 százalékot. A 41 és 50 év közötti korosztály aránya az 1957-es 22 százalékos szinthez képest 46 százalékra nőtt, az 50 év felettiek aránya pedig megnégyszereződött.

**Az MSZMP KB apparátusának
összetétele életkor szerinti
bontásban (1957)**



• 14.1. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele életkor szerinti bontásban (1957). N=196

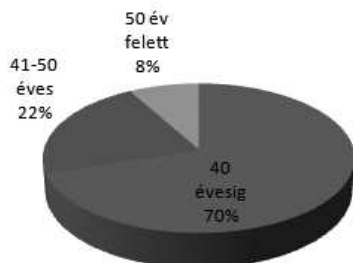
**Az MSZMP KB apparátusának
összetétele életkor szerinti
bontásban (1983)**



• 14.2. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele életkor szerinti bontásban (1983). N=270

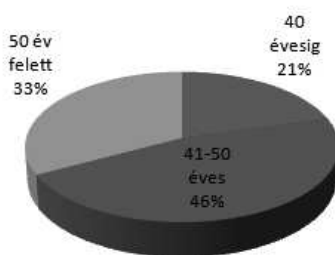
A központi apparátus társadalmi származás szerinti összetételét a 15.1. és a 15.2. számú ábrák szemléltetik. Ebben a vonatkozásban 26 év alatt kevés változás történt, a KB apparátusában mindvégig a munkás vagy paraszti származásúak domináltak. Arányuk kis mértékben, 70 százalékról 74 százalékra, még emelkedett is. Említésre méltó viszont az értelmiségi származásúak arányának megduplázódása: 6 százalékról 12 százalékra nőtt, de az emelkedés ebben az esetben is, a munkás-paraszti származásúakhoz hasonlóan, az „alkalmazott-egyéb származású” kategóriába soroltak rovására történt. A függetlenített pártapparátus számaival összehasonlítva megállapítható, hogy a pártközpontban dolgozó káderek között mindkét időpontban magasabb arányban voltak jelen az értelmiségi származásúak. Az eltérés 5, illetve 6 százalékpont. Az „alkalmazott-egyéb” kategóriába tartozók vonatkozásában is megállapítható, hogy nagyobb arányban voltak jelen a KB apparátusában, mint a függetlenített pártapparátusban. A különbség esetükben 16, illetve 5 százalékpont. 1957-ben ugyanis a központban dolgozó káderek majdnem negyede tartozott ebbe a kategóriába. Arányuk azonban 1983-ig 15 százalékra csökkent.

Az MSZMP KB apparátusának összetétele életkor szerinti bontásban (1957)



15.1. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele szociális származás szerinti bontásban (1957). N=196

Az MSZMP KB apparátusának összetétele életkor szerinti bontásban (1983)



15.2. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele szociális származás szerinti bontásban (1983). N=270

A KB apparátusának eredeti foglalkozás szerinti összetételét szemlélteti a 16.1. és a 16.2. számú ábra. A KB apparátus eredeti foglalkozása szerint munkás-paraszt besorolású kádereinek aránya jóval alacsonyabb volt a függetlenített apparátus funkcionáriusaival összehasonlítva. 1957-ben a pártközpont munkatársainak csak 54 százaléka tartozott eredeti foglalkozása alapján a munkássághoz vagy a parasztsághoz, míg ez az arány a függetlenített pártapparátus esetén ugyanebben az időben 85 százalékos volt. 1983-ra a különbség 17 százaléknnyira mérséklődött, de ennek elsődlegesen az volt az oka, hogy a függetlenített apparátusban drasztikusan lecsökkent az ebbe a kategóriába sorolt káderek aránya. 1983-ban a KB apparátusának már csak 41 százaléka került ki az eredeti foglalkozását tekintve munkás-paraszt besorolásúak közül. Annál inkább emelkedett az értelmiségiek aránya: a pályája kezdetétől ezt a foglalkozást űzők már 1957-ben is 28 százalékos arányban voltak jelen, arányuk pedig 1983-ra 37 százalékosra emelkedett a központi apparátusban. Utóbbi esetben az is közrejátszhatott, hogy sok munkás-paraszt származású káder vált értelmiségivé a szocializmus éveiben, mivel a munkás-paraszt származásúak aránya a pártközpontban 1983-ban is 74 százalékos volt. A KB apparátusában eredeti foglalkozását tekintve „alkalmazott-egyéb” besorolásúak aránya nem módosult jelentősen 1957 és 1983 között, 18 százalékról 22 százalékra emelkedett.

Az MSZMP KB apparátusának összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1957)



16.1. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1957). N=196

Az MSZMP KB apparátusának összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1983)



16.2. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele eredeti foglalkozás szerinti bontásban (1983). N=270

A 17.1. és 17.2. számú ábra a központi apparátusban dolgozó politikai munkatársak iskolai végzettségét mutatja be. A két felhasznált statisztika nem teljesen ugyanazokat a kategóriákat és kifejezéseket használja, ennek ellenére úgy vélem, valamiféle összehasonlításra lehetőséget ad. Amint az várható volt, a KB apparátusának összevetése a függetlenített pártfunkcionáriusokkal egyértelműen azt mutatja, hogy a pártközpontban jóval magasabban kvalifikált káderek dolgoztak. 1957-ben a teljes függetlenített pártapparátusban a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya csak 13 százalék volt, ezzel szemben a pártközpont politikai munkatársainak 41 százaléka rendelkezett ugyanebben az időben egyetemi vagy főiskolai végzettséggel. A központban dolgozó káderek közül 47 százaléknak volt 8 általános vagy annál alacsonyabb, vagy befejezetlen iskolája, ezzel szemben az összes függetlenített körében ez az arány 72 százalék volt. 1983-ban a két vizsgált sokaság között már kisebb volt az eltérés, mivel ekkor az összes függetlenített funkcionárius 76 százaléka is rendelkezett felsőfokú képesítéssel. A KB apparátusának iskolázottsága jelentős mértékben emelkedett 1957 és 1983 között eltelt negyed század alatt. A felsőfokú végzettségűek aránya 41 százalékról 91 százalékra nőtt, a pártközpontban dolgozó szinte minden kádernek volt főiskolai vagy egyetemi diplomája. Ezzel párhuzamosan az alsó fokú végzettségűek arányát is sikerült minimálisra leszorítani: 1983-ban csupán a KB apparátusának 3 százaléka tartozott ebbe a kategóriába.



• 17.1. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1957). N=196



• 17.2. sz. ábra: Az MSZMP KB apparátusának összetétele iskolai végzettség szerinti bontásban (1983). N=270

Az alábbiakban a KB apparátus néhány jellemző vonására térek ki nagyon röviden, pontosabban az egyes KB osztályok, illetve a szintén a KB apparátusának részeként kezelt és az osztályokkal azonos jogállású KB Iroda, Központi Ellenőrző Bizottság (KEB) apparátusa, a Pártélet és Társadalmi Szemle szerkesztőségeinek, továbbá a Párttörténeti Intézet és Társadalomtudományi Intézet összetételének különbségeiből emelek ki néhányat. Az 1958-as statisztikában az összes osztályt figyelembe véve 196 fő szerepelt, az 1983-as adatokban pedig 277 fő.^[7]

[7] A „Statisztikai adatok a káderállományról” (1983) című dokumentumban a KB apparátusának összesített adataiban 277 fő szerepel, ugyanakkor az osztályok szerinti bontásban már csak 270 fő.

1957-ben a nemek szerinti megoszlást vizsgálva a Párttörténeti Intézet munkatársai között volt a legtöbb nő, 19 a 34 főből. Azt követte a Pártgazdasági Osztály 13 fővel (28-ból), de az osztályok többségén csak egy vagy két nő dolgozott, az Adminisztratív Osztályon pedig egy sem.

A 30 éven aluli fiatal munkatársak legnagyobb számban szintén a Párttörténeti Intézetben (8 fő), valamint a Társadalmi Szemlénél dolgoztak (5 fő).

Eredeti foglalkozásukat tekintve a legtöbb osztályon a munkatársak többsége munkásnak minősült. Egykori földműves az egész apparátusban csupán a Párt- és Tömegszervezetek Osztályán (PTO) dolgozott: 2 fő. Az eredeti foglalkozását tekintve alkalmazotti kategóriákba tartozók legtöbbször a Párttörténeti Intézethez (10 fő), illetve a Pártgazdasági Osztályhoz (6 fő) kötődött. A KB apparátusában összesen 25 fő tartozott ebbe a kategóriába.

Felsőfokú végzettséggel rendelkezett az Államgazdasági Osztály, a Mezőgazdasági Osztály minden munkatársa, valamint az Ipari Osztály, a Társadalmi Szemle és a Tudományos és Kulturális Osztály csaknem összes dolgozója is. A KEB-nél senki, a Külügyi Osztályon két, a PTO-n pedig egy főnek volt főiskolai vagy egyetemi diplomája.

Negyedszázaddal később, az ekkor már a statisztikába tartozó Politikai Főiskolán volt a legmagasabb a női munkatársak száma (28 fő), ezt követte a KB Iroda 22 fővel. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztálynak (KAO) ekkor sem volt női munkatársa, a Tudományos, Közoktatási és Kulturális Osztálynak (TKKO) pedig mindössze egy, az itt dolgozó 18 főből.

A Pártélet munkatársainak volt a legmagasabb az átlagéletkora 55 évvel, amelyet aztán a KEB követett 52 évvel. Összességében a legfiatalabbak a TKKO-n és a Külügyi Osztályon dolgoztak: munkatársaik átlagéletkora 41 év volt.

Eredeti foglalkozását tekintve a legtöbb értelmiségi a Politikai Főiskola munkatársai között volt (48 fő), ezt követte a Gazdaságpolitikai Osztály (GPO) 27 fővel, majd a Párttörténeti Intézet és a Társadalomtudományi Intézet 25-25 fővel. A KB tényleges osztályai közül a GPO-n kívül a legtöbb eredetileg értelmiségi foglalkozású a Külügyi Osztály munkatársa volt. Ha az egyes osztályokon dolgozó eredeti foglalkozású értelmiségiek arányát nézzük, akkor a Külügyi Osztály állt az első helyen 78,6 százalékkal, utána pedig a GPO következett 73 százalékkal. Legkisebb arányban a KB Irodában voltak jelen, a 28 munkatárs közül mindössze két fő volt eredetileg értelmiségi foglalkozású.

1983-ban a KB szinte összes osztályán és a KB intézményeinek esetében is 90 százalék és 100 százalék között mozgott a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársak aránya. Ebből a szempontból a kivételt ismét a KB Iroda jelentette, ahol a munkatársaknak csupán 39 százaléka, 28 főből 11 fő rendelkezett felsőfokú képesítéssel, 6 dolgozónak, a munkatársak 21 százalékának pedig csak alsófokú végzettsége volt, ami kiemelkedően a legrosszabb arány az összes osztály közül.

Az 1983-as statisztikában már a pártközpont munkatársainak nyelvtudására vonatkozó felmérések is rendelkezésre állnak. Összességében a KB apparátus munkatársainak 44 százaléka, 122 fő beszélt valamilyen idegen nyelven. Oroszul az összes munkatárs 34 százaléka tudott, angolul 18, németül kilenc és fél

százalékuk beszélt. A Külügyi Osztályon minden munkatárs beszélt valamilyen idegen nyelven, de ugyanez elmondható a Társadalmi Szemlénél dolgozókról is. A Párttörténeti Intézet és a Társadalomtudományi Intézet munkatársai között szintén magas volt az idegen nyelven beszélők aránya: 84,6 illetve 83,7 százalék. Az idegen nyelvet nem beszélők aránya is a KB Iroda munkatársai között volt a legmagasabb, 89 százalék, ezt követte a Pártgazdasági és Ügykezelési Osztály, ahol a dolgozók 82 százaléka nem ismert idegen nyelveket.

A KB OSZTÁLYAINAK ÉS INTÉZMÉNYEINEK VEZETŐI

A következő összehasonlítás a forrásként felhasznált statisztikák alapján a következő személyekre terjed ki:

1958-as összesítés: a KB osztályvezetői, a KEB elnöke, a Régi Párttagok Bizottságának elnöke, a KB Iroda vezetője, a Társadalmi Szemle főszerkesztője, a Pártélet felelős szerkesztője, a Párttörténeti Intézet vezetője. Összesen 15 fő.

1983-as összesítés: a KB osztályvezetői, a KB Iroda vezetője, a KEB elnöke, a Társadalmi Szemle főszerkesztője, a Pártélet felelős szerkesztője. Összesen 11 fő.

A felsorolt pozíciók betöltői a kommunista hatalmi elit egyik alcsoportját képezik. 1958-ban a vizsgált alcsoportnak három női tagja volt a 15-ből, 1983-ban viszont már csak egy a 11-ből. A gyengébb nem képviselői tehát lényegében teljesen kiszorultak a politikai elitnek, pontosabban a hatalmi elit ezen alcsoportjának szintjéről.

Az alcsoport életkor szerinti megoszlása a következőképpen alakult 1958-ban: három fő tartozott a 40 évesnél fiatalabb korosztályba, tízen voltak 41 és 60 év közöttiek, két fő pedig a 60. életévét is betöltötte. Az 1983-as alcsoportból szintén ketten tartoztak a 60 év feletti korosztályba, azonban egyetlen fő sem volt már a 40 év alatti korosztályból.

Eredeti foglalkozás tekintetében az 1958-as alcsoportból öt főt sorolhatunk a munkás, kettő az alkalmazott és nyolcat az értelmiségi kategóriába. Eredeti foglalkozását tekintve földműves egyáltalán nem volt az alcsoportban. A későbbi statisztikában a munkás és paraszti kategória összevontan szerepelt. Ehhez tartozott az alcsoport 11 tagjából hét fő, négyen pedig értelmiségiként kezdték pályafutásukat.

Az 1958-as alcsoportból hét fő rendelkezett felsőfokú képesítéssel, négyen érettségit tettek, egy főnek pedig nyolc osztálynál alacsonyabb iskolai végzettsége volt. Ezzel szemben 25 évvel később már az alcsoport minden tagja egyetemi vagy főiskolai diplomával rendelkezett.

Rájuk vonatkozóan szintén rendelkezésre áll az idegennyelvtudásukra vonatkozó információ is. Az alcsoportnak mind a nyolc idegennyelvtudással rendelkező tagja beszélt oroszul, ezen kívül más nyelveket közülük öt fő ismert. Ez az öt fő mind beszélt németül, ezen kívül ketten angolul és valamelyikük franciául is tudott.^[8]

[8] Lehetséges, hogy egyazon személy beszélt oroszul, németül, angolul és franciául is. Ez a statisztikából nem derül ki.

MEGYEI ELSŐ TITKÁROK

A fentiekhez hasonló módon, a megyei első titkárokat (valamint a budapesti első titkárt), mint a kommunista hatalmi elit egy másik alcsoportját is megvizsgálom a már szokásos szempontok alapján. Az alcsoportba tartozó személyek száma 20 fő. 1958-ban egyetlen nő sem töltött be megyei első titkári funkciót és 1983-ban is csak Cservenka Ferencné, Pest megyei első titkár volt az egyetlen nő a vizsgált alcsoportban.

A vezetés előregedésének újabb bizonyítéka, hogy az első számú megyei vezetők átlagéletkora az 1958-as 39,4 évről 1983-ra 55,3 évre emelkedett. Az első időpontban az alcsoport háromnegyede, 15 fő tartozott a 40 év alatti korosztályhoz, 1983-ban viszont már egyetlen 40 év alatti megyei első titkár sem volt. Az első számú megyei vezetők közül 1958-ban csak Laki István töltötte be a 60. életévét és rajta kívül csupán Prieszol József volt még 50 évesnél idősebb. Ezzel szemben a második vizsgált időpontban az alcsoport 2 tagja volt 60 éven felüli, 15 fő pedig az 51 és 60 év közötti korosztályhoz tartozott.

1958-ban a megyei első titkárok közül 14 fő tartozott eredeti foglalkozása alapján a munkás vagy paraszti kategóriába, és ez a szám az 1983-as adatokkal is pontosan megegyezik. Ugyanakkor az eredetileg értelmiségi foglalkozást űzők száma négy főről egyre csökkent a két vizsgált időpont között, ezzel párhuzamosan pedig az alkalmazotti kategóriába soroltak száma emelkedett kettőről öt főre. Az első számú megyei vezetők döntő többsége tehát mindvégig a munkás vagy paraszti háttérrel rendelkezők közül rekrutálódott.

Az 1958-as alcsoportból mindössze egyetlen megyei első titkárnak, a Gazdasági és Műszaki Akadémiát végzett Prieszol Józsefnek volt felsőfokú végzettsége, kilenc fő pedig csak nyolc osztállyal, hárman pedig annál is alacsonyabb végzettséggel rendelkeztek. Ez az arány a KB osztályvezetők alcsoportjával – azonos időben – összehasonlítva rendkívül kedvezőtlennek tekinthető. 1983-ban már az összes megyei első titkár rendelkezett valamilyen felsőfokú végzettséggel.

Idegennyelvtudás terén azonban a megyei első titkárok továbbra is lemaradásban voltak a KB osztályvezetők csoportjához képest. 1983-ban a 20 megyei első titkárnak mindössze a negyede, öt fő ismert idegen nyelvet, mindannyian az orosz. Az egyik megyei első titkár az orosz mellett franciául is beszélt.

FORRÁSJEGYZÉK

- A párt tevékenységének néhány területe. A Központi Bizottság előzetes jelentése a küldötteknek In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt XIII. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1985. március 25–28, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1985.*
- A pártmunka kérdései, pártunk és a nemzetközi kommunista mozgalom. A Központi Bizottság beszámolója (előadó: Kádár János) In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt VIII. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1962. november 20–24. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1963.*

- A pártmunka kérdései, pártunk nemzetközi kapcsolatai. A Központi Bizottság beszámolója (előadó: Kádár János) In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt VII. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1959. november 30.-december 5.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1960.
 - A pártmunka továbbfejlesztése. A Központi Bizottság beszámolója, (előadó: Kádár János) In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt IX. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1966. november 28.-december 3.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1967.
 - Adatok a pártról és tevékenységének néhány területéről. A KB előzetes jelentése a küldötteknek In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt X. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1970. november 23-28.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1971.
 - Adatok a pártról és tevékenységének néhány területéről. A Központi Bizottság előzetes jelentése a küldötteknek. In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt XI. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1975. március 17-22.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1975.
 - Adatok a pártról és tevékenységének néhány területéről. A Központi Bizottság előzetes jelentése a küldötteknek. In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt XII. Kongresszusának jegyzőkönyve: 1980. március 24-27.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1980.
 - Az MSZMP Központi Bizottsága Politikai Bizottságának Határozata a párttagság létszámának növekedéséről és szociális összetételének alakulásáról. 1972. november 21. In: Vass Henrik (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1971-1975.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1979
 - *Káderstatisztikák.* MSZMP KB PTO, 1958. (MOL, M-KS-288.f. 21. cs. 5. ő.e. 158)
- Statisztikai adatok a káderállományról.* Budapest, 1983, MSZMP KB Párt- és Tömegszervezeti Osztálya.

IRODALOM

- Gyarmati György (2009): Hatalmi elit Magyarországon a 20. század második felében, 1945-1989, *Korunk*, 3. sz. (<http://epa.oszk.hu/00400/00458/00147/index896a.html>)
- Konrád György – Szelényi Iván (1989): *Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó
- Vass Henrik (szerk.) (1979): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1971-1975.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó



Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok

A modern nyugati demokráciákban a pártok költségvetési finanszírozásának ma már kialakult gyakorlata van. Ennek ellenére számos országban a nemzeti pártoknak juttatott állami pénzekre vonatkozó szabályok, valamint az ellenőrzések elvégzését és azon keresztül az átláthatóságot biztosítani hivatott intézmények képtelenek kiemelni e területet a félhomályból. Kiváltképp igaz ez a megállapítás a pártok kasszájába befolyó magánadományok, illetve a nekik juttatott természetbeni támogatások esetében. Ezt bizonyítják a pártok pénzügyei körül időről időre kirobbanó kisebb nagyobb botrányok. Természetesen a pártok finanszírozására vonatkozó szabályok minden országban más formában és más tartalommal feltöltve jelennek meg. Eltér a szabályozottság szintje, a megengedett bevételek köre, a beszámolási kötelezettség foka és még sorolhatnánk a különbségeket. Úgyis mondhatjuk, ahány ország, annyi pártfinanszírozási rendszer.

Az elkövetkezőkben nem a nemzeti pártokról kívánok szólni, hanem az Európai Unió pártrendszerét alkotó viszonylag fiatal pártok finanszírozásáról. Dolgozatomban az Európai Unió pártjai alatt nem az EP frakcióit, és nem is a nemzeti pártokat értem, hanem azokat a szervezeteket, amelyek megfelelnek az európai szintű politikai pártokra vonatkozó kritériumoknak (jogi személyiség valamely tagállamban, tiszteletben tartja a jogállamiság elvét és az EU alapvető elveit, részt vett az EP választásokon, vagy kifejezte arra irányuló szándékát, megszerezte a legutóbbi EP választáson a tagállamok egynegyedében a leadott szavazatok három százalékát).

A nemzeti politikai pártokhoz hasonlóan az Európai Unió pártjainak is szükségük van forrásokra ahhoz, hogy feladataikat el tudják végezni. A számukra elkülönített pénzeszközökhöz való hozzáférés, valamint a kapott adományok hatékony felhasználása csak jól meghatározott jogszabályi keretek között lehetséges. A pártfinanszírozás megteremtésére az Európai Unió több rendeletet alkotott. Dolgozatomban bemutatom azokat a rendelkezéseket, amelyek meghatározzák az Európai Unió pártjainak finanszírozására vonatkozó jogi kereteket és eljárásokat. Sajnos a dolgozat keretei nem engedik meg, hogy e terület eljárási szabályaira is kitérjek, de a főbb szabályok bemutatására tökéletesen megfelelő.

EURÓPAI SZINTŰ POLITIKAI PÁRTOK VAGY AZ EURÓPAI UNIÓ PÁRTJAI

Az Európai Parlament és Tanács 2003 novemberében elfogadott rendelete az európai szintű politikai párt megnevezést részesíti előnyben, ami véleményem

szerint több szempontból sem felel meg a valóságnak. A rendeletben használt kifejezés fordítása megfelel az angol nyelvű verzióknak, ami a *political party at european level*. Mégis az Európai Unió pártjai megnevezés szerencsésebb lett volna, mivel a rendeletben meghatározott feltételek – melyek alapján meghatározható egy ilyen típusú párt – mind az Európai Unióhoz köthetők. Így jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti EU-s tagállamban, valamint európai parlamenti képviselői révén képviseltetnie szükséges magát a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a regionális gyűlésekben vagy az európai parlamenti választásokon a tagállamok egynegyedében meg kell kapnia a leadott szavazatok legalább három százalékát. Az európai uniós pártoknak programjaikban és tevékenységükben érvényre kell juttatniuk az EU által vallott elveket, így a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartását, valamint a jogállamiság elvét. Látható, hogy a megfogalmazott kritériumoknak megfelelő pártok az Európai Unión keresztül válnak értelmezhetővé, és nem egy általánosságban felfogott európai szinten.

Az európai szintű politikai pártok megnevezés egy másik aspektusból is aggályos. Megítélésem szerint azzal, hogy a rendelet európai szintűnek nevezi ezeket a pártokat, azt sugallja – ha nem is szándékosan – mintha létezne egy alá-fölérendeltségi viszony a különböző típusú pártok között. Valójában ilyen hierarchia nem létezik a nemzeti és az európai szint között, aminek számos oka van. Itt elég csak az európai parlamenti választások rendszerére gondolni, vagy a nemzeti pártok nemzeti parlamentekben betöltött szerepére, szemben az EU-s pártokéval az Európai Parlamentben. Sőt, bizonyos szempontból a viszonyrendszer éppen egy kicsit fordított, hiszen az EU állampolgárai sokkal kevésbé tudnak azonosulni egy EU-s párttal, mint a hazájukban működő és a napi belpolitikában résztvevő pártokkal.

Az európai szintű politikai párt kifejezéssel szemben felhozott érveim miatt, annak használatát a dolgozat elkövetkező részeiben nem tartom elfogadhatónak, ezért a továbbiakban az Európai Unió pártjai kifejezést részesítem előnyben.

A MAASTRICHTI ÉS AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS, VALAMINT AZ ÁLTALÁNOS KÖLTSÉGVETÉSRE VONATKOZÓ RENDELET

A Maastrichti Szerződés jogilag létrehozta és definiálta az Európai Unió politikai pártjait. Az 1992-es szerződés által használt definíció az Amszterdami Szerződésben is helyet kapott. A Maastrichti Szerződés 138/A, valamint az Amszterdami Szerződés 191. cikkének megfogalmazása szerint: „az európai szintű politikai pártok az Unión belüli integráció fontos tényezői. Hozzájárulnak az európaiság tudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Ahhoz, hogy e szerepüket be tudják tölteni, a megfelelő források biztosítása szükséges. Ennek megfelelően az Európai Unió az általános költségvetésből forrásokat különít el az Európai Unió pártjai számára.

A pártok támogatás formájában juthatnak a pénzeszközökhöz. A támogatásokra vonatkozó szabályokat a Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelet az Európai Közösség általános költségvetésére alkalmazandó rendeletről tartalmazza.

A rendeletben foglaltaknak megfelelően a támogatások olyan nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek csak a következők finanszírozására fordíthatók:

1. az Európai Unió valamely politikájának részét képző célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenységre, vagy
2. egy általános európai érdeket szolgáló vagy az Európai Unió valamely politikájának részét képző célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működésére.

A következő formákban lehetséges a támogatások nyújtása:

1. a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése;
2. átalányösszeg;
3. átalányfinanszírozás;
4. kombinált formában;

AZ EURÓPAI UNIÓ PÁRTJAI

Fogalmak, feltételek

Az Európai Unió pártjaira irányadó előírásokat és finanszírozásuk szabályait az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete tartalmazza. A rendelet elsőként meghatározza a politikai párt fogalmát, valamint azokat a feltételeket, amelyek révén azonosítani lehet az EU-s pártot. E definíció szerint a politikai párt polgárok olyan egyesülése, amely politikai célokat követ, és amely legalább egy tagállam jogrendje által elismert, vagy azzal összhangban létesült. Továbbá a rendelet tisztázza azt is, hogy mit tekint politikai pártok szövetségének. Ennek értelmében ilyen szövetséget csak politikai pártok hozhatnak létre (legalább két párt szükséges).

A rendeletben foglalt alábbi négy kritérium teljesülése esetén beszélhetünk európai uniós pártról, ami lehet egy politikai párt vagy politikai pártok szövetsége is. A következő feltételeknek kell megfelelnie az Európai Unió pártjainak:

1. Jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti tagállamban.
2. Képviselteti magát európai parlamenti képviselői révén a tagállamok legalább egynegyedében, illetve a nemzeti vagy a regionális parlamentekben vagy a regionális gyűlésekben, vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon a tagállamok legalább egynegyedében megkapta az adott tagállamokban le-adott szavazatok legalább három százalékát.
3. Programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja az Európai Unió alapvető elveit.
4. Részt vett az európai parlamenti választásokon vagy kifejezte erre irányuló szándékát.

Bevételek és kiadások

Támogatás a központi költségvetésből

Az Európai Unió pártjainak évente kérelmet kell benyújtaniuk ahhoz, hogy az EU általános költségvetéséből forrásokhoz juthassanak. A kérelemhez csatolniuk kell azokat a dokumentumokat, melyek igazolják, hogy megfelelnek az európai uniós pártok számára előírt kritériumoknak. Továbbá szükséges a párt célkitűzéseit tartalmazó program és a szervezeti felépítését taglaló alapokmány.

Az Európai Unió pártjainak támogatása az Európai
Unió általános költségvetéséből

Párt megnevezése	Év	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végösszeg támogatás (€)
Alliance for Europe of the Nations	2004	161 250	83 964
	2005	450 000	114 330
	2006	450 000	144 809
	2007	300 000	159 138
	2008	300 000	206 376
	2009	577 150	
Alliance of Independent Democrats in Europe	2006	328 125	170 064
	2007	356 250	239 410
	2008	413 990	303 051
EUDemocrats	2006	219 825	57 763
	2007	234 000	226 280
	2008	226 700	153 821
	2009	245 274	
European Democratic Party	2004	340 425	69 862
	2005	459 530	253 933
	2006	514 797	163 571
	2007	526 148	152 611
	2008	496 291	407 693
	2009	492 487	
European Free Alliance	2004	165 724	163 222
	2005	217 906	217 906
	2006	222 627	220 914
	2007	222 541	215 198
	2008	226 600	226 600
	2009	226 600	

Párt megnevezése	Év	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végső támogatás (€)
European Green Party	2004	306 000	171 461
	2005	568 261	568 261
	2006	581 000	581 000
	2007	631 750	631 750
	2008	641 534	641 534
	2009	643 562	
European Liberal Democrat and Reform Party	2004	618 896	462 661
	2005	894 454	819 563
	2006	883 500	883 500
	2007	1 133 362	1 022 344
	2008	1 115 665	1 115 665
	2009	1 179 191	
European People's Party	2004	1 587 587	1 051 469
	2005	2 863 693	2 398 941
	2006	2 929 841	2 914 060
	2007	3 271 810	3 156 414
	2008	3 354 754	3 354 754
	2009	3 485 708	
Party of European Socialists	2004	1 257 000	1 093 853
	2005	2 489 175	2 489 175
	2006	2 580 000	2 580 000
	2007	2 994 603	2 992 218
	2008	3 027 647	3 027 647
	2009	3 100 000	
Party of the European Left	2004	210 275	120 895
	2005	365 868	365 868
	2006	518 626	439 019
	2007	526 148	524 251
	2008	536 685	536 539
	2009	562 405	
The Libertas Party Limited	2009	202 823	

• 1. sz. táblázat

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>

Az Európai Unió általános költségvetéséből a pártok számára nyújtott támogatást csak a finanszírozási kérelemben ismertetett politika programban megfogalmazott célok megvalósítására lehet felhasználni. E célok a következők:

1. Igazgatásra, valamint kutatásra, ismeretterjesztésre vonatkozó kiadások (pl.: értekezletek megszervezése, kiadványok megjelenítése).
2. Az Európai Unió pártjai Európai Parlamenti képviselőválasztási kampányával kapcsolatos kiadások. Az EU költségvetéséből kapott támogatások nem használhatóak a nemzeti politikai pártok és jelöltek közvetett vagy közvetlen finanszírozására. Továbbá e források nem fordíthatók népszavazási kampányok finanszírozására.

Az adományok

A rendelet meghatározza azoknak a körét, akiktől az európai unió pártjai elfogadhatnak, illetve nem fogadhatnak el adományokat. Ennek megfelelően az Európai Unió pártjai nem fogadhatnak el:

1. névtelen adományokat;
2. az Európai Parlamentben működő politikai csoportok költségvetéséből származó adományokat;
3. olyan vállalkozástól származó adományokat, amely felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján;
4. évente és adományozónként 12 000 EUR összeget meghaladó adományt bármely természetes, vagy – az előző pontban említett vállalkozáson kívüli – jogi személytől;
5. harmadik ország hatóságától származó adományokat, ideértve az olyan vállalkozásokat is, amelyek felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján;

Az Európai Unió pártjai elfogadhatnak a párt tagjának minősülő nemzeti politikai pártoktól vagy a természetes személy tagjától származó hozzájárulásokat. Az európai uniós párt részére nyújtott, nemzeti politikai pártoktól vagy természetes személyektől származó hozzájárulások nem haladhatják meg az Európai Unió adott pártjának éves költségvetésének 40 %-át.

A rendelet szigorúan tiltja, hogy az európai politikai párt számára biztosított bármilyen forrásból származó finanszírozást más, főként nemzeti politikai pártok bármilyen formában történő támogatására használják fel.

Az Európai Parlament választási kampányának finanszírozása

A rendelet első, 2007. évi felülvizsgálatát követően a Tanács több módosítást végzett az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK Európai Parlament és a Tanács rendeletén. Többek között a Tanács szükségesnek ítélte az EU pártjainak politikai alapítványainak

létrehozását, valamint engedélyezte az Európai Unió pártjainak, hogy az általános költségvetésből származó támogatásból finanszírozhassák az Európai Parlamenti választási kampányaikat. Az utóbbi bevezetésének indoka az volt, hogy erősíteni kell az európai parlamenti választások európai jellegét. Erre első ízben a 2009-es választás adott lehetőséget. Ugyanakkor a Tanács kikötötte, hogy a költségvetési támogatásból nem lehet a nemzeti pártokat és jelölteket finanszírozni.

A tartalékképzés lehetősége

2007-ben a Tanács ugyancsak a fent már említett módosító rendeletben engedte az Európai Unió pártjainak, hogy korlátozott keretek között tartalékot képezhessenek. Így megnyílt a lehetőség a pártok előtt a hosszabb távú tervek elkészítésre és végrehajtására. A rendelet azt mondja, ha egy költségvetési támogatásban részesülő európai uniós párt többletet ér el a pénzügyi év végén, akkor az átvihető a következő évre. A Tanács az átvihető összeget az összes bevétel 25%-ában maximalizálta. További kikötés, hogy a pénzt még az első negyedévben fel kell használni.

Technikai segítségnyújtás

Az Európai Parlament által az Európai Unió pártjainak nyújtott technikai segítségnyújtás az egyenlő bánásmód elvén alapszik. A támogatást számlára és fizetés ellenében nyújtják.

Üléstermek, technikusok és biztonsági szolgálatok
rendelkezésre bocsátása

Párt megnevezése	Dátum	Rendelkezésre bocsátott ülésterem	Költségek (€)	
			Ülésterem és személyzet	Biztonság
Európai Néppárt	2006. VI. 7-8.	A5E-2	378	-
		P5B001	435	-
		A3E-2	504	-
	2006. XI. 9-10.	A5E-2	1 282	-
	2007. IX. 13-14.	A5E-2	1 282	866
	2007. XI. 8-9.	A5E-2	1 282	866
	2008. IX. 16-17.	A5E-2	1 282	866
	2008. XI. 13	A3E-2	767	433
Európai Szabad Szövetség	2006. V. 11.	plenáris ülésterem	4 992	-
Európai Szocialista Párt	2007. II. 5-8.	P4B001+A5G-2	3 208	3 031
Európai Demokrata Párt	2008. XII. 5.	A3G-3	1 271	866

2. sz. táblázat

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>

Az előirányzatok elosztásának módja

Amennyiben a finanszírozási kérelem elfogadásra kerül az EU általános költségvetésében meghatározott előirányzat a következőképpen kerül felosztásra:

1. Az előirányzat 15%-át egyenlő részben osztják fel.
2. A fennmaradó 85%-ból csak azok az európai uniós pártok részesülnek, melyek az Európai Parlamentben képviselőkkel rendelkeznek. Az előirányzat elosztása a képviselők arányával egyezik meg. Az EP egy képviselője egyszerre csak egy képviselőcsoportnak lehet a tagja.

A költségvetésből juttatott támogatás mértéke nem haladhatja meg a párt támogatható költségeinek 85%-át.

Átláthatóság és ellenőrzés

Az átláthatóság megteremtéséért közzétételi kötelezettség terheli mind az Európai Parlamentet, mind az Európai Unió pártjait. Az EP a következő jelentéseket köteles közzétenni a honlapján:

1. Táblázat, ami tartalmazza az EU pártjainak juttatott éves költségvetési támogatások összegét pártonkénti bontásban. (éves jelentés)
2. Az Európai Unió pártjaira irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásáról, valamint a finanszírozott tevékenységekről jelentést ad ki.
3. Az EP éves jelentésben teszi közzé a technikai támogatásra vonatkozó adatokat.

Az Európai Unió pártjai kötelesek közzétenni:

1. Évenkénti bevételeinek és kiadásainak, valamint eszközeinek és forrásainak beszámolóját.
2. Finanszírozási forrásait megnevezi, valamint az 500 €-t meghaladó hozzájárulások összegét külön feltünteti, és adományozóját nevesíti.

Az ellenőrzésre vonatkozó előírások két irányt foglalnak magukban. Az egyik az európai uniós pártokat meghatározó feltételek meglétének folyamatos ellenőrzése (támogatásra való jogosultság). A másik az EU általános költségvetéséből juttatott támogatások szabályszerű felhasználására vonatkozó kontroll. Az előbbi esetben az EP rendszeresen ellenőrzi az Európai Unió pártjainak jogi személyiségét, illetve hogy a rendeletnek megfelelően képviselteti-e magát az Európai Parlamentben. Az Európai Unió alapelveinek tiszteletben tartására vonatkozó ellenőrzést az EP képviselők egynegyedének kérésére lehet elindítani, ha azok legalább három képviselőcsoportból tevődnek össze. A procedura megkezdését követően a Parlament meghallgatja a górcső alá vett párt képviselőit, majd egy bizottságot hívnak össze, amely véleményt alkotni hivatott az adott helyzetről. A háromtagú bizottságba a Parlament, a Tanács és a Bizottság is egy-egy tagot delegál. Abban az esetben, ha a bizottság megállapítása szerint a párt már nem felel meg az európai uniós pártokra vonatkozó kritériumoknak, az érintett pártot, mely elveszítette európai szintű minőségét, kizárják a támogatottak köréből.

A már kiutalt támogatások felhasználásának ellenőrzését a költségvetési és végrehajtási rendelet rendelkezéseivel összhangban kell elvégezni. Mindezekon felül külső, független könyvvizsgáló révén is folytatnak éves ellenőrzéseket. Az Európai Számvevőszék kérésére az Európai Unió pártjai a feladatai ellátásához szükséges valamennyi dokumentumot kötelesek a hivatal rendelkezésére bocsátani.

AZ EURÓPAI SZINTŰ POLITIKAI ALAPÍTVÁNYOK VAGY AZ EURÓPAI UNIÓ PÁRTJAINAK POLITIKAI ALAPÍTVÁNYAI

Hasonlóan az Európai Unió pártjaihoz, az alapítványok esetében sem tartom szerencsésnek a rendelet által használt európai szintű politikai alapítványok kifejezést. Ennek legfőbb okát abban látom – a pártok esetében már ismertetett érveim mellett, amelyeket itt is tarthatónak vélek –, hogy az ilyen típusú alapítványok teljes egészében függnék azoktól az európai uniós pártoktól, amelyekhez kötődnek. Így inkább tekintem őket a pártok alapítványainak, mint azoktól elkülönült szervezeteknek. A rendelet is úgy határozza meg az ilyen típusú alapítványokat, hogy valamely európai uniós párthoz tartoznak, valamint segítik a pártokat kitűzött céljaik elérésében. Az a tény pedig, hogy az Európai Unió pártjainak politikai alapítványai támogatáshoz csak a párt EU-s státuszának megléte esetén juthatnak, csak tovább erősíti bennem a használt kifejezés gyengeségeit. A fent kifejtett okok miatt jobbnak találom az Európai Unió pártjainak politikai alapítványai megnevezést, ezért a továbbiakban ezt használom a dolgozatomban.

A politikai alapítvány fogalma és feladatai

Egy európai uniós párt politikai alapítványa valamely tagállamban jogi személyiséggel rendelkező szervezet vagy szervezetek hálózata, amely valamely EU-s párthoz kapcsolódik, és amely tevékenysége révén – az Európai Unió céljai és alapvető értékei keretében – támogatja és kiegészíti az európai uniós párt céljait, különösen az alábbi feladatok ellátásával:

1. az európai politikai és az integrációs viták megfigyelése, elemzése, valamint azokhoz való hozzájárulás;
2. szemináriumok, képzések, konferenciák szervezése, tanulmányok készítése;
3. a demokrácia érdekében más szervezetekkel való együttműködés;
4. kereteket biztosít a nemzeti szintű politikai alapítványok, tudósok, kutatók és egyéb érdekeltek együttműködéséhez;

Akárcsak az Európai Unió pártjainak esetében, egy európai uniós párt politikai alapítványáról is csak akkor beszélhetünk, ha bizonyos kritériumoknak megfelel az adott szervezet. A rendelet a következőkben határozza meg a feltételeket:

1. valamely európai uniós párthoz kapcsolódik;
2. jogi személyiséggel kell rendelkeznie a székhelye szerinti tagállamban. A jogi személyiségének teljesen különállónak kell lennie attól az európai uniós párttól, melyhez kapcsolódik;
3. tevékenységében és programjában érvényre kell juttatnia az Európai Unió alapelveit;
4. nem lehet profitorientált;
5. földrajzilag kiegyensúlyozott személyi összetételű irányító testülettel rendelkezik;

Egy EU-s párt politikai alapítványa az Európai Unió általános költségvetéséből származó támogatáshoz csak úgy juthat, ha kérelmét azon az EU párton keresztül nyújtja be, amelyikhez kapcsolódik. A költségvetésből csak olyan tevékenységeket lehet finanszírozni, melyek összhangban állnak a rendeletben megfogalmazott alapítványi feladatokkal. E források felhasználása választási vagy népszavazási kampánycélokra szigorúan tiltott.

Bevételek

Az európai uniós pártok politikai alapítványai lehetséges bevételeinek körét a rendelet főként tiltásokban fogalmazza meg. Ennek megfelelően nem fogadhat el:

1. névtelen adományokat;
2. az Európai Parlamentben működő politikai csoportok költségvetéséből származó adományokat;
3. olyan vállalkozástól származó adományokat, amely felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján;
4. évente és adományozónként 12 000 € összeget meghaladó adományt bármely természetes vagy – az előző pontban említett vállalkozáson kívüli – jogi személytől;
5. harmadik ország hatóságától származó adományokat, ideértve az olyan vállalkozásokat is, amelyek felett valamely hatóság közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhat tulajdonjoga, pénzügyi részesedése vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.

Az alapítvány elfogadhat az EU pártjának politikai alapítványa tagjának minősülő nemzeti politikai alapítványoktól, valamint EU pártoktól származó hozzájárulásokat. Ezek a hozzájárulások nem haladhatják meg az alapítvány éves költségvetésének 40 %-át, és nem származhatnak olyan forrásokból, amelyeket valamely európai uniós párt e rendelet szerint az Európai Unió általános költségvetéséből kapott.

Az EU pártok politikai alapítványai számára az EU általános költségvetéséből vagy bármely más forrásból nyújtott pénzeszközök felhasználása európai vagy nemzeti politikai párt vagy jelölt, illetve nemzeti szintű alapítvány bármilyen formában való támogatására szigorúan tiltott.

Az Európai Unió pártjainak politikai alapítványainak támogatása az Európai Unió általános költségvetéséből

Alapítvány megnevezése	Pártkapcsolat	Időszak (év)	Maximálisan odaítélt támogatás (€)	Végső támogatás (€)
Center Maurits Coppieters	European Free Alliance	2008/2 2009	106 608 147 929	106 608
Centre for European Studies	European People's Party	2008/2 2009	1 500 208 2 294 292	1 344 892
Europa Osservatorio Sulle Politiche Dell'unione	Alliance for Europe of the Nations	2008/2 2009	232 900 322 150	232 900
Fondation Politique Europeenne Pour La Democratie	Alliance of Independent Democrats in Europe	2008/2 2009	190 746	120 501
European Liberal Forum	European Liberal Democrat and Reform Party	2008/2 2009	233 750 725 200	172 187
Foundation for EU Democracy	EUDemocrats	2008/2 2009	103 530 153 170	
Transform Europe	Party of the European Left	2008/2 2009	156 400 362 575	147 090
Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	2008/2 2009	1 208 700 1 950 000	1 208 436
Green European Institute	European Green Party	2008/2 2009	106 608 147 929	106 608
Centre for European Studies	European People's Party	2008/2 2009	302 678 414 895	270 836
Institute of European Democrats	European Democratic Party	2008/2 2009	233 110 317 500	101 108

• 3. sz. táblázat

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>

Átláthatóság és ellenőrzés

Az EU-s pártok politikai alapítványainak átláthatóságát szolgáló rendelkezések szinte teljes mértékben megegyeznek az Európai Unió pártjaira vonatkozó előírásokkal. Az alapítványoknak éppen úgy meg kell felelniük közzétételi kötelezettségüknek, mint a pártoknak. Azaz minden évben nyilvánosságra kell hozniuk a bevételeiket és kiadásaikat, valamint eszközeik és forrásaik kimutatását tartalmazó beszámolókat. Ezen kívül a pártokéval azonos módon készíteniük kell egy listát, amely taglalja az adott évben kapott hozzájárulásokat a rendeletben meghatározott feltételek szerint (500 € felett az adományozó megnevezése és az összeg feltüntetése).

Az Európai Parlament közzétételi kötelezettsége, hogy az európai uniós pártoknak juttatott támogatásokat bemutató táblázat mellett, hasonló módon – szervezetekre lebontva – nyilvánosságra hozza az EU pártok alapítványainak nyújtott támogatásokat.

Az Európai Parlament rendszeresen ellenőrzi az Európai Unió pártjait, hogy fennállnak-e még azok a feltételek, amelyek révén az adott politikai párt európai uniósnak tekinthető, és így jogosult a költségvetési támogatásra. Az ellenőrzés végkimenetele nemcsak az adott párt szempontjából kiemelt fontosságú, hanem a párthoz szorosan kapcsolódó és a párt jogállásától függő alapítvány számára is. Hiszen, ha az ellenőrzött párt elveszíti EU-s jogállását, akkor vele együtt az alapítvány is. Ilyen esetben a két szervezet egyszerre kerül ki az Európai Unió általános költségvetéséből részesülők köréből.

FORRÁSJEGYZÉK

- Treaty on European Union
- Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, The Treaties Establishing The European Communities and Related Acts
- A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól
- A Tanács 1525/2007/EK rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 1605/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról
- Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004-2009
- Grants from the European Parliament to political foundations at European level 2008-2009
- Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2008-ban biztosított technikai segítségnyújtásról
- Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2007-ben biztosított technikai segítségnyújtásról
- Éves jelentés az Európai Parlament által az európai politikai pártok számára 2006-ban biztosított technikai segítségnyújtásról

HONLAPJEGYZÉK

- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://ec.europa.eu>
- www.europarl.europa.eu

IRODALOM

- Bayer József (2001): *A politikatudomány alapjai*, Budapest, Napvilág Kiadó
- Bihari Mihály – Pokol Béla (2009): *Politológia*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- ELTE Bibó István Szakkollégium – Nézőpont Intézet (2010): *Európai Kampánystratégiák 2009*, Budapest, Nézőpont Intézet
- Körösenyi András – Enyedi Zsolt (2001): *Pártok és pártrendszerek*, Budapest, Osiris Kiadó

Változások az Emberi Jogok Európai Bírósága működésében, különös tekintettel a 14. számú Jegyzőkönyvre

I. A BÍRÓSÁGI IGAZGATÁSI REFORMOK TUDOMÁNYOS PROBLEMATIKÁJA

Az ítélkezési gyakorlat hatékonyabbá tételének tudományos vizsgálata a jogtudomány és az igazgatás-tudomány határterülete. A klasszikus jogtudomány szempontjából azért tekinthető félreeső területnek, mert az igazgatás-szervezési újítások túlnyomó többsége nem a magas szintű jogforrásokban fellelhető jogban – a 14. számú jegyzőkönyv esetében pedig nemzetközi egyezményi jogban –, hanem az alatti rétegekben zajlik. Ide sorolható az iratkezelés, postabontás, iktatás, szignálás, naplózás szervezése, elektronizálása, az adatok biztonságának, felhasználhatóságának, torzításmentességének gyakorlati biztosítása, valamint az iratok tartalmi feldolgozásának rendje. A megfelelő szakértelem adott irathoz csoportosítása, az ellenőrzés és a követelményrendszer hatékony, de kellően stabil volta, valamint az ehhez hasonló technikai kérdések sora a jogtudomány érdeklődési körén kívül esik, hiszen valójában e területeken a legritkább esetben keletkeznek jogviták, jellemzően nincsenek feloldandó érdekkonfliktusok. Az igazgatásszakmai szakirodalom számára a bírósági igazgatási rendszerek tanulmányozása szintén félreeső terület, hiszen a közmenedzsment (public management)^[1] szakirodalom hagyományosan a közigazgatásra, vagyis a végrehajtó hatalom szervezetére, működésére tekint, a törvényhozási és a bírósági hivatali rendszerek – talán a hatalmi ágak szétválasztásának alapelvével közvetett összefüggésben – a terület elhanyagolt maradt (bár nem kivételek nélkül).

Valójában a világ első dokumentált, hatáskör delegálására alapuló hatékonyságnövelő igazgatási reformja bírósági reform volt. Az Őszö-vetség (II. Mózes 18. 13–27.) arról számol be, hogy a legfőbb bírói szerepet ellátó Mózes megbízható, újonnan munkába álló bírákhoz telepíti a nagy tömegű, de kis jelentőségű ügyeket, ezáltal nagyobb figyelmet tud fordítani a valóban kiemelkedő ügyekre. A nagy presztízsű European Law Journal a közelmúltban foglalkozott a fent vázolt elméleti prob-

[1] Az e területen használatos terminológia pontos magyarázatára ld.: Horváth M., 2005.

lematikával. Elanie Mak^[2] állítása szerint éles határvonal húzódik a klasszikus joguralmi-jogállami felfogás és az (általa újnak tekintett) *new public management* (új közmenedzsment)^[3] megközelítés között a bírósági szervezeti reformok területén. Az elméleti problematikát^[4] az ügyteher ugrásszerű növekedése teszi időszerűvé. A szerző állítása szerint két eltérő minőségről van szó, melyek között meg kell találni a megfelelő egyensúlyt. A klasszikus joguralmi-jogállami megközelítés a bírák jogállására, hatáskörére, illetékességére, tisztességes, pártatlan eljárására helyezi a hangsúlyt, míg a *new public management* alapvető célja a hatékonyság, illetőleg az átláthatóság.^[5]

A hatékonyan működő intézmények biztosítékát képezik az emberi jogok érvényesülésének. Ezen elv, amely megjelenik a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is, vezethette a 14. számú Jegyzőkönyv megalkotóit. Ezzel összhangban állapítja meg Mak, hogy az európai bírói intézmények legitimitása, végső soron küldetésük teljesítése azon múlik, hogy a bírósági munkának milyen az eredményessége mind klasszikus jogi, mind *new public management* szempontból.^[6]

II. A 14. SZÁMÚ JEGYZŐKÖNYV JOGI ELŐZMÉNYEI, SZÜKSÉGESSÉGE

1950-es elfogadása óta az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) részesei számos esetben éltek a módosítás vagy a jegyzőkönyvek útján történő fejlesztés eszközével annak érdekében, hogy az Egyezményt az adott időszak, korszak által támasztott követelményeknek megfelelően formálják.

Az 1994-ben elfogadott, és 1998-ban hatályba lépett 11. számú Jegyzőkönyv funkciója az volt, hogy egyszerűsítse a Bíróság működését, rövidítse az eljárások hosszát, illetőleg erősítse annak jogászai, jogvédő jellegét. Ez utóbbit azáltal érte el, hogy eltörölte a Miniszterek Tanácsának kvázi-bírószági szerepét, és egységes, teljes munkaidőben foglalkoztatott bírákból álló Bíróságot hozott létre.

A 11-es számú Jegyzőkönyv annyiban mindenképpen javította a Bíróság mint intézmény működési hatékonyságát, hogy szimplifikálta annak elérhetőségét.

[2] Mak, 2008.

[3] Megjegyzendő, hogy helytelen az ellentétpár felállításakor a *new public management* kifejezés alkalmazása, mely az 1980-as, 1990-es évek uralkodó közigazgatási reform paradigmájának elnevezéseként használatos. Mivel az adott szövegkörnyezetben két klasszikusan eltérő megközelítések összevetéséről van szó, helyesebb lett volna a „new” elhagyása.

[4] A téma új lendületét jelzi, hogy a 2011-ben esedékes European Group for Public Administration (EGPA) és a Network of Institutes and Schools for Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPA CEE) együttes konferenciájának (Trans-European Dialogue 4: TED4) témája a klasszikus jogi megközelítés és a szervezéstudományi szemlélet viszonya lesz. A TED 1-3-ról részletek szerepelnek a rendezvénysorozat honlapján: http://www.iias-iisa.org/egpa/e/joint-ventures/special_partnerships/TED/Pages/default.aspx

[5] Mak, 2008, 726.

[6] Mak, 2008, 729.

gét az ügyfelek számára, illetőleg egyszerűsítette az eljárások folyamatát, hogy a könnyítések miatt fokozatosan növekedő ügyterhelésnek a Bíróság jobban meg tudjon felelni.

A Bizottság és a Bíróság, fennállásának 44 éve alatt, az 1998-ban hatályba lépő módosításokat megelőzően összesen 38398 határozatot és ítéletet hozott. A reformot megelőző évtizedekben az ügyszám már fokozatosan emelkedő tendenciát mutatott: 1990-ben 5279, 1994-ben 10335, 1998-ban 18164. 2002-ben az ügyszám már 34546 volt. A potenciális ügyfelek számára közvetlenebb elérést biztosító rendszerben 1998-tól 5 év alatt 61633 határozat és ítélet született.^[7] A jelentős növekedés egyik része abból adódott, hogy az Egyezményben részes tagállamok száma jelentősen növekedett az említett időszakban. A 11. számú Jegyzőkönyv aláírásra való megnyitása (1994. május) és a 14. számú Jegyzőkönyv elfogadása között tizenhárom új részes állam csatlakozott az Egyezményhez. Összességében az eredeti 10 tagállamról 47-re nőtt a részes államok száma: lényegében az egész korábbi keleti tömb csatlakozott az Egyezményhez. Ezen országok egy részében a 90-es években vallási, etnikai viták, konfliktusok, valamint az emberi jogok eredendően rosszabb helyzete és a helyi igazságszolgáltatás színvonalának változó volta mind-mind a Bíróság ügyteher-növekedésének alapjául szolgáltak.^[8] A robbanásszerű ügyteher-növekedés 2002–2004-re már veszélyeztette az Egyezmény gyakorlati érvényesíthetőségét, ezáltal az Egyezmény és a Bíróság hitelét, komolyságát fenyegette. 2003-ban 39000 új ügy mellett már 65000 folyamatban lévő ügy terhelte a Bíróságot.^[9] Az ügyteher növekedése bizonyos szempontból sikerként értékelhető, hiszen arra lehet belőle következtetni, hogy a Bíróság munkája, széles körben ismert és elismert, az általa védett jogok a tágabb közvélemény számára is értéket jelentenek, az emberi jogok sérelmét az állampolgárok egyre kevésbé veszik tudomásul belenyugvással. Szervezeti oldalról azonban a 11. sz. Jegyzőkönyv által véghezvitt módosítások kudarcként értékelhetők, hiszen a megnyitott jogkeresési lehetőség által generált ügyforgalmat a rendszer képtelen volt kezelni. Ez Starace véleménye, aki szerint a Bíróság ügyviteli rendszere megbukott.^[10]

Noha a bruttó ügyszám valóban elképesztően magas volt a fent bemutatott években, és az ügyteher nem várt növekedése mind az ügyviteli rendszert, mind a bírakat jelentősen leterhelte, a Bíróság érdemi ügyterhelését a következő körülmények jelentősen alakították. Az ügyek jelentős része az ügy érdemi vizsgálata nélkül került elutasításra a befogadhatóság feltételeinek hiánya miatt (90%), másodsorban pedig alapvető, szerkezeti sajátosságaikban ismétlődő olyan ügynek minősültek, amelyekben korábban a Bíróság az Egyezmény megsértését mondta ki. 2003-ban érdemi vizsgálat nélkül a Bíróság 17270 ügyet utasított el, míg 753-

[7] Explanatory Report, 2009, 1–2., e számokat idézi: Reiss, 2009.

[8] Reiss, 2009, 297.

[9] Explanatory Report, 2009, 1–2.

[10] Starace, 2006, 183.

at fogadott be. Az elutasítás valószínűsége tehát ebben az évben 96%-os volt. Az ügy érdemében hozott határozatok száma 2003-ban 703 volt, de ezek 60%-a ismétlődő ügy volt.^[11]

Az ügyterhelés nagysága miatt a bírák munkájának, idejének a túlnyomó részét a bizottságokban történő előszűrő munka tette ki. Ilyen módon a kamarákban folyó érdemi munka hatékonysága lecsökkent, az erők a bizottsági munkára összpontosultak. Ennek köszönhetően a bizottságok és a kamarák közötti szakaszban, a befogadásról való döntés után, de az érdemi vizsgálat előtt is kezdtek felhalmozódni az ügyek, ami összességében az érdemi vizsgálatba bevont ügyek lényeges elhúzóásával fenyegetett. 2004 januárjában mintegy 16500 függő ügy volt ebben a fázisban. A bírósági reform jelentős kihívása az volt, hogy a működőképesség javítása mellett hogyan lehet megőrizni a Bíróság bírói, igazságszolgáltatási jellegét, megőrizve az egyéni ügyindítás gyakorlati lehetőségét.

III. A VÁLTOZTATÁSOK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

A 14. számú Jegyzőkönyv fő célja a beérkező beadványok szűrése és a Bíróság eljárásainak hatékonyabbá tétele volt. Ezek mellett a Jegyzőkönyv előkészítő munkái során számos egyéb változtatandó körülmény merült fel.

A Bíróság ügyviteli rendszerének a megújítása a nagy mennyiségű ügy jobb kezelésére irányult. Felmerült továbbá a Bíróság előtt függőben lévő ügyekben harmadik fél tagállamok gyakoribb beavatkozásának kérdése, valamint a Bírósági döntések végrehajtásának jobb ellenőrzése. Ezek mellett az Európai Tanács Főtitkársága végrehajtást felügyelő szerepének erősítése jelent meg ötletként. Javaslatként hangzott el továbbá a Tanács eszköz- és intézményrendszerére való jobb támaszkodás a döntések végrehajtása tekintetében.^[12]

A 2000-ben tartott Európai Emberi Jogi Miniszteri Konferencia (*European Ministerial Conference on Human Rights*) nyomán felállított Előkészítő Bizottság, illetőleg Értékelő Tanács számos ötletet, javaslatot fogalmazott meg. Az elvetett, de érdekességük miatt megemlíthető javaslatok között szerepelt egy regionálisan szervezett elsőfokú Európai Bíróság ötlete. E gondolatot végül is azért vetették el, mert – költségessége mellett – fenyegetve látták általa az egységes bírósági gyakorlatot. A nemzeti bíróságok kérésére történő előzetes határozathozatal ötletét és a nemzeti bíróságoknak történő tanácsadás gondolatát sem találták elfogadhatónak az előkészítés során.

A továbbiakban két eltérő szempont szerint közöljük a változtatások lényegét:^[13]

[11] Explanatory Report, 2009.

[12] Explanatory Report, 2009.

[13] Megjegyzendő, hogy az Explanatory Report messzemenően részletező magyarázatot tartalmaz, de célszerűbbnek tartjuk néhány további felvetés feltárását a cikkben, semmint a változások további részletes ismertetését.

A) Az elfogadott változtatások technikai értelemben három csomópont köré sűrítethetők:

1. A Bíróság szűrő, szelekciós képességének javítása, különös tekintettel az érdemi vizsgálat nélküli ügyek nagy számára. E feladatot az egyesbíróként eljáró Bíróság kapja a Jegyzőkönyv szerint módosított szövegváltozatban. E feladatkörükben a bírákat ún. raportőrök segítik, akik a Hivatal munkatársai.
2. Új elfogadhatósági feltételként a jelentős hátrány (*significant disadvantage*) kategóriája került a 35. Cikkbe. Az ilyen típusú ügyek várhatóan nagy száma azt vetíti előre, hogy a bírói jogfejlesztés rendkívül nagy jelentőségre fog e területen szert tenni. Ebből új, eddig nem ismert jogfejlesztési irányok adódhatnak mind a nemzeti jogok tekintetében, mind a Bíróság saját szerepének értelmezése tekintetében.
3. Az ismételt ügyek elutasítására vonatkozó új szabályok kibővítik a háromtagú tanácsok szerepét. Egyszerűsített eljárásban mind az ügyek elfogadhatóságáról, mind azok érdeméről határozhatnak, amennyiben az ügy tárgyának megítélése már kellően ki van dolgozva a Bíróság alkotta esetben.

B) Starace értelmezésében a változások a következőkben foglalhatók össze:^[14]

1. Az egyesbíróként eljáró Bíróság hatáskörébe tartozik az ügyek elfogadhatatlanná nyilvánítása, illetőleg a 34. Cikk alapján benyújtott beadványokat további vizsgálat nélkül elutasíthatja. Az ilyen határozatok véglegesek az új 27. Cikk 1. és 2. pontja alapján.
2. A háromtagú bírói tanácsban eljáró Bíróság korábbi döntési kompetenciája – aminek gyakorlása konszenzust feltételezett a bírák között – a további vizsgálat nélküli elutasítást lehetővé tette; ez a változás nyomán egyesbíróhoz kerül, valamint annyiban kibővül, hogy az egyesbíró az ügy elfogadhatóságáról és érdeméről is dönthet.
3. Az ügy elfogadhatóságáról és érdeméről való elkülönített döntés fő szabályként alkalmazása megváltozik. A Jegyzőkönyvben foglalt módosítás szerint a fő szabály az elfogadhatóságról és az ügy érdeméről való együttes döntés lesz – a Bíróság kivételes eltérő döntésének megengedésével, mint amilyen a „békés rendezés” lehetősége. A „békés rendezés” lehetővé tétele az ügy bármely szakaszában ügylajstromból törlést eredményez. (Új 39. Cikk)
4. Egy új elfogadhatósági kritérium a „jelentékeny hátrány” elszenvedése az új 35. Cikk alapján. Ez az elutasítási ok nem alkalmazható a Jegyzőkönyv hatályba lépése előtt befogadott beadványokra, és további két évig csak a Kamarák és a Nagy Kamara alkalmazhatja, az egyesbíró vagy a háromtagú tanács nem. (Jegyzőkönyv 20. Cikk 2. pont)

[14] Starace, 2006, 184–186.

A végrehajtás körében szintén jelentékeny változásokat tartalmaz a Jegyzőkönyv. Az új 46. Cikk tartalmazza. A Miniszteri Bizottság felhívhatja a Bíróságot az általa hozott határozat végrehajtását segítő értelmező határozat kiadására. (Új 46. Cikk 3. pont) Ezen kívül a végrehajtás során a Bíróság felhívhatja a tag-államot a végleges döntésben foglaltak teljesítésére a teljesítés veszélyeztetettsége esetén, valamint a döntés megsértésének megállapítása esetén az ügyet a Miniszteri Bizottsághoz utalja, ahol a Tanács dönt a további lépésekről. (Új 46. Cikk 4-5. pont)

IV. TOVÁBBI KÉRDÉSEK

Vajon a véghezvitt változtatások végső soron alkalmasak-e a kívánt hatás elérésére?

Az első kérdéskör, amivel a Jegyzőkönyv hatályba lépését követően is szembe kell nézni, azon ügyek továbbra is nagy száma, amelyek nem érik el az érdemi elbírálás szintjét. A korábbi tapasztalatok szerint a beadványok 90%-a körüli számot érték el az ilyen ügyek. Az összes ügyszám további 6%-át tették ki a Bíróság ügylajstromából törölt ügyek. Jóllehet egy-egy érdemi vizsgálat nélküli elutasítás a Bíróság erőforrásait minimális mértékben veszi igénybe, mégis elképzelhető olyan helyzet, hogy a jövőben az ilyen ügyek száma további jelentős emelkedést fog mutatni, ami – az Egyezmény tartalmi módosítása nélkül – a kiszolgáló apparátus további fejlesztésével feltehetően kezelhető lesz.

További kérdésként merülhet fel az ismétlődő ügyek nagy száma. Ezek egy jelentős része ún. strukturális vagy generális okra vezethető vissza.^[15] Ha az adott részes állam anyagi vagy eljárási joga olyan rendelkezést tartalmaz, amely miatt nagy számú hasonló ügy jelentkezik a Bíróságnál, akkor ismétlődésre hivatkozva el lehet ugyan utasítani az adott eseti ügyet, a jogsérelmeket generáló probléma azonban önmagában ettől nem változik meg. Az Explanatory Report adatai szerint az érdemében elbírált ügyek 60%-a minősült ilyen okból ismétlődő ügynek 2006-ban.

Az egyesbíróhoz telepített szűrő funkció szélesebb körű és gyorsabb lesz, mint az eddigi rendszer az érdemi vizsgálat nélküli elutasítások területén, valamint az ügylajstromból való törlés tekintetében. Mindazonáltal garanciális elemnek tekinthető, hogy minden ilyen ügyben vagy egyesbíró vagy háromtagú tanács vagy kamara határoz (új 28-29. Cikk), ilyen módon biztosított, hogy legalább egy bíró foglalkozik az ügygel. Amennyiben Tanács határoz, és sem elfogadhatatlannak nyilvánítás, sem ügylajstromból való törlés nem történik, akkor az érdemi döntés is megtörténik a tanácsban – jól megalapozott esetjog fellelhetősége esetében. (Új 28. Cikk) E szabályban egy az érdemi döntésekre vonatkozó döntési eljárási egyszerűsítés („standardizációs”, „specifikációs” kísérlet) figyelhető meg, amit a szabályalkotók az adott ügyet már ismerő ta-

[15] Starace, 2006, 186.

nácsra telepítenek. Ilyen módon elválik a jellegükben új, jogfejlesztő jelentőségű ügyek és a jól megalapozott esetjog alapján könnyen elbírálnak ügyek halmaza. A hatékonyság javítását a Jegyzőkönyv az érdemi vizsgálat nélküli elfogadhatatlanná nyilvánítás valamint az ügylajstromból törlés intézményének ugrásszerű hatékonyság-javítása mellett az érdemi vizsgálat ügyfolyamatait is jelentősen átalakítja csoportosítás (*streamlining*), bizonyos fokú specifikáció útján. A 3. pont lehetővé teszi azonban a tagállamok részére, hogy kifogást emeljenek az eljárás ilyenkénti lefolytatása ellen, illetőleg lehetőség van arra, hogy az adott tagállam által javasolt bíró részt vegyen a tanácsban. Ilyen módon tehát a jelentősen felgyorsított döntéshozatali eljárás – a tagállam fellépésétől függően – lelassulhat. Kérdés, hogy a jövőben a tagállamok ezt az eszközt hogyan fogják alkalmazni.

A jelentős hátrány hiánya miatti elfogadhatatlanná nyilvánítás – amellet, hogy természetesnek tűnik, hogy bagatell ügyekkel ne foglalkozzon a Bíróság – az ügyterhelés jövőbeli alakulásának szempontjából további kérdést vet fel, amennyiben elemeire bontjuk a jelentős hátrány hiányáról szóló döntést. Elsőként a Bíróságnak az új 34. Cikk b) pontja alkalmazása esetén arról kellene döntenie, hogy történt-e érdeksérelem vagy nem, majd ezt követően az elszenvedett hátrány mértékének meghatározása, becslése történne meg. Miután a hátrány ténye és mértéke körvonalazódott, akkor lehet megkísérelni annak megállapítását, hogy a hátrány mértéke jelentős vagy nem jelentős. E hármas logikai sor mellett a kivételként megfogalmazott emberi jogi kitétel vizsgálata is szükséges, nevezetesen annak elbírálása, hogy az anyagi értelemben bagatell jogsérelem mögött nem húzódik-e mégis olyan fontos jogkérdés, amit érdemben kell elbírálni. Összességében a jelentős hátrány hiánya miatti elfogadhatatlannak nyilvánítás eléggé komplex megítélést kíván, aminek a valódi tartalmát majd a gyakorlat fogja kialakítani. Megjegyezhető, hogy ügyviteli szempontból veszélyt hordozhat az ilyen típusú ügyekre fordított aránytalan figyelem, amit az tesz lehetővé, hogy e ponton a Jegyzőkönyv kissé eltér az egyebekben fegyelmezetten követett ügytípusonkénti elkülönítés, specifikáció logikájától. Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy a módosult szabályok igazi próbája nem elsősorban az ügyteher alakulása lesz, hanem az esetjog minősége:^[16] vajon meg tudja-e ragadni a Bíróság (nagyobb ügyviteli kudarc nélkül) a bagatell ügyekben rejlő lehetőséget a mély, tartalmi jogfejlesztésre? A bagatell ügyek jelentősége sokaságukban rejlik, az évenkénti – valószínűleg – több tízezres esetszám ugyanis a tagállamok társadalmában és jogrendszerében zajló, összességében nagy horderejű folyamatokról tartalmaz fontos információt. Általuk tehát a jogi szempontból fontos, de társadalmilag kevésbé jelentős életviszonyok esetjogi szabályozása helyett a nagy tömegű, létfontosságú életviszonyok befolyásolásának, illetőleg az ezekben termelődő konfliktusok megoldásának lehetőségéhez jut a Bíróság.

A Jegyzőkönyv 16. Cikke tartalmazza az Egyezmény új 46. Cikkét, mely az ítéletek kötelező erejéről és végrehajtásáról rendelkezik. E körben említést érdemel a végrehajtás során alkalmazott értelmezési kérdésben való döntés a Bíróság részéről a Miniszteri Bizottság indítványára, valamint az ítélet végre-

[16] Starace, 2006, 188.

hajtását konzekvensen megtagadó tagállamokkal szembeni intézkedés kérdése. A végrehajtásba vetett jogértelmezési eljárás gyakorlata minden bizonnyal új dimenziót fog nyitni az esetjog további fejlesztése előtt, hiszen ilyen jogintézmény korábban nem volt. Az ezen eljárások számosságát a Miniszteri Bizottság 2/3-os indítványozási joga korlátozza.

További újdonság a régi 46. Cikkben szereplő alávetési clausula és Miniszteri Bizottsági ellenőrzési szerep mellett a Bíróság és a Miniszteri Bizottság új, végrehajtási együttműködése, melyben a végleges ítélet megsértésének tényét a Miniszteri Bizottság 2/3-os többséggel elfogadott határozata alapján indított eljárásban a Bíróság állapítja meg. Ilyen módon a Bíróság eljárása feltárja a végrehajtás során felmerülő problémákat, esetlegesen felmerülő új tényeket, amelyek alapul szolgálhatnak a Miniszteri Bizottság számára további lépések megtételére.^[17]

A végrehajtás körében merül fel a tagállam jogalkotásának kötelezése az Egyezményvel vagy a Bíróság alkotta esetjoggal való jobb összhang megteremtésére. Ez a lehetőség a Jegyzőkönyvben közvetlenül nem szerepel, de az a rendelkezés, miszerint a „Magas Szerződő Felek magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek”, azt is lehetővé teszi, hogy a Bíróság úgy értelmezze a saját szerepét, hogy ítéletében jogszabály megalkotására vagy módosítására kötelezheti a tagállamot. Starace ebben az összefüggésben idézi a Broniowski vs. Lengyelország, valamint a Sedjovic vs. Olaszország ügyet,^[18] melyben a Bíróság kimondta, „Lengyelország jogi kötelezettsége, hogy kiválassza – a Miniszteri Bizottság ellenőrzése mellett – azokat az intézkedéseket, amelyeknek a jogrendszerben történő alkalmazásával elejét lehet venni a további sérelmes gyakorlatnak...” Hasonlóképpen a másik hivatkozott ügyben is felhívta a Bíróság a tagállamot a fennálló jogszabályi problémák megoldására irányuló intézkedés meghozatalára annak érdekében, hogy más, hasonló helyzetben lévő személyek joga ne sérüljön. Ez a fajta jogértelmezés, illetőleg e gyakorlat megerősítése az új 46. cikkel lehetővé teszi az ismétlődő ügyek számának mérséklését, de nem a kialakult esetjogi gyakorlat, hanem a belső jog célirányos fejlesztése révén. Az új 46. cikkre alapuló végrehajtási gyakorlat egyik lehetséges fejlődési iránya a belső jog megváltoztatása az arra felhívó ítéletek során. Kérdéses lehet azonban e körben, hogy e változtatások egységessége mennyiben biztosítható az eltérő nemzeti jogrendszerekben.

V. ÉRTÉKELÉS

Összességében megállapítható, hogy a 14. számú Jegyzőkönyv érzékenyen igyekszik egyesíteni az ügyteher léptékéből adódó igazgatás-szervezési racionalitást a klasszikus jogi jogfejlesztési és igazságossági igényvel. A módosítá-

[17] Reiss, 2009, 299.

[18] Starace, 2006, 189–190.

soknak várhatóan kedvező hatása lesz a Bíróság napi munkájára, több energia maradhat az esetjog fejlesztésére. Mindazonáltal egy-két ponton, különösen a „nem jelentős hátrány” fogalmának gyakorlati értelmezése kapcsán további viták várhatók.

IRODALOM

- *Explanatory Report* (2009), Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention 2009. <http://conventions.coe.int/> letöltve: 2010.05.17.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Mak, Elaine (2008): The European Judicial Organization in a New Paradigm: The Influence of Principles of “New Public Management” on the Organisation of the European Courts. *European Law Journal*, Vol. 14. No. 6. November, 718–734.
- Reiss, W. Jennifer (2009): Protocol No. 14. ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 22, 293–317.
- Starace, Vincenzo (2006): Modifications Provided by Protocol No. 14 Concerning Proceedings before the European Court of Human Rights, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 5, 183–192.



• A tizedik évfolyam avatása

Jogállami illúziók és az igazságszolgáltatás kihívásai

A neves jogszociológus, Fleck Zoltán – a tőle megszokott módon – ismételten a jogrendszer feszültségpontjainak egyikét, nevezetesen az igazságszolgáltatás intézményrendszerét veszi górcső alá. Terjedelmes monográfiájában a jogállam-definíció elengedhetetlen elemeként szereplő hatalmi ágak elválasztása kontextusában vizsgálja a juriszdikció különösen fontos aspektusait. A törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás demokratikus triumvirátusának vizsgálatát végzi el, ezen utóbbinak mint szenvedő félnek a szemszögéből.^[1]

A könyv első része – *Jogállami illúziók és valóságok* cím alatt – az elmélet és gyakorlat, az idealista kép és a kevésbé fényes valóság közt fennálló diszharmonia egyes okait boncolgatja. A jogállam mibenlétének szociológiai megközelítése mellett felvillantja a politikának a jogra, pontosabban az igazságszolgáltatásra gyakorolt hatását. Olyan kérdéseket feszeget, mint a központi állami hatalom befolyásolásának veszélye, valamint a változásra megérett jogalkalmazás intézményrendszerének új környezete.

A második rész az *Igazságszolgáltatás kihívások alatt* címet kapta. A szerző elhelyezi és értelmezi a bírói hatalmat a fékek és egyensúlyok rendszerében, majd – Olaszország példáján keresztül – bemutatja annak növekedése eseteit, jellemzőit. Hű képet kap az olvasó a bíróságok igazgatásának alternatíváiról, annak belső és külső formáiról. A recenzió ezen – az ötödik fejezettel kezdődő – rész ismertetésére szorítkozik annak tisztázását követően, hogy a recenzens által kutatott tudományterület nem teljesen vág egybe a szerzőével.

Kiből legyen bíró, pontosabban kiből lesz jó bíró? – teszi fel mintegy önmagának a kérdést a jogszociológus. A könyv részletes ismertetését adja a fő jogcsaládok, úgymint a kontinentális, angolszász rendszerek által követett mintákra. A szerző rávilágít a kiválasztás jogát magának vindikáló különböző testületek által követett gyakorlat objektivitást, felkészültséget szem előtt tartó egyes változataira, vagy éppen egy másik típus ellentmondásaira. Bepillantást nyerhetünk abba az elitista világba, ahol nem kerülhet akármelyik társadalmi rétegből származó

[1] Fleck Zoltán: *Jogállam és igazságszolgáltatás a változó világban*. Gondolat Kiadó, 2008.

jogvégzett a pulpitusra, sőt megismerkedhetünk az egyes államokat jellemző nepotizmussal is, ahol a hatalmi pozíciók, jelen esetben a bírói posztok elosztásakor a döntéshozók a rokonaikat, barátait részesítik előnyben az alkalmasabb, felkészültebb jelentkezőkkel szemben. Ezen szélsőséges eseteken kívül a szerző leíró jelleggel ismerteti meg az olvasókkal a nyugat-európai államok némelyikében követett metódust.

Nem kevés kritikai éllel, ugyanakkor a megoldási javaslat említésével kaphatunk képet a bírósági fogalmazóvá, titkárrá, majd végül a bíróvá válás hazai döntéshozatali mechanizmusáról. A jogszociológus minden pironkodás nélkül húzza le a leplet a megyei bírósági elnökök – bíróvá válásban gyakorolt – kontrollálatlan hatalmáról (190. old.). A fogalmazók részére a 154/2005. (X.4.) OIT határozattal bevezetett felvételi eljárás, továbbá a Bíróképző Akadémia központi fogalmazóvizsgálója nem köti a kinevezőt, így a rendszer koncepcionális újragondolása továbbra sem történt meg.

Megfontolásra érdemes ötleteket kapunk a bírák képzésének különböző módozatairól. Nem teszi le ugyan a voksát a szerző sem az igazságszolgáltatás klasszikus képe szerinti individuális autonómiával és ehhez megfelelő szakmai tudással rendelkező, elsősorban a szabályra koncentráló és inkább passzív szerepet játszó jogalkalmazó, sem pedig a komplex szervezet részeként funkcionáló bíró döntése mellett, de mindkét ideáltípus nélkülözhetetlen elemeként tartja számon a megfelelő színvonalú szakmai felkészültséget.

A hatodik fejezet a bírói függetlenség vizsgálatával foglalkozik. Rendkívül érdekes összefüggésekre világít rá a könyv, segítségül hívva az összehasonlító jogtudományt. Amíg ugyanis a *common law* jogalkalmazók „elismerési rendszernek” nevezett kiválasztási mechanizmusában egy már sikeres jogász karrier elismeréseként jelentkezik a bírói kinevezés, addig a kontinensen érvényesülő „karrierrendszerben” a kinevezés csak a pálya kezdete, ahol a szervezeti hierarchiában való előrejutás a fellebbezési fórumok tartalmi értékelésétől függ. A lényegi különbséget az jelenti, hogy az előbbi függetlenebb a szervezeti nyomásoktól, az utóbbiban viszont – a bírósági hierarchiában felfelé haladva – nagyobb az esélye a hatalomhoz kötődő ítékezésnek, hiszen a bírák munkájának felsőbbbíróságokhoz kötött értékelése következtében elemi érdekük fűződik a fellebbviteli fórumok gyakorlathoz való alkalmazkodásnak.

A monográfia ezen részében számos hivatkozás található. A szerző többek között Herbert Jacob, Cappelletti, Jon Elster és Carlo Guarnieri egy-egy gondolatmenetét fűzi bele mondandójába. Különösen érdekesnek találtam az utóbbi által megkonstruált, az autonómiát és a kreativitást értékmérőként használó bíró-tipológiát (210. old.). Ezen faktorok alacsony, illetve magas volta képes megadni a bírónak az adott államhatalmi rendszerben elfoglalt helyét. Így a diktatúrától a demokrácia felé haladva ismerhetjük meg a skálát a függetlenség és kreativitás híján lévő végrehajtó jogalkalmazótól a magas autonómiával rendelkező jogörző bírógig.

Figyelemre méltó a szerzőnek a bírói függetlenséget a felelősséggel összekapcsoló logikai sora. A könyvben kifejtendő tézisének alátámasztására a 2006 őszén kitört zavargások által a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom kö-

zött generált feszült helyzetet citálja példaként, nevezetesen amikor az OIT-tag miniszter segítő közreműködését kérte az OIT, egyúttal a Legfelsőbb Bíróság elnökének abban, hogy a rövid határidőn belül döntést igénylő eljárások esetében a döntésre felhatalmazott igazgatási vezetők a kérdés jelentőségéhez mérten intézkedjenek. A lényegre törő nemleges válasz államelméleti szempontból a hatalmi ágak szigorú elválasztásán nyugodott. A jogszociológus élesen tagadja ezen markáns cezúrát magáénak valló álláspontot, és az alkotmányosságot szem előtt tartva a függetlenség és a felelősség egymásra gyakorolt pozitív hatása mellett teszi le a voksát (212. old.).

A hetedik fejezetben a szerző ismételten vékony jégre lép, amikor az átláthatóság, felelősség, számonkérhetőség egymással összefüggő fogalmait vizsgálja. A kapcsolódási pontok logikusnak tűnnek: abban az esetben, ha az igazságszolgáltatás, mint rendszer – bizonyos kötöttségek mellett – nyilvánosan működik, akkor megvalósul az átláthatósága. Ily módon teremtdíki meg a számonkérhetőség esélye, amely adott esetben magában hordozza a felelősségre vonás lehetőségét is. Górcső alá veszi a belső és a külső kontroll intézményes, illetve lehetséges formáit (pl. sajtókritika, svéd ombudsman), megvizsgálva azok pozitív, vagy éppen káros hatásait.

Valós történelmi képet kaphatunk a könyv nyolcadik fejezetében, melyben a jogszociológus a rendszerváltásnak az igazságszolgáltatásra gyakorolt hatását mutatja be. A kommunista uralom által a kispolgári létbe taszított bírói kar nem jelentett tényleges hatalmi tényezőt, mindössze az állami bürokráciától eltávolodni képtelen köztisztviselők hadaként őrizte pozícióját. Nem csoda, hogy a változások előkészítésében is a polgárosodott ügyvédség vállalt oroszlánrészt. A jogállami kereteknek megfelelő intézményes megoldás feltételezte a végrehajtó hatalom szervezeti befolyásolásától mentes, továbbá önkormányzati elemekkel tarkított rendszer létrejöttét.

Fleck Zoltán kitér a jogi oktatásban bekövetkező változásokra is, tudniillik a kvóták eltörlésével az elszaporodó jogi karok csak úgy öntötték (és teszem hozzá ma is öntik) a piac által felvenni szinte képtelen jogászok garmadáját, ugyanakkor az oktatói létszám már nem volt képes követni arányaiban ezt a robbanásszerű változást. Amellett, hogy nyilván tisztában van vele, nem szól a szerző ezen tendenciát befolyásolni csupán jelentéktelen mértékben képes, még a Hiller István vezette Oktatási Minisztériumhoz köthető azon kormányzati döntésről, amikor 5%-kal csökkentették a felvehető majdani jurátusok számát.

A kilencedik fejezetben a szociológus, mint az a társadalomkutatóknál megszokott, a statisztikát hívja segítségül, felderítendő az állampolgároknak az igazságszolgáltatáshoz való viszonyát. Az alapösszefüggés egyszerű: az országos reprezentatív mintán mért adatok szerint a bizalom tekintetében a harmadik helyen állnak a bíróságok. Ugyanakkor felhívja a szerző a figyelmünket azon korántsem elhanyagolható körülményre, mely szerint az emberek java része az élete során egyetlen alkalommal sem találkozik az igazságszolgáltatással, azaz közvetlen módon nem tud valós képet festeni róla. Ezt követően még számos érdekes közvélemény-kutatás eredményével, és az azokból a szakértő által adott konklúzióval lehet gazdagabb az olvasó.

Zárszavában a szerző nem rejti véka alá a véleményét: nem csak az igazságszolgáltatást mint önálló hatalmi ágat, hanem az azt körülvevő tényezők mind-egyikét bírálja, hiszen az előbbivel összefügg a társadalmi közeg, a jogállami intézmények, a jogász szakmák állapota, a politikai elit kultúrája és nem utolsó sorban az intézmények élén álló vezetők alkalmassága.

A könyv a stílusát tekintve a laikus számára kissé nehézkesnek tűnhet, bizonyos összefüggései megérthetősége tekintetében feltételez egyfajta jogi-szociológiai előismeretet. Úgy gondolom, elsősorban a társadalomtudományok ezen területeivel foglalkozók számára adhat adalékot a terjedelmes munka, ám mindezek ellenére senki se riadjon vissza a könyv elolvasásától, ha nem is tartozik a fenti körbe, de az érdeklődését akár a cím, akár ez a rövid írás felkeltette.

A könyv külleme szép, puha táblájának fedlapját egy korabeli életkép díszíti. Tipográfiája egyszerű, az utolsó fejezetben található grafikonok pedig kiválóan szemléltetik az ott kifejtetteket.

Kautz Gusztáv és Simor János tevékenysége a győri királyi jogakadémia visszaállítása érdekében

Kautz Gusztáv, Győr vármegye főjegyzője az 1866. április elején tartott tiszti széki értekezleten az akadémia ügye tárgyában indítványt nyújtott be. Az indítvány a következőket tartalmazta: a tiszti szék nevezzen ki egy küldöttséget, aminek feladata lesz Simor püspök fáradozásait megköszönni, és egyúttal arra kérni, hogy továbbra is támogassa az akadémia újraindítását Győr városában.

Részlet a korabeli közgyűlési jegyzőkönyvből: *„minthogy biztos forrásból vett értesülés szerint, Simor János győri megyéspüspök úr ő méltósága a győri jogakadémia visszaállítása iránt legközelebb felsőbb helyre intézett kérelmével – ez ügyet buzgó eréllyel újjólag fölkarolta – illő volna néki ezért Győr közönsége nevében köszönetet szavazni, sőt ezen üdvös jogi tanintézet visszaállításának mielőbb leendő kieszközlésére buzdítólag megkérni”* – olvasható Győr város 1866. április 10-i községgyűlési jegyzőkönyvében, a 118. számú közgyűlési határozatban.

KAUTZ GUSZTÁV INDÍTVÁNYA A JOGAKADÉMIA ÉRDEKÉBEN

Kautz Gusztáv főjegyző a győri jogakadémia mielőbbi visszaállítása ügyében a következő indítványt terjesztette elő, mely megjelent a Győri Közlöny 1866. április 19-i számában:

Az állam összes létszere és alakulása tekintetéből fő fontossággal bír a népnek szellemi műveltsége, értelmi fejlettsége; mert innen meríti a közület valódi erőforrásait és leghatályosb rugóit; mert csak egy értelmileg kifejlett, érettkorú nép képes az alkotmányi polgárjogokat méltán felfogva, élvezni a szabadság melege által megérsztett intézményekkel és jogokkal ildomosan élni, és csak ily művelt nép adhatja meg az államépületnek azon szilárdságot és nép erkölcsi alapot, mely nélkül virágzás tartós jólét és haladás nem is képzelhető: mert mint Dahlmann politikájában mondja: csak ott, ahol a nemzet szelleme magasabb lendületet vesz, létezhetik közvélemény, melynek hatása intenzívebb és gyökeresb a népeletre, mint minden politikai intézményeké! Kautz Gyula országtan 491. lapján megjegyzi: Korunké kitűnőleg az érdem, hogy mindinkább jobban és jobban kezdetik elismertetni, azon nagy s fájdalom oly soká nem méltányolt igazság, hogy a politikai és társadal-

mi szabadság és közrend, legbiztosabban és leghatósban a szellem, műveltség és a humanitás alapzatán emelkedhetik fel és szilárdulhat meg.

Ezekből következik, hogy az államhatalomnak, különösen korunkban, midőn a művelődés közegei és utai oly bonyolultakká, az élet követelményei oly nagyokká váltak, a nép szellemi, értelmi művelődése, jelesül tehát: az oktatási, a nevelési, a tudományi ügy irányában tétlen közönyösségben maradnia nem szabad, sőt működése, intézkedései egyik ágát, a tudománynak, műveltségnek, minden tőle telhető utakon, módokon és eszközökkel elősegítésére, ápolására kell fordítania. Az államnak a szellemi művelődés előmozdítására nézve, ezen földadatának elérésére egyik eszköze, a felsőbb tanintézetek felállítása és szaporítása, úgy a fennállóknak tökélyesítése; amelyeken az előismereteket minden ágú szaktanulmányokra nézve az alsóbb és inkább nevelési és előintézeteknek nevezhető iskolákban magának megszerzett, koránál, szellemi tehetségeinek kifejllettségénél fogva komolyabb tanulmányra képesített ifjú honpolgár, kitűzött életpályáján szükségelt szakismereteket magának megszerezheti és valódi szaktanulmányt tehet.

Egy ily felsőbb tanintézetet bírt Győr városa és vidéke az 1848. évig Győrött fennállott, jeles tanárokkal díszeskedő, az egész dunántúli vidék ifjúságának legjelesbjei által sűrűen látogatott jogakadémiában. De sajnos ez intézetet és az egész dunántúli vidéknek, míg hazánk többi kerületei fennállott jogakadémiákat visszanyerték, nélkülözni kénytelen volt.

Ami ezen tanintézet rövid történelmét illeti ez a következőkben vonható egybe: Ezen tanintézet első lapját Dallos Miklós győri püspök vetette meg jelentékeny összegnyi adománnyal 1625-ik évben, kinek utódai, jelesen: Sennyei István, Draskovich György, gr. Zichy Ferenc, Széchenyi György püspökök, szintén jelentékeny összegekkel járultak hozzá az alapítvány növeléséhez, még Gorup Ferenc novi püspök és győri kanonok, Perkáta és Tápé birtokok és a szentágotai pusztát adományozta e célra; 1630. évben lett megnyitvatásuk idején már a győri iskolák a legjelesb tanárokkal, milyenek a többi között, a Kollerok, Kazy, Csete, Mitterpacher díszeskedtek, a XVII. században pedig annyira elhírhedtek – mint Konek Sándornak egyetemi tanárnak, ezen akadémiáról az egyetemes magyar reál encyclopediában irt jeles cikkében, felemlítették – hogy itt nemcsak Magyarországból, hanem a német tartományokból is egybegyűlt ifjúság hatszáz főre ugrott.

Az oktatás ügy szent érdekeit melegen pártoló dicső emlékü Mária Terézia királynő az 1776. évben, Magyarországot négy tankerületre osztván fel, az egyetemen kívül, minden tankerületben egy jogakadémiát is felállítani és megalapítani határozott; így vált ezen tanintézet, mely a győri püspököknek a tudomány és szellemi művelődés előmozdítására célzott gondoskodásából és bőkezűségéből már akkor nagy összegű alapítvánnyal volt ellátva, királyi akadémiává, és 1776. évben november 6-án Niczky belső titkos tanácsos és kerületi főigazgató alatt, mint ilyen nagy ünnepélyességgel meg is nyitattott.

De rövid időre megnyitása után 1785. évben, már a jogakadémiát Győrvidéke elveszteni volt kénytelen; mert azon évben gr. Teleki József főigazgatósága idejében Pécsre tétetett át; míg a győri káptalan és város tanácsának országosan istápol

kérelmére 1802-ik évben újra megint az alapítók szándékához képest Győrbe visszatételét, amely alkalommal Győr szab. kir. város részéről az átszállítási költségek fedezésére 2500 forint és a szükségelt fuvar szolgáltatott ki. További működéséről a tanintézetnek érdekes adatokat közöl ezen akadémiának volt érdemdús főigazgatója Fehér György: *De ortu et progressu academiae regiae Jaurinensis 1819.* című munkáscájában, melyeket azonban itt rövidség tekintetéből elhallgatva, a fent elősoroltakból azon következtetést kívántam vonni: miszerint a győri jogakadémia még mielőtt királyi jogakadémiává lett, fenállhatására elegendő alappal el volt látva, királyi akadémiává lett változtatása által a szellemi műveltség előmozdítása tekintetéből szüksége elismertetett, és hogy Győrvárosa ismertetett ezen tanintézet legalkalmasb székhelyéül, annak a Pécsről visszahelyezését kérő folyamodványnak az ország által lett támogatása eléggé igazolja.

E tanintézet tekintélyét és jó hírnevét tanúsítják, hazánk ünnevelt tudósai és egyetemünk legjelesb tanárai; kik a győri jogakadémiának, hosszabb rövidebb ideig tanárai voltak, milyenek: az észjognak az ország köztisztületében részesülő közkedvességű tanára Pauler Tivadar; a nemzetgazdaszat tudományát oly fényes sikerrel művelő, és az első e nembeli rendszeres munka szerzője: Karvasy Ágoston; jeles statistikuskunk, és az egyházi jogtan című jeles munkájával hazai jogirodalmunkat legújabbán gazdagító Konek Sándor, mindannyian a magyar tudományos akadémiának tagjai; jeles kriminálistánk Csatskó Imre; - a régiebb tanárok közül: a híres Kelemen, Barics, Sibenbenlist, Beke; - e tanintézet jeles főigazgatói közül: Paintnert, Fejért, és a tudományok, művészetek köztisztületben álló pártolóját Deáky Zsigmond caesaropoli püspök ő méltóságát, kinek magas műveltsége, gyengéd bánásmódja által, kormánya alatt az ifjúság erkölcsössége kiváló szilárdságot nyert, elég felemlítenem. Szóval e tekintetben ez intézet oly tekintélyeknek örvendett; hogy ezt Konek Sándor egyetemi tanár úr fentidézett cikkében méltán nevezhette a pesti egyetem tanári tárházának, mert egy akadémiából sem került ki annyi egyetemi tanár, mint épen a győriből.

Tizenhét éve már, hogy Győrnek és vidékének e tanintézetet nélkülöznie kell, hogy hiányzik a gyűpont, mely a tudomány üdvös melegét a vidékre kiárasztaná, és e vidék, gyermekeit, ha felsőbb szakképzettségben részesíteni óhajta, kénytelen a költségesebb ellátást igénylő, és az erkölcsösség tekintetéből is számos csáboknak kitett fővárosi életre küldeni, vagy a Duna túlsó részén fekvő, és téli időszakban az e vidékkel közlekedéstől majdnem egészen elzárt Pozsonyban lévő jogakadémiát kell igénybe vennie.

Ezen tapasztalt hiányokon segíteni ügyekeztek Győrvármegyének és Győrvárosnak törvényhatóságai is, melyek 1860. év végével alkotmányos állásukba lett visszahelyeztetésük után azonnal siettek ezen tanintézet visszaállítása iránt lépéseket illető helyeken tenni, de sajnos, fáradozásukat siker nem koronázta, mert a nagyméltóságú magyar királyi helytartótanács 56222. szám alatt kelt magas intézvénye értesíté e megye közönségét: miszerint a győri jogakadémia visszaállításának szüksége fenn nem forogván, az e részbeni kérelemnek hely nem adathatott. E megye tisztiszéke ezen magas intézvény vételekor Savignynak azon mondatát vévén fel elvül, hogy „a felsőbb tanintézetek, értékes

nemes örökségkép jutottak át reánk előbbi időkben, és reánk nézve becsületbeli dolog, birtokukat a jövő nemzedéknek átszolgáltatni,” ezen ügyet nem ejtette és ezt akkor csak egyelőre elhalasztottnak tekintette; és főispán úr ő méltóságát felkérte, miszerint ezen ügybeni sikeres működés tekintetéből a győri püspök, káptalan, e megye és Győrvárosa részéről összeállítandó bizottmánnyal értekezletet tartván, ez ügyet ismét felvegye, és általánosan óhajtott sikeréhez vezesse. Azóta közel négy év folyt le, és a körülmények és viszonyok ez ügy újabbi felvételére alkalmasaknak és kedvezőknek nem tekintethettek, miért is ennek sikeresítése érdekében a kellő lépések sem tétethettek meg.

Míglen a tudományok és művészeteknek bőkezű pártolója, a vallásosságnak a győri egyház megye területén lelkes és bölcs kormányzata általi előmozdítója és emelője, a szenvedő emberiségnek, az elhagyottaknak hű istápjá, elődeinek méltó utóda, Simor János győri megyés püspök ő nagyméltósága, elődeinek e tanintézetre nézvesti alapítói jogánál fogva, megemlékezve az 1790/1. 23. t. cz. azon szavaira: hogy ő Felsége, mint legfőbb egyházi pártfogó, az alapítványokat, az alapítók intentioja értelményében fogja kezelteni, egész eréllyel felkarolta ez ügyet, és néhány hét előtt a legfelsőbb trón zsámolyához alázatos kérelemmel járult e tanintézet visszaállítása érdekében. A lelkes főpásztornak, ismert erélye és az általa felkarolt ügynek teljes buzgalommali elősegítése, ez ügynek is sikeres keresztül vitelét remélteti; de nem lehet, nem szabad egy hatóságnak, mely a megye érdekeit szíven hordani, anyagi ügy, mint szellemi jóllétének előmozdítására minden tőle kitelhetőt erélyivel közreműködni hívatta van, ezen a megye, sőt lehet mondani az egész dunántúli vidéket közel érdeklő ügyben közönyösnek maradnia; alázatos nézetem szerint tehát e hatóságnak is lépéseket kell tenni, hogy ez ügy sikeresíttethessék; ezekre nézve tehát alázatos indítványomat a következőkben vagyok bátor előterjeszteni.

Mindenekelőtt neveztessek ki egy küldöttség e tisztiszek részéről, mely győri megyés püspök ő nagyméltóságának a győri jogakadémia visszaállítása érdekében tett eddigi fáradozásaiért köszönetét kifejezve, ő nagyméltóságát egyszersmind felkérje: hogy ezen ügyet ismert erélye és buzgalomával továbbra is támogatni, és az egész vidék közóhajának teljesülését, melyért azt örök hálára kötelezendí, magas közbenjárásával kieszközölni kegyeskedjék.

Továbbá terjesszen fel e megye tisztiszéke a maga részéről is egy alázatos kérvényt ő császári királyi apostoli Felségéhez, esedezve: hogy a győri jogakadémiát, melyet dicső emlékezetű királynénk, Mária Terézia, támogatva oly sok, állását és hivatását kellően felismert egyháznagy megelőzőtt erélye által, a szellemi műveltség előmozdítására még a múlt században felállított, amelyeket azonban a mostoha idők viszontagságai e vidéktől elvontak, honatyái mindenre kiterjeszkedő legmagasabb gondoskodásában legkegyelmesebben részletetni, és annak visszaállítását legkegyelmesebben megengedni méltóztassék.

Végere kerestessenek meg a szomszéd megyék hatóságai is, hogy egyesítván kérelmüket e megye hatósága kérelmével, ez ügyben, hazánk szellemi, és saját fiai érdekében, hathatós közbenjárásukkal a kívánt siker kiviteléhez közreműködni szíveskedjenek.

Mely indítvány elfogadtatván, a küldöttség kinevezésére t. Bély József első alispán úr felkérte; mely küldöttség f. é. ápril 10-én megyés püspök ő excellenciájánál tisztelkedett is, ő nagyméltóságától azon ígéretet nyervén, hogy ez ügyben egész eréllyel továbbra is illető helyeken előmozdítólag hatni, és ha kívántatnék, bőkezű anyagi segéllyel is ennek létesítését elősegíteni fogja; az indítványozott alázatos felirat, úgy a szomszéd megyékhez megkeresések is megtéetni határozatván, a feliratot annak idejében közleni nem mulasztjuk.

Rendelkeztek arról, is hogy a vármegye tisztí széke terjesszen be kérvényt a Felsőség elé, és egyben felszólították a szomszédos vármegyék hatóságait, hogy kérelmükkel segítsék a közös ügyet. A tisztí széke Kautz indítványát és annak minden pontját elfogadta és egyúttal felkérte Bély József első alispánt, hogy a megyei tisztikarból álló küldöttség élén mondjon a vármegye részéről köszönetet Simor megyésfőpásztornak és kérje további áldozatkész támogatását.

Bély József alispán teljesítette a kijelölt feladatot. A megyei küldöttség mellett Győr városa is követte a példájukat és ők is elmentek a győri püspökhöz köszönetet mondani. A két tanács felterjesztette a felsőfolyamodásukat, és Simor püspök is megkezdte újra közreműködését a felső tanintézet érdekében.

Ennek következtében a Helytartótanács az Őfelségétől kapott utasításra megindította az akadémia visszaállítását. A kir. Helytartótanács Simor püspökkel vette fel a kapcsolatot, a visszaállításnak elvileg semmi nehézsége most már nem volt, de az akadémiának szüksége volt öt önálló helyiségre.

Bár felmerült az akadémia helyszínéül a győri bencés főgimnázium épülete, ahol régen is volt, de a Helytartótanács elvetette a javaslatot. A Helytartótanács felkereste Simor győri püspököt, hogy kérje fel Győr városát, az akadémia számára szükséges öt helyiséget jelölje ki a város tulajdonában lévő valamelyik házban, és megnevezte a legalkalmasabbnak tartott helyet is, a régi megyeházát. A város közgyűlésének azonban nem volt szándéka a kívánt öt helyiséget felajánlani, ezért azt a határozatot hozta: a városi nevelésügyi választmány forduljon a pannonhalmi főapáthoz, hogy a győri főgimnáziumban engedjen át az akadémia számára helyiségeket.

Emellett a város halogatta azt is, hogy mihamarabb küldöttsége menjen a főapáthoz. A Simor püspökhöz írt levél megírása is váratott magára. A győri hatóság közömbössége általános megrökönyödést váltott ki szerte a városban. Ekkor Kautz Gusztáv a Győri Közlönyben (1866. október 21-én) a következőket vetette papírra:

KAUTZ GUSZTÁV: NÉHÁNY SZÓ A GYŐRI JOG-AKADÉMIAÉRŐL

Midőn f. év tavaszán e lapokból Győrvárosa lakossága értesült, hogy megyés püspök ő nagyméltósága az évek hosszú során át e város kebelében országos jó hír- s névnek örvendő fenállott jog-akadémia visszaállítása érdemében a legmagasabb trón zsámolyához kimerítően indokolt folyamodással járult, és ezen a város szellemi és anyagi jóllétének előmozdítására nézve oly nagy jelentőségű ügynek,

nemcsak erkölcsi tekintélyével pártolását, sőt jelentékeny anyagi segéllyel támogatását és előmozdítását tevékenyűs életének egyik legközelebbi feladatául tűzte ki; általános volt az öröm, a lelkesedés, mit e hír előidézett; huzamosb időig a város minden rendű és rangú lakosai között a társalgás főtárgyát azon előnyöknek felsorolása képezte, melyek e tanintézet visszaállításából a városra szellemi és anyagi tekintetben háramlandanak. Belátta mindenki, hogy egy ily főiskolának a város kebelébeni fenállása a városnak kültekintélyét lényegesen emelendi, hogy a város értelmiségét szaporítandja, a lelkes ifjúság által a társas élet új irányt és lendületet nyerend, a házak értéke, a lakások utáni nagyobb kereslet által, emelkedni, az üzletek- és iparban nagyobb élénkség fog támadni, sok család az ifjak befogadása és élelmezése által ön sorsán fog könnyebbülést eszközölhetni, szóval örült az utolsó hordárig mindenki, mert magának ezen intézet fenállásából, valamely előnyt tudott következtetni; a város jóllétét és előmenetelét szíven hordó pedig annál őszintébb örömet érezhetett e tárgy fölött, mert ez előbb vezethet célhoz, mint azon számos vasútépítési tervezetek, melyek fölött a tárgyalások már oly régóta folynak, és melyek létesülését, még mindig jobb időkre elhalasztva lenni látjuk.

De közös volt még a hálaérzet és elismerés megyés püspök ő nagyméltóságának ezen ügynek lelkes felkarolása által e város jólléte iránt ismételve kitüntetett buzgalma irányában, mely általános érzületnek kívánt tekintélyes kifejezést adni Győrvárosának tek. Közgyűlése is, midőn kebeléből választott nagyszámú küldöttség által köszönte meg ő excellenciájának ez ügybeni eddigi fáradozásait, és ennek továbbra is hathatós pártfogására felkérte.

A legfelsőbb helyen benyújtott folyamodásnak illető felsőbb helyeni tárgyalása alkalmával legnagyobb nehézségéül e tanintézet vissza állításának az ehhez szükségelt helyiségek kérdése merült fel.

Miután az 1848. évig e célra használt helyiségek a tanrendszernek a jelen kor gyakorlati igényeihez alkalmazott gyökeres átváltoztatásánál fogva a 8-osztályú főgymnasium által vétetnek igénybe, attól pedig ezeket jogosan elvonni nem lehet, de a jog-akadémiai helyiségekre jelenleg nem két terem, mint 1848 előtt, hanem öt nagyobb helyiség igényeltetik, megyés püspök ő nagyméltósága a nagyméltóságú magyar kir. helytartótanáctól nyert felhívás folytán Győrváros hatóságát felkérte, miszerint tekintetbe vévén a jog-akadémia visszaállításából a városra háramlandó előnyöket e tanintézet visszaállításában segédkezet nyújtva, a szükségelt öt helyiségnek a város birtokában lévő házak valamelyikében, különösen az e célra legalkalmasobbnak látszó régi megyeházabani átengedése által, a cél biztos elérését lehetőstse.

Mely felhívásra a tekintetes közgyűlés a lelkes főpásztornak fáradozásait ismételve megköszönve előlegesen is értesíté, hogy az ez érdembeni tárgyalások befejezte és a felmerült nehézségek megszüntetésével, érdemleges határozatát ő excellenciájával közölni nem késendik; ugyanez alkalommal elhatároztatott: hogy a nevelés-ügyi választmány pannonhalmi főapát ő méltóságánál kérelmezőleg járjon el, miszerint a jog-akadémiához szükségelt helyiségeket, ha némi megszorítással ez megtörténhetnék, átengedni méltóztassék.

Ezen stádiumban áll közel három hó óta Győrvárosára nézve oly nagy horderejű ügy. Nem tartom magamat illetékesnek, de nem is szándékom egy hatóság eljárását bírálgatni; de miután ezen ügy a városi közönséget oly közel érdekli, illetékesb egyének felszólalását pedig mindeddig hiába vártam, és e jelentékeny ügynek tárgyalását azon útra vezetve látom, mely igénytelen véleményem szerint célra vezetni nem fog, vagy legalább is azt igen késleltetendi, több oldalról nyert felkéréseknek engedve, ez iránti nézeteimet közzé tenni, kötelességemnek ismerem.

Biztos sikert, csak oly ügynek ígérhetünk, melyet lelkesedéssel felkarolva, egész eréllyel az annak kiviteléhez vezető eszközöket foganatba vesszük.

Püspökünk ő nagyméltóságának a városi hatósághoz intézett megkeresésében közvetve értesítettik a városi hatóság, hogy az akadémiához szükségelt helyiségeknek a főgymnasiumi helyiségekből átengedése nem eszközölhető, mert ha ez eszközölhető lett volna, ő nagyméltósága, ki ez ügyet oly lelkesedéssel felkarolta, és mielőbbi kivitelét óhajtja, e tárgyalásokat közvetlenül megtette, és nem közbenjáró által tetette volna. Az ügy tehát most is úgy áll, mit ezelőtt három hóval; de előmozdítására legközelebb kilátás sincs; mert a küldöttség főapát ő méltóságánál megbízásában mindeddig nem is járt el, és így a közgyűlés ez érdembeli további határozatának alapul szolgáló jelentését még meg sem tehette.

Ő nagyméltósága megyés püspökünk tehát méltán elszomorodott azon – lehet mondani – közöny felett, mely ezen ügynek, melyet a város jólléte előmozdítására irányzott nemes lelkű törekvésében oly nagy lelkesedés- és eréllyel felkarolt, és amely ügyben leginkább érdekelt fél – a város – a felkért segédkezet nyújtani oly sokáig késik, tárgyalásában mutatkozik.

Nézetem szerint, a városi hatóságnak, a lakosságnak általánosan nyilvánuló óhaja folytán feladata lett volna, azonnal a vett felhívásra a kínálkozó alkalmat, mely 1861. évben, midőn Győrvárosa és a megye közös lépéseket tettek, de sajnos, siker nélkül, ez intézet visszanyerésére, korántsem volt oly előnyös, mint jelenleg – megragadni, hogy kebelébe felfogadhassa azon intézetet, melyből 1848. évig oly nagy mérvben tapasztalt szellemi és anyagi előnyöket nyert, és amelyeket ez bizonyosan jövőre is nyújtana; minélfogva az ő nagyméltóságától vett felhívásra elvileg azonnal ki kellett volna mondania, miszerint a vársora minden irányban háramlandó előnyök tekintetbe vételével kész áldozatot – ha a város jólléte előmozdítására tett költségek áldozatnak nevezhető – hozni, és a szükségelt helyiségek átengedésére késznek nyilatkozik; amely célra legalkalmasabb helyiségek kiszemelésére, és az évi-kiadásoknak ezáltal mily összeggel leendő szaporodta iránt véleményes jelentés előterjesztés véget egy bizottmányt kell vala küldenie, mely a szeptember havi közgyűlésre jelentését beadhatta, és ugyanakkor ez ügy elintézését lehetővé tette volna; minek alapján a visszaállításnak elvbeni elhatározása talán máris kimondva, és az általános óhaj teljesülése biztosítva lenne. Úgy hiszem: azon város közönségének, mely 37% városi pótdadót fizet, minden egyes tagja bizonyára teljes örömmel kész leend, még néhány krajcárral járulni oly költsékezésre, amelyből reá háramlandó előnyök azt neki dúsan visszafizetendik; szívesen járuland oly intézet visszaállításához csekély összeggel, melyben ha csak évenként 100 ifjú is nyerendi műveltetését, 40-50 ezer forint

fog e városban elkölteni, mely összeg csak is az adózók zsebeibe folyand; mert a város évi 170 ezer forintnyi kiadásai közül hasznosabban alig leendő összeg kiadva, mint e tanintézet visszaálltására szánt 1500-2000 forint; és mily édes önérzettel fogna az egyes városi lakos, a kebelében díszlő intézetre tekinteni, tudva, hogy saját filléreivel is ennek visszaállításához járult.

Ám de a helyiséget a város még mindig felajánlhatja, lássuk azonban, mik lehetnek az ebbeli késedelem következményei.

Egy felsőbb tanintézetnek visszaállítása, a helyiségen kívül, még sok oly nehézségekkel van egybekötve, melyek elintézése huzamosb időt igényel. — A helyiségek biztosítva lévén, a nagyméltóságú magyar királyi helytartótanács legfelsőbb helyre a visszaállítás érdembeni véleményes jelentését megteendi, az ügy legfelsőbb helyen tárgyalatni, és ennek alapján legfelsőbb határozattal elintéztetni fog.

Ha — reméljük a legjobbat — a visszaállítást ő császári és apostoli királyi Felsége legmagasabb határozatával legkegyelmesebben kimondani méltóztatandik, még a tanári állomások betöltésére kitűzendő pályázat, a begyűlt kérvények alapos átvizsgálása, a kinevezések legfelsőbb helyeni eszközzése, sok időt veendő igénybe; ha tehát a főakadály a helyiség iránti nehézség mielőbb megszüntetve nem lesz, a jövő 1867/1868 tanév kezdetével e tanintézet, mely ha a folyó év szerencsétlen eseményei közbe nem jönnek vala, már a folyó évben legalább részben megnyithatott volna, — ismét nem leendő megnyitva, és egy egész év ez ügyre nézve ismét elveszve leendő.

De egy más, és sokkal hátrányosabb következménye lehet e késedelemnek, mely által e tanintézet Győrvárosától talán végkép elvonathatnék.

Ugyanis, mint hiteles helyről értesülve vagyunk, megyés püspök ő nagyméltósága, nehogy ezen ügy a helyiség kérdésén hajótörést szenvedjen, és hogy egyházmegyéje, melynek jövedelméből elődei ezen tanintézetet oly nagy bőkezűséggel alapították, ezen tanintézet jótékony hatását és előnyeit ismét visszanyerhesse, hogysem ezen ügyet elejteni kénytelenítve érezze magát, miután Győrvárosában e célra felajánlható háza nincs, inkább kész Sopron városában létező nagy házat, mely a tanárok lakására is elég helyiséget nyújtana, e célra a nagyméltóságú magyar királyi helytartótanácsnak felajánlani.

Ne hagyjuk tehát kisikamlani kezeinkből a kínálkozó alkalmat, ne engedjünk helyet városunk történelme évkönyveiben azon tételnek, hogy a 19. század második felében, akkor, midőn a város jólléte előmozdításáról szó volt, a kívánt erély bennünk hiányzott, és közönyünk által a közművelődés ügy, mint az anyagi haladásban hátramaradás jeleit adtuk, hanem inkább érdemeljük ki erélyünk és áldozatkészségünk által a jelenkor megismerését, az utódok áldását, és ez által tetteleg is tüntessük ki, hogy megyés püspökünk ő nagyméltóságának a város jóllétére irányzott buzgó törekvéseit nem csak megköszönni tudjuk, de elősegíteni is készek vagyunk.

Dixi et salvavi animam meam.

Kautz Gusztáv

A lelkes hangú cikk megjelenésekor már a városi hatóságnál is folytak az akadémia ügyében a tanácskozások. Felmerült az is, hogy mivel a megyéspüspök a győri egyházmegyétől nem akarja elveszteni az akadémiát, Sopron városában kész helyet biztosítani az akadémiának.

Mivel a város küldöttsége sikertelenül járt a pannonhalmi főapátnál a főgimnáziumi elhelyezés ügyében, így a győri nevelésügyi választmány azt a javaslatot vitte az 1866. november 5-i városi közgyűlés elé, hogy a város gondoskodjék az akadémia elhelyezéséről és alakítsa át a győri vármegyeházát, hogy méltóan fogadja újra a város a neves intézményt. A közgyűlés a javaslatot elfogadta, tervezetet és költségvetést készített és mindenről értesítette Simor János győri püspököt is.

Az 1866. december 3-i győri közgyűlés 442. számú határozata kimondta, hogy a régi megyeháza első emelete kerüljön átalakításra a győri jogakadémia céljaira. A tervezetet az ügy sürgős volta miatt hamarosan átküldték a győri püspökhöz is a polgármester közvetítésével. A nevelésügyi választmány Simor püspökhöz küldött levelében kérte őt, hogy *„a győri jogakadémia visszaállításáért, az ügy körül tapasztalt buzgalomával és hatásos befolyásánál fogva eszközölni méltóztatnék”* a mielőbbi megtelepedését a felsőfokú tanintézetnek. A város elhatározása után Simor püspök is letett arról a tervéről, hogy Sopronba vigye az akadémiát.

1867. január 20-ától Simor János győri megyéspüspök esztergomi érsek lett, de nem feledkezett meg a városról és az akadémia sorsáról sem. Simor 1867 május közepén Bécsben tett tisztelgő látogatást és ekkor írta örömteli sürgönyét Győrbe, Kautz Gusztávnak:

Kautz Gusztáv jogtudor úrnak Győrött.

Ő császári királyi Apostoli Felsége a győri jogacademia helyreállítását május hó 12-én legkegyelmesebben elhatározni méltóztatott. Kérem ezt a kedves győrieikkel tudatni.

Az ország primása

(A „Győri Közlöny” magán sürgönye = Győri Közlöny, 1867. 39. sz. május 16. p. 153.)

A Győri Közlöny közölte azt is rövid hírben — biztos forrás alapján —, hogy a Budapesti Közlöny c. hivatalos szerint a győri jogakadémia a folyó évben, vagyis az 1867–68-as iskolaévben már megnyílik.

Kautz Gusztáv, aki 1867. május 2-a óta volt szerkesztője a Győri Közlöny című lapnak, Győr városnak kérvényt nyújtott, amiben felkérte a várost, készítse elő a jogakadémia fogadásához szükséges helyiségeket, hogy az azonnali indulást ne akadályozza meg a helyhiány.

A győri közgyűlés 1867. június 25-iki, 94. sz. indítványa szerint Győr városa hálás köszönetet mond a hercegrímásnak: *„indítványoztatott, miszerint a hazai hírlapok tudósításai szerint ő császári apostoli királyi Felsége legmagasb elhatározása folytán a győri királyi jogakadémiának visszaállítása elrendelve lévén, a*

város hatósága részéről, ezen a város szellemi és anyagi jóllétének előmozdítására szolgáló intézetnek felállítása körül fáradhatatlanul buzgólkodó hercegprímás ő méltósága ez ügybeni fáradozásaiért hálás köszönet volna szavazandó, minthogy pedig a város, a szóban lévő intézethez szükségelt helyiségek kiszolgáltatásáért felajánlotta ezeknek megfelelő célra pedig több időt igényelvén.

A győri közgyűlés 1867. június 25-én kelt határozata értelmében díszküldöttség ment és köszönte meg Győr városa nevében az összes fáradozást. „A jogakadémiának Győr városában visszaállítása a város szellemi és anyagi jóllétének előmozdítására, a város tekintélyének emelésére nézve a legnagyobb és az egész városi lakosság minden rétegeit közel érdeklő intézkedés lévén, a közgyűlés a város jólléte előmozdítása iránti kötelesség érzetétől áthatva, el nem mulaszthatja határozatilag kimondani, miszerint a felső tanintézet visszaállításának ügyét szellemi és anyagi támogatásban részesíteni kedves kötelességének elismeri. Minthogy pedig a tanintézet visszaállításának egyik fő tényezője a város és emberiség közül annyi magasztos érdemekkel bíró Hercegprímás Simor János ő főméltósága volt, ennél fogva e tanintézet visszaállítása érdemében fáradhatatlan buzgalma a város jóllétének az ügy előmozdítása általi lelkes felkarolásáért a város lakosságának hálás köszönete nyilvánítását és az ügy körüli támogatása kikérését a közgyűlés a tisztelgő díszküldöttség által kívánja eszközölni.”

A díszküldöttség tagja volt Kozma Imre polgármester, gróf Zichy Ottó, Balogh Kornél, Winterl Antal, Liszkay József, Buzássy Károly, Krisztinkovich Ede, Réti Ferenc, Kramolinj István, Tóth Antal, Schiebringer Emil, Karsay Sándor, Koch Mátyás, Szalacsy Lajos képviselők, Nagy Pál tanácsos, Szücs Antal pénztárnok és Kautz Gusztáv főjegyző.

Győr város közgyűlése ekkor úgy határozott, hogy köszönetet szavaz meg Simor esztergomi érseknek és egyben felkérte Kautz Gyulát, Győr város országgyűlési képviselőjét, hogy keresse fel a Vallás- és Közoktatási Minisztériumot, és mielőbb kérje ki a hivatalos értesítést a város számára. A közbenjárásnak meglett a kívánt eredménye.

EÖTVÖS JÓZSEF LEIRATA GYŐR VÁROSÁHOZ

Báró Eötvös József vallás- és közoktatásügyi miniszter 1867. június 30-án a következő leiratot intézte Győr város közönségéhez:

Vallás és közoktatási magyar kir. miniszter úr ő nagyméltóságától folyó évi július hó 4-ik napján a következő, június 30-án 675. elnöki szám alatt kelt magas rendelet érkezett Győrvárosa közönségéhez.

Ő császári és apostoli királyi Felsége f. évi május hó 12. kelt legfelsőbb elhatározásával a győri magyar kir. jogakadémiát legkegyelmesebben visszaállítani méltóztatott, olyképen, hogy az 1867-8-iki tanévben az első tanfolyam a következő két tanévben pedig a második és harmadik tanfolyam léssen megnyitandó.

Erről a város t. cz. közönségét a pályázati hirdetés másolatban idezárása mellett, azon megkeresésemmel tudósítom, hogy midőn e fejedelmi elhatározást a tudomány és művelődés szempontjából örömmel üdvözlöm, a város közössége szíveskedjék az akadémia számára felajánlott helyiségek átalakítása és jó karba helyezése körül a kellő intézkedéseket megtenni, az ügy sürgősségénél fogva engem hova elébb tudósítani és ez alkalommal nekem a részletes tervrajzot is bemutatni.

Azon reményben vagyok, hogy a város t. cz. közönsége, mit a dunántúli hazai művelődés egyik kiváló fontosságú képviselőjétől ez ügyben a legbuzgóbb támogatást és áldozatkészséget várhatom, a célra, hogy a győri m. kir. jogakadémiát aránylag rövid idő alatt a jól ellátott és szervezett, s a tudomány mai igényeinek megfelelő felsőbb hazai szaktanintézeteink közé sorolhassuk.

Budán, június 30-án 1867.

B. Eötvös József

A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai

Dolgozatomban^[1] a politikai zsákmányszerzés útjában álló demokratikus jogállami korlátokat keresem, azon alkotmányos követelményeket, amelyek kijelölik a kormányra került politikai erő személyi döntéseinek határát. Azt kívánom áttekinteni, hogy milyen alkotmányos és államszervezési alapelvek hívhatók segítségül a probléma értelmezéséhez, valamint ezen alapelvek milyen kereteket szabnak a konkrét tisztségekre „leselkedő”, ám a hatékony kormányzásért viselt felelősséggel is indokolható zsákmányszerzésnek.

I. A KORMÁNYVÁLTÁS ÉS ZSÁKMÁNYSZERZÉS MINT ALKOTMÁNYJOGI INTÉZMÉNY

1. Kormányváltás

A demokratikus jogállamiságból következően, a hatalom időbeli megosztásának érvényesítése érdekében, a hatalmi pozíciók a nép akaratához és korlátozott megbíratási időhöz kötöttek.^[2] A magyar politikai rendszer az Országgyűlés négy éves ciklusai, és a Kormány ehhez igazodó megbíratási ideje révén rendszeres időközönként kormányváltásokat „él át”. (Közjogilag kormányváltásnak tekinthetjük nemcsak az új választások nyomán összeülő parlament általi, hanem ciklus közben megvalósuló miniszterelnök-választást is.) A kormányváltás közjogi és politikatudományi módszerekkel is vizsgálható, a közvélemény számára is nagy érdeklődésre számot tartó intézmény, hiszen a végrehajtó hatalom csúcsszervének, a legbefolyásosabb politikai hatalmi pozíciónak a változásáról van szó. A váltás során a közjog abban érdekelt, hogy a kormány működőképessége, a kormányzati munka stabilitása, az alkotmányos szervek funkcióinak zavartalan ellátása lehetőleg minimális sérelmet szenvedjen. Ennek érdekében pontos szabályok szükségesek mind a megbíratás megszűnésének és kezdetének „azonosítá-

[1] Az áttekintő elemzés az OTKA által PD 75816 számon támogatott posztdoktori kutatás részeként készült el.

[2] Ld. Smuk, 2008, 28., 51.; és *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 879–880.

sára”, az ügyvezető státusz leírására, mind az átmenetinek tekinthető időszakok leszűkítésére.^[3]

A kormányváltás értelemszerűen új kormánnyal jár együtt, ezen új kormány pedig teljes felelősséggel és jogkörrel gyakorolhatja az alkotmányból és jogszabályokból fakadó hatásköreit. A kormányzati hatalom tartalmában a kormányprogram megvalósítását, az Országgyűlés döntéseinek végrehajtását jelenti. Ehhez a feladathoz a kormányzó erőknél „elegendő szervezeti, intézményi, jogalkotói (rendeletalkotói) politikai hatalmat és személyi vezetői hatáskört” kell birtokolniuk, kormányváltás esetén pedig ezt a hatalmat kell békésen átadniuk az erre alternatív programmal, politikai vezetők rekrutálásával és szocializációjával készülő ellenzéknek.^[4]

2. Zsákmányelv

Az egyébként nem túl bőséges hazai szakirodalom politikatudományi megközelítésben tárgyalja a politikai zsákmányszerzést, azt a politikai patronázzsal rokon jelenségként kezelve, illetve a politikum és a közigazgatás szférájának kapcsolatait-eltávolítását tartva szem előtt.^[5]

A politikai patronázs fogalmát a közigazgatás politikai kontrolljának, a mindenkor hatalmon lévőkhez lojális bürokrácia politika alá rendelésének követelményéből vezethetjük le. „Ez a kontroll... különböző közvetítőmechanizmusokon keresztül valósul meg. Az egyik ilyen a joganyag [...], ugyanis a modern demokratikus közpolitikában a döntések igen nagy része valamilyen jogi norma formájában realizálódik. Az újonnan hatalomra kerülő politikai erők tehát az örökségül kapott bürokráciát döntően a joganyagon keresztül tudják »átprogramozni«, a saját programjukat, prioritásait különböző jogszabályokban fogalmazzák meg, amelyeket aztán a fegyelmezett és lojális köztisztviselői gárdának kell végrehajtania, a gyakorlatba átültetnie. A demokratikus kontroll gyakorlásának másik fontos [...] eszköze a patronázs, azaz a vezető köztisztviselői és egyéb állami állásoknak politikai szempontok alapján (is) való betöltése. [...] a közpolitikai döntések meghozóinak egyre bonyolultabb, egyre komplexebb problémákat kell átlátniuk és megoldaniuk, melyek olyan fokú specializált szak tudást igényelnek, amelyet csak hosszú évek munkájával és képzésével lehet elsajátítani. Erre pedig a többnyire laikusnak számító politikusok mind kevésbé képesek, így az adott szakpolitikai terület kontrollálására az egyedüli megoldás, hogy hozzájuk lojális, velük és/vagy a pártjukkal bizalmi viszonyban lévő köztisztviselőket neveznek ki, azaz a politikai patronázs eszközével élnek.”^[6]

[3] Vö. 55/2004. (XII. 13.) ABhat. és *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 1310–1312.

[4] Bihari-Pokol, 2010, 618–620.

[5] Körösenyi 1996; Pokol, 1997; Körösenyi, 1997; Gajduscheck, 1994; Bihari-Pokol, 2010, 89–97, 544–545.; Pesti, 2004; Müller, 2008, különösen a III. és VIII. fejezetek.

[6] Pesti, 2004, 107–108.

Az alkotmányjogi megközelítés számára a zsákmányelv meghatározásához ennél bizonyos tekintetben tágabb, más értelemben szűkebb értelmezést javasolok. Az alkotmányos korlátok keresésekor a közigazgatáson túl más hatalmi ágak és állami tisztségek is számításba veendők. A politikai zsákmányszerzés ugyanis formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkaparinthat” – klasszikus felfogás szerint felülről a „postamesterig” bármit. Szűkebb viszont az elemzés tárgya annyiban, amennyiben a különféle motivációk, káros vagy kedvező hatások további – másutt egyébként megkezdett – vizsgálata szükségtelen, ezek mindössze a problémafelvetés alátámasztására szolgálnak. Jelen dolgozat kereteit is kijelölendő, tényként fogadom el, hogy a kormány- és politikai irányváltásokkor „politikai” jellegű „tisztogatások”, személycserék történnek,^[7] illetve ezek kritikus hatásait a történelmi tapasztalatok igazolják.^[8]

II. A SZEMÉLYI DÖNTÉSEK ÉS A SZERVEZETALAKÍTÁSI JOG ALAPELVEI

A közjog számára a zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntésein és a szervezetalakítási hatáskörén át vezet az út.^[9]

Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A szervezetalakítási hatáskör magában foglalja szervezeti törvények elfogadását, valamint közjogi tisztségek betöltését (illetve azok megszüntetését).^[10] A 19. § (3) bekezdésének hatásköri listája az Alkotmányban egyébként is megemlített személyi döntéseket sorolja fel. A Köztársaság elnökét, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, az országgyűlési biztosokat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt az alaptörvény egyes rendelkezései alapján választja meg a parlament. Az Országgyűlés még további szervezeti törvények nyomán is hoz külső személyi döntéseket, így az egyes médiatestületek, az OVB, továbbá az MNB és (2010. január 1-ig) a PSZÁF felügyelő testületei, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint a Költségvetési Tanács tagjai-tisztségviselői tekintetében.^[11]

Az Alkotmány és több szervezeti törvény kinevezési, személyi döntési jogokat biztosít a miniszterelnöknek és minisztereknek, illetve – többnyire ellenjegyzés mellett – a köztársasági elnöknek is. Az Alkotmány 35. és 40. §-ai sze-

[7] *Kormányváltás számokban I-II. A négy kormányváltás személyi és szervezeti következményei.* <http://www.gondola.hu/cikkek/cikkek/35987>

[8] „...history indicates that patronage systems extending far down the organizational chain are susceptible to inefficiency and corruption” - <http://law.jrank.org/pages/9120/Patronage.html#ixzz0hil5M9ql>

[9] Az Országgyűlés felől megközelítve ld.: Smuk, 2009, 453–467.

[10] Kukorelli, 2007, 362–362.

[11] http://www.parlament.hu/fotitkar/szavaz/tv_valasztas.htm (letöltés: 2010.10.08.)

rint a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket, továbbá jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül a felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni. A 2006. évi LVII. törvény, majd a 2010. évi XLIII. törvény szerint a teljes irányítási jogkör többek között, de első helyen magában foglalja a szerv konstituálásával összefüggő jogköröket, mint a szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése. Az úgynevezett személyzeti jogkör a szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását jelenti. Ezen erős jogköröket igazolja, hogy „a közigazgatásban megnyilvánuló állami cselekvés egységét... biztosítani kell”.^[12] A hatalommegosztás, a demokratikus legitimáció és a jogállamiság elveit alkalmazva a (főként parlamenti) személyi és szervezetalakítási döntések téziseit az alábbiakban a politikai zsákmányszerzésre tekintettel fejtem ki.^[13]

1. Demokratikus legitimáció

A teljes hatalommegosztás jegyében lehetnek az ágak önlegitimálók: ha pl. egy népszuverenitásra épülő rendszerben mindegyik hatalmi ág képviselőit külön, közvetlenül választják. Ha azonban a tisztségviselők hatalmukat nem ilyen közvetlen választásból nyerik, akkor „külső” szerv általi választással vagy kinevezéssel kell legitimációt kapniuk. A bíróságok esetében az Alkotmány ezt a második megoldást választotta: a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja; a többi hivatásos bírót a köztársasági elnök nevezi ki [38/1993. (VI. 11.) AB hat.].

Az Alkotmány demokratikus jogállami klauzulájából fakadó követelmény, hogy a hatalomgyakorlás demokratikus legitimációval bírjon, a közhatalmat gyakorló szervezeteknek, személyeknek a választások, kinevezések láncolatán keresztül folyamatosan visszavezethetőnek kell lenniük a szuverén népre.^[14] A demokratikus legitimáció nyilván a közvetlenül választott képviselők esetében a legerősebb (Országgyűlés, helyi önkormányzati testületek, polgármesterek), ebben a tekintetben őket a népképviselői szervek által választott tisztségviselők követik. Egyes személyi döntések parlamenthez rendelkezéskor nyilvánvalóan a viszonylag erős demokratikus legitimáció biztosítása a fő szempont, de ez kiegészül a parlament hatásköreinek a gyakorlásával (főleg a külső parlamenti ellenőrzés ún. szakosodott szervei eseteiben).^[15]

Itt zárjuk ki a vizsgálódásunkból azokat a szerveket, amelyek önlegitimálók, így a kormánynak-kormánytöbbségnek nincs beleszólási lehetősége a szer-

[12] Patyi-Varga Zs., 2009, 265.

[13] Vizsgálódásomat a főbb közjogi tisztségekre és a központi közigazgatás csúcsszerveire szűkítem, a helyi önkormányzatok tekintetében a téma külön kifejtést érdemelne.

[14] Kukorelli, 2007, 139., ld. még 38/1993. (VI. 11.) AB hat., 16/1998. (V. 8.) AB hat.

[15] Szente, 2010, 51–52.

vezetalakításba, avagy a demokratikus legitimitációjuk független a kormánytól, parlamenttől (pl. a Legfelsőbb Bíróság elnöke kivételével a bíróságok, valamint helyi és funkcionális/személyi önkormányzatok), itt tehát a kormányváltás sem bír relevanciával az adott szervek működését illetően.

2. Hatalommegosztás

Alkotmányos ugyan, ha a közhatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a tisztségviselő, de csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel az adott hatalmi ág sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz, például a bíróság semlegességének és az egyoldalú politikai befolyás kizárásának a választásra illetve a kinevezésre. [38/1993. (VI. 11.) AB hat.]

A politikai befolyás fogalmilag nem zárható ki, mert a hatalom közvetlenül a „politikai” hatalmi ágaktól származik. Az „egyoldalú politikai befolyás” kifejezésnek az Alkotmánybíróság 1993-as megfogalmazása szerint nem napi politikai tartalma van, s még kevésbé fejez ki negatív értékítéletet, hanem a hatalmi ágak természetéből és az alkotmányos berendezkedésből folyó objektív helyzet.

^[16] Az egyoldalú politikai befolyásolás semlegesítésének többféle módja van – ki lehet védeni külső ellensúlyokkal, vagy igénybe lehet venni a hatalmi ág képviselőinek a közrehatását a kinevezési/választási eljárásban. Szükséges tehát az adott szerv vagy közjogi méltóság hatalmi hovatartozásának, viszonyrendszerének, természetének tisztázása, szükséges-e egyáltalán a semlegesség vagy az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elvárása. *Bihari Mihály* találó megfogalmazásával, az erre szolgáló, és az alábbiakban részletezendő egyes alkotmánytechnikai megoldások a „politikai zsákmányelv” határainak kijelölésére alkalmasak.^[17] Az Országgyűléstől származó legitimitáció „ereje” a szerv alkotmányos pozíciójával is összefüggésben áll. Az államfő általi „gyengébb” kinevezés – az ellenjegyzés, illetve a miniszterelnöki javaslatétel intézményesítésével is – azonban szintén magában hordoz némi függetlenségi ethoszt, ld. jegybank elnöke esetét.

Az Országgyűléshez személyi döntései által kapcsolt hatalmi „ágak”, alkotmányos szervek közül a *kormánynak* a törvényhozó hatalommal való politikai összefonódása az Alkotmánybíróság által is elismert tény. Kiemelendő, hogy az egyes szervek parlamenthez való viszonya alapján a kormányfő jogállása minden más tisztséghez képest sajátos, az ő esetében a politikai felelősség, a bizalmi elv érvényesülése meghatározó. A *bírói hatalmi ág* függetlensége természetéből fakadó alkotmányos kíváncsolom. A *köztársasági elnök* a parlamentáris rendszerekben elvileg reprezentatív szerepet tölt be, a nemzet egységének kifejezése mint alkotmányos funkció miatt szintén az egyoldalú politikai befolyás

[16] 38/1993. (VI. 11.) AB hat. Az érvelés óta eltelt idő tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy a politikai szereplők nem voltak szemérmesek a „napi politikai tartalom” megjelenítésében sem.

[17] A PSZÁF problémás átszervezése kapcsán hozott 7/2004. (III. 24.) AB határozat, Bihari Mihály párhuzamos indokolása.

elkerülése tekinthető kívánatosnak. Az *Alkotmánybíróság* éppen a parlamenti döntések kontrolljában játszott szerepe miatt tartozik a védendő intézmények közé. Az Országgyűlés szervének is tekinthető, az ellenőrzési funkció ellátásában közreműködő *Állami Számvevőszék*^[18] és *országgyűlési biztos*^[19] ugyan a parlamenttel szorosabban együttműködő szervek, ám tevékenységi területük, (alapvetően) a közpénzek és a közigazgatás által okozott alapjogi visszaállások vizsgálata az államigazgatás csúcsszervének, a kormánynak az érdekkörét érinti, és indokolja a semlegesítés eszközeit. Az Alkotmánybíróság eufemisztikusan – és az ÁSZ-ra, az ombudsmanra is értelmezhetően – úgy fogalmazott, hogy „szervezetszociológiai szempontból a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat”.^[20]

A közszolgálati műsorszolgáltatók műsorfolyamára gyakorolható politikai befolyás kizárása indokolja,^[21] hogy az említett *média-testületek* esetében is semlegesítési technikák merüljenek fel. A választási eljárás pártatlanságának és az esélyegyenlőség elvének érvényesítése indokolja ugyanezt az *Országos Választási Bizottság* esetében. A *Nemzeti Bank* és a PSZÁF (ez utóbbi 2010. január 1-től autonóm államigazgatási szerv) elnökének kinevezése ugyan nem parlamenti hatáskör (az oly sokat emlegetett jegybanki függetlenség ráadásul nem is az alkotmányos szabályozásból, hanem az Európai Unió jogrendjéből következő kívánság^[22]), ám a jegybank és a pénzügyi felügyelet felügyelő-bizottságainak működése és összetétele révén, parlamenti közreműködéssel, a politikai jellegű felelősség is megjelenik. A kormányzati politika és a pénzügyi rendszer esetenkénti szoros kapcsolatával magyarázható ezen testületek politikai jellegű tagsága.^[23] A *Független Rendészeti Panasztestület és Költségvetési Tanács* helyzete hasonló.

Kicsit bizonytalanabbak vagyunk a *legfőbb ügyész* esetében, hiszen az ügyészség pártsemleges helyzetének, illetve a büntetőpolitika érvényesítésének összehangolására éppenséggel több megoldás is kínálkozhat. Alkotmányosan elfogadható modellek a világ országaiban példaként adottak, a törvények alá

[18] Vincze Attila megfogalmazása szerint az Állami Számvevőszék „funkciókötött” függetlenségét az Alkotmány közvetlenül nem szabályozza, alkotmányos garanciái impliciten szerepelnek a 32/C. § (2) bekezdésében, illetve a (3)-(4) bekezdések minősített többségi kitételeiben. (Az *Alkotmány kommentárja*, 2009, 1246-1248.)

[19] Az *Alkotmány kommentárja* 2009, 1181-1185.

[20] 28/1995. (I. 19.) AB határozat (Indokolás II. 3. pont) – a költségvetési jog révén felmerülő beavatkozási lehetőségekből kiindulva.

[21] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat: „A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében (...) jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani.”

[22] Egyébként pedig „a törvényes fizetőeszköz értékállósága kiemelkedő alkotmányos érték... amely nem vonandó a többségi döntéshozatal szabályainak hatókörébe.” Vincze Attila továbbá a Monetáris tanács tagjainak esetében hiányolja a rotáció elvének szabályozását, mivel így „az Országgyűlésben éppen többségben levő politikai erők komoly befolyással lehetnek” a megalakítandó tanácsra, ezt a hiányt szerinte az újraválasztás korlátozása enyhíti. Az *Alkotmány kommentárja*, 2010, 1271-1276.

[23] A jegybank egyetlen szerve sem fogadhat el ugyanakkor utasításokat állami/kormányzati szervektől. (Az *Alkotmány kommentárja*, 2010, 1274.)

rendelt független szervezet intézményesítésétől az egyenesen a kormány (igazságsügyi kormányzat) alá rendelt hatóságig.^[24]

3. Szavazati arány — a minősített többség logikája

A megválasztás szabályainak vizsgálatakor kiemelkedő jelentőségű az Országgyűlésben megkövetelt szavazatarány. A minősített többség követelménye konszenzus-kényszerteremt a politikai erők között, így az aktuális politikai többség nem érezheti „magáénak” a tisztséget. Az egyszerű többségű választás esetében viszont a kormánytöbbséghez, sőt a végrehajtó hatalomhoz közelít. Az Alkotmány nem feltétlenül ott írja elő a minősített többség követelményét, ahol az az adott hatalmi ág természetéből egyébként elvárható volna.

Az Alkotmány 48. § (1) bekezdése a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg, ezzel semlegesíti a kormánypárti politikai meghatározottságot, amelyet általában az egyszerű többségi szavazat jelent, s amely a parlament és a kormány viszonyában nem alkotmányellenes, de a bíróság vonatkozásában az lenne.^[25]

A köztársasági elnök megválasztásához szükséges többséget az Alkotmány sajátosan cizellálja, a tisztség betöltésének nem akadályozza a minősített többségű konszenzus hiánya. Ez pedig — ráadásul a miniszterelnök megválasztásához szükséges szavazatszámnál alacsonyabb követelménye révén — egyoldalú politikai meghatározottságot eredményez, a tisztség tehát a zsákmányok közé került. (Tényszerű politikai megállapodás kormány és ellenzék között az elnök személyét illetően egyedül 1990-ben jött létre.)

Az alkotmánybírák választásának gyakorlata eddig azt mutatta, hogy a találos testület alkotmányos és politikai súlya nyomán a konszenzussal elérhető választást a politikai erők inkább feladták vagy „párban” választottak bírakat. Ami azonban kiolvasható ebből, az az egyoldalú politikai befolyás kizárásának elmaradása, a kétharmados szabály erre való alkalmatlansága.

4. Szakmai követelmények és összeférhetetlenség

A függetlenséget célozzák a tisztségek betöltéséhez előírt követelmények is. Az életkor, a szakmai-tudományos tapasztalat előírásánál sokkal többet árulnak el a politikához fűződő viszonyról a megválasztás összeférhetetlenségi feltételei. (Ugyanakkor csak viszonylagos nehézséget teremtenek a zsákmányszerzés számára, amennyiben az adott többség — kormányzó-képessége bizonyítékául — megfelelő számban képes vezetőket toborozni.)

Az *Alkotmánybírósnak* nem lehet tagja, aki a választást megelőző négy évben a kormány tagja vagy valamely párt alkalmazottja volt, valamint

[24] Hack, 2003, 4–11.

[25] 38/1993. (VI. 11.) AB hat.

az sem, aki vezető államigazgatási tisztséget töltött be. (ABtv. 5.§ (3) bek.) Nem jelölhető az *Állami Számvevőszék* elnökévé, illetve alelnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak, vagy ha bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az *Állami Számvevőszék* elnöke, alelnökei, főtítkára, vezetői és számvevői nem lehetnek sem egymással, sem a kormány tagjaival közeli hozzátartozók (ÁSZtv. 10. § (3)-(4) bek.). Az *országgyűlési biztos* esetében, a rendszerváltás után néhány évvel, már cizelláltabb szabályokat állított a jogalkotó. Nem lehet ombudsman az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja, államtitkár, szakállamtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártnak az alkalmazottja volt. (Obtv. 3.§ (3) bek.)

A megelőző négy éves periódus szabálya az illetőtől annyit követel meg, hogy a politikai küzdelmek frontvonalától, illetve egyes közhatalmi pozíciókból egy időre vonuljon vissza. Nem kizáró ok azonban a politikailag szintén elkötelezettséget sugalló egyszerű párttagság, vagy például az alkotmánybírók, ÁSZ-vezetők esetében, a frakciófegyelem ismert szociológiai jellemzői miatt problémás országgyűlési képviselőség.^[26]

5. A javaslattevő pozíciója

A semlegességet erősítik a javaslattevő egyes megoldásai. Így például a parlamenten kívüli – alkotmányos szerepe szerint – semleges tényező, a köztársasági elnök,^[27] avagy a parlamenten belüli, de politikai egyoldalúság kiküszöbölésére alkalmas bizottságok javaslattevői joga. A bizottságok összeállítására több megoldás létezik, „8 tagú jelölőbizottság”, frakciók egy-egy képviselőjéből álló bizottság. A meg nem kerülhető javaslattevő gyakorlatilag a megválasztásban döntő befolyással bír, így annak pozícióját illetően is követelmény^[28] a demokratikus legitimáció.

Az államfő jelölési gyakorlata *Sólyom László* radikálisnak nevezhető szerepfelfogása révén vált vitatémává. A pártalkuk helyett a szakmai tekintélyre alapozott javaslattevő indokával – jelöltjeit több esetben sem egyeztetette előzetesen a parlamenti pártokkal, az általa választott személyt mindössze „bemutatta”. Ezt követően a képviselőcsoportok vezetői felhívták a figyelmét arra, hogy bár lehet viszolyogni tőle, de be kell látnia a köztársasági elnöknek: a parlamentben *politikai* döntések születnek. A politikai erőterben értelmezve: a zsákmányszer-

[26] Az AB esetében felmerült a korábban MSZP-frakcióbeli Bihari Mihály megválasztásakor, az ÁSZ esetében 2010-ben Domokos László (Fidesz) kapcsán. 2000-ben Györgyi Kálmán lemondott legfőbb ügyész utódját az ellenzék hevesen bírálta, mert Polt Péter 1994-ben a Fidesz – egyébként meg sem választott – jelöltje volt az országgyűlési választásokon.

[27] Az elnök jelölési joga egy esetben megkerülhető, a kormányfő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal való megválasztása révén.

[28] Sólyom László érve 2010. július 15-én kelt alkotmányossági vétője során.

zésnek az államfő, különösen a korábbi ciklusban választott, kohabitáló elnök nagyon is korlátját állhatja.

Érdekes helyzet, amikor a pléniumot kétharmaddal uraló kormánypártok az alkotmánybírókat jelölő bizottságban kisebbségben vannak, mint például 1994–1998 között, vagy 2010 után. A jelölés és a szavazás ugyanazon forrása az eltérő elvek (frakciók egyenlősége vs. erőviszonyok) érvényesülése miatt feszültségeket kelthet, de alkalmas arra, hogy a konszenzuskényszer már a választás előtti szakaszban intézményesüljön. Természetesen a kormánytöbbség nem kerülhető meg: az ellenzékiek jelölni ugyan tudnak alkotmánybíró, ám a kormánytöbbség szavazatai nélkül eleve esélytelen lesz az illető.^[29] A jelölés 2010-es átalakítása^[30] a jelölőbizottság összetételében a plenáris erőviszonyok elvére tér át, amely az ekkor éppen kétharmados kormányoldal általi bíróválasztást egyszerűsíti.

Az ORTT tagjainak jelölésével kapcsolatban azonban úgy érvelt az AB – ismét az eufemizmus határát súrolva –, hogy a választás pillanatában a szabad mandátum intézménye szolgálhatja a függetlenítési elvárásokat. „A képviselőcsoportok jelölési joga önmagában valóban nem garantálja az ORTT függetlenségét. [...] A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását. Az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól, biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye. A képviseleti demokrácia alapelve a szabad mandátum, a parlamenti képviselő jogilag nem lehet köteles meghatározott módon szavazni.”^[31]

[29] Bruhács János esete 1996-ból: a párban jelölés/választás gyakorlatával a jelöltségig eljutott a kormányoldal jelöltje, majd a szavazáson felrúgva a korábbi megállapodást, a kormányoldal „megtehetette”, hogy nem szavazta meg az ellenzék jelöltjét.

[30] Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, és a 2010. évi LXV. tv. A hasonló, az ÁSZ vezetőinek jelölésére szolgáló megoldásban a jelölő eseti bizottság összetétele leképezi a kormányoldal többségét, a 2010-ben létrejött 2/3-os Fidesz-KDNP többség a bizottság nyolc tagjából ötöt birtokol. A bizottságban egyszerű többségi döntések születnek. A módosítást egyébként az államfő politikai vétőjogának gyakorlásával kritizálta. Szerinte a jelölőbizottság létszáma helyett az összetételének elveit kellene az Alkotmányban rögzíteni, illetve jelölési rendszer átalakítását olyan értelemben javasolja, hogy a parlamenten (é.: pártokon) kívül más hatalmi ág közreműködése is biztosított legyen. (Ez utóbbira külföldi példákat is hoz, és találkozik az általam már korábban is említett javaslattal, ld.: Smuk, 2009, 459–462.)

[31] Persze a függetlenítés garanciarendszere az AB szerint is összetett: „A Panaszbizottság tagjainak mandátuma elválik az ORTT tagok mandátumától, mert az előbbieket megbízatása öt évre szól, az utóbbiakat pedig négy évre választja az Országgyűlés. A tagok függetlenek, csak a törvénynek vannak alárendelve, és a tevékenységük végzése során nem utasíthatók [47. § (2) bekezdés]. A Média törvényben foglalt összeférhetetlenségi szabályok a függetlenség további garanciái [47. § (3) bekezdés]....” Továbbá: „A műsorszolgáltatók sajtószabadságnak megfelelő független és szabad működésének fontos garanciája a médiahatóság átlátható működése.” [46/2007. (VI. 27.) AB hat.]

6. A megbízási idő jelentősége

A hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására a megbízási időket elválasztják a parlamenti ciklusoktól. Az állami szervek működése szempontjából ez úgy fogalmazható meg, hogy egyes szervek (vagy hatalmi ágak) működése függetleníthető a politikai változásoktól (a bíróságokra ld. 38/1993. (VI. 11.) AB hat.).

A kerekasztal-tárgyalások előtt elkészült alkotmány-koncepció például éppen azzal érvelt mind a Legfelsőbb Bíróság elnöke, mind a legfőbb ügyész tekintetében, hogy – annak kifejezésre juttatása érdekében, hogy a törvényesség és a jogbiztonság még elviekben sem függ az Országgyűlés személyi összetételétől – a két közjogi méltóságot a parlamenti ciklusnál hosszabb időre kell megválasztani.^[32]

Mely tisztségek esetében tartson tovább a megbízási idő a parlamenti ciklusnál? A magyar Országgyűlés a saját tisztségviselőin kívül, a külső személyi döntései során egyedül^[33] a miniszterelnököt választja saját megbízási idejére. Ez az eset következik a parlamenti bizalom alkotmányos megoldásából, az újjáalakuló Országgyűlés szükségszerűen „investitúra-szavazást” tart.^[34] Az Alkotmányban meghatározott egyéb tisztségek 5–12 év hosszúságú megbízással bírnak. Ezek alapján lehetséges, hogy a ciklus során a parlament egyszerűen nincs is abban a helyzetben, hogy az adott posztra választania kelljen (pl. a rendszerváltás óta egyedül a 2006–2010 közötti ciklusban nem volt államfő-választás). Az Alkotmányos szintű szabályozással bíró egyéb tisztségek közül, a miniszter ciklusidőre, az MNB elnöke, alelnökei, a monetáris tanács tagjai 6 évre (de az MNB felügyelő bizottságának tagjai ciklusidőre) nyerik el megbízássukat.

Az alaptörvénybe emelt állami szervek jelentősége, a hatalommegosztás rendszere egyébként is igazolhatja a parlamenti ciklusnál hosszabb megbízási időt. Azonban látnunk kell, hogy az Alkotmányon túl más törvények is meghatároznak ilyen hosszabb mandátumot. A központi és autonóm államigazgatási szervek körében például a Közbeszerzések Tanácsának elnöke^[35] 5 évre, a GVH elnöke,^[36] a PSZÁF elnöke,^[37] a KSH elnöke,^[38] a Magyar Energia Hivatal elnöke,^[39] az Egészségbiztosítási Felügyelet elnöke^[40] 6 évre, a Magyar Szabadalmi Hivatal elnöke^[41] (egyedülként) határozatlan időre nyeri megbízássát. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét^[42] 2010 nyara óta már a minisz-

[32] Complex Jogtár, az Alkotmány kommentárja (Az ügyészség fejezet).

[33] Egyébként a számunkra paritásos jellege miatt most kevésbé fontos MNB felügyelőbizottságát is.

[34] Modelljeiről lásd Szente, 2010, 345–349.

[35] 2003. évi CXXIX. tv. 377. §

[36] 1996. évi LVII. tv. 35. §

[37] 2007. évi CXXXV. tv. 12. §

[38] 1993. évi XLVI. tv. 4. §

[39] 2007. évi LXXXVI. tv. 166. §

[40] 2006. évi CXVI. tv. 2. §

[41] 1995. évi XXXIII. tv. 115/D-L. §

[42] 2003. évi C. törvény 14. §

terelnök nevezi ki 9 évre, míg a Médiatanács tagjait^[43] az Országgyűlés választja, szintén 9 évre.

A köztisztviselői jogállásról szóló törvény 2007. évi módosítása nyomán általános főszabályként úgy rendelkezett [31. § (10) bek.], hogy a központi államigazgatási szervek, valamint területi és helyi szerveik, továbbá a minisztérium főosztályának vezetésére adott kinevezés, megbízás hat évre szól. A 2010-es kormányváltást követően itt már csak a határozott idejű megbízás lehetősége szerepel, továbbá megemlíthető, hogy az OVB tagjait 2010 óta csupán a következő általános választásokig választják.^[44]

Az egyszerű többséggel megválasztható vezetők, tisztségviselők politikai meghatározottsága konfliktusokat eredményez a megváltozott politikai többségű törvényhozó testülettel, illetve annak kormányával („kohabitáció”, ld. államfő 1990–94, 1998–2000, 2002–2010, Legfőbb Ügyész 2002–2006). Ez a konfliktus az ellensúlyok rendszerének cizellálásával előnyöket is hordoz, ám egyes alkotmányos feladatok ellátásában fennakadásokat okozhat.^[45]

A tisztségviselők megválasztására a mandátum időbeli megszűnésekor regnáló parlament jogosult. 2009 késő őszén felmerült, hogy az Alkotmány megengedőnek tűnő szabálya (29/C. § (1) bek.: a köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejárta előtt legalább 30 nappal, [...] kell megválasztani) miatt elképzelhető, hogy Sólyom László 2010 augusztusában hivatalba lépő utódát még a 2006–2010-es Országgyűlés megválaszthatja. Az a megoldás, hogy a parlament jó előre tisztségviselő-utódokat válasszon (jövőbeli zsákmány szerzése), a fentebb hivatkozott elveket, a jogbiztonságot és a hatalommegosztás időbeli dimenziójának érvényesülését sértené.^[46]

7. A testületi elv logikája

Külön elemzést igényel az a helyzet, amikor egy testület tagjait választja meg a parlament. Ennek egyik változata, hogy folyamatosan frissíti a tagokat, mint az Alkotmánybíróság esetében. A másik változat, hogy a testület teljes tagsága kerül megújításra (médiatörvény). Az előbbinél a megválasztásnál felmerül a szempont, hogy a testület világnézeti erőviszonyai változnak-e, a kormányoldal képes-e a javára billenteni a kényes egyensúlyt. Mint láttuk, a kétharmados szabály miatt, ha nincsen konszenzusos jelölt, „párban” választanak, addig

[43] 1996. évi I. törvény 33. §

[44] 1997. évi C. tv. 26. § (1) bek. A törvénymódosítás meg is szüntette a „minap” választott OVB megbízatását.

[45] Az államfő és a kormány konfliktusát abból is eredeztethetjük, hogy a köztársasági elnök intézkedéseinek általános ellenjegyzéshez kötöttsége elmaradt, így a politikaformálás önálló tényezőjévé válhat. Ld. pl. Bihari-Pokol, 2010, 507–510.

[46] *Petrétei József* úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés elnökének „ésszerű határidőn belül” kell kitzúzni az államfőválasztást. (Az *Alkotmány kommentárja*, 2009, 995.)

viszont nincs teljes létszám...^[47] A második esetében a médiatörvény eleve előírta a testület politikai erőviszonyait (kormány-ellenzék paritásos viszonyban), de a választás eljárási szabályai itt is megkívnának némi egyetértést a politikai pártok között. Ennek hiányában jöhettek létre a „csonka” kuratóriumok. Az AB 1999-es döntése szerint a kuratóriumok politikai csonkasága a kisebbik rossz, a működésképtelenséghez képest.^[48] A szervezeti „anomáliákat” orvosolni hivatott törvénymódosítás 2010-ben a médiatestületek átszervezését választotta. A négytagú Médiatanács tagjainak jelölése már a frakciók egy-egy tagjából álló, de „mandátumarányos” szavazati joggal működő bizottság feladata. A Közzolgálati Közalapítvány kuratóriumának 6 tagját ugyan paritásos alapon a kormány és ellenzéki oldal jelöli, és az egyes oldalak frakciónak immár egymás között kell megállapodniuk a jelölésről, de a kuratórium megalakulásának továbbra sem akadályozza az, hogy az egyik oldal nem tudott jelöltet állítani.^[49]

8. A megbízatás megszűnésének esetei

A megbízatás megszűnésének eseteit — a teljesség igénye nélkül — elemezve, elkülöníthetjük a törvényi tények beállításához fűzött, és az Országgyűlés mérlegeléséhez kötött eseteket. Az előbbieket a politikai felelősségtől elválasztást, a törvény alá rendeltséget jelzik, míg a parlamenti döntések a politikai mérlegelést jelenítik meg. Az Országgyűlés jogi felelősséget nem állapíthat meg, ezáltal a megbízatási idő lejártá előtt nem meneszthet tisztségviselőt. A kinevezettek tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlása, az irányítási jogkör tartalma szerint, magában foglalja a felmentés lehetőségét is, ám meg kell találni annak törvényes alapját.

A kormányfő helyzetét illetően a politikai felelősség érvényesítésének legáltalánosabb módját látjuk. Az Országgyűlés ezzel szemben csak megindítja a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztáshoz vezető eljárást, ehhez, akárcsak az összeférhetetlenség kimondásához, kétharmados többség kell — ami látványosan jelzi, hogy a mégoly nyilvánvaló tények ismertté válása esetén is, a döntés konszenzuson alapuló mérlegelés eredménye. Az ombudsmani tisztség megszűnésének kimondásáról kétharmaddal, ám az Állami Számvevőszék vezetőinek kizárásáról, összeférhetetlenségéről nem minősített többségű határozattal dönt a parlament — a sérthetetlenségi logika azonban ugyanaz, úgyszintén a mentelmi jog felfüggesztésének eseteiben. Az alkotmánybírák magas fokú függetlenségét jelzi az Országgyűlés teljes távolmaradása, és a teljes ülés kompetenciája ezen döntésekben.

[47] 2004-2005 között három, 2008-2010 között két szék betöltetlen a taláros testületben. Ld. még Sólyom László 2010. június 21-i politikai vétőjének érvelését.

[48] 22/1999. (VI. 30.) AB határozat.

[49] A médiatörvényt módosító 2010. évi LXXXII. tv. 16. és 21. §-ai. Ezekkel a módosításokkal valószínűleg — ismét — csak a „működésképtelenséget” sikerült elkerülni, a csonkaság ellen vagy a paritásos működésre végső garanciákat ez a törvény sem tartalmaz.

A megbízási idő előtti „menesztésre” a parlament kipróbált egy technikát: a szervet, amelynek az élén áll az illető, megszüntetik vagy átszervezik. Ebbe viszonylag nehéz belekötni, amennyiben adott a szervezeti törvény módosításához szükséges parlamenti többség. *Bihari* alkotmánybíró észrevétele szerint ez azonban visszaélésszerű joggyakorlás: a már említett politikai zsákmányrendszer megengedhetetlen túlterjeszkedése. A PSZÁF átszervezése körüli közjogi vitában a normakontrollt indítványozó államfő és egyes alkotmánybírók a többségi határozathoz csatolt véleményükben az egyedi személyi döntések törvénybe foglalásának jogállamtól idegen voltával érveltek, mert ezáltal az érintetteket a jogorvoslati joguktól fosztja meg a jogalkotó: „*privilegia ne irroganto*: törvénnyel ne döntsenek el egyedi ügyet.”^[50] Az érvelés a többségi határozatban egy más tényállás kapcsán aztán visszaköszönt: a Magyar Energia Hivatal vezetőjének 2003. évi „leváltása” alkotmányellenesnek minősítettett, mivel „a határozott időtartamra szóló megbízási idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indokoltsága nem volt”.^[51]

A felmentés törvényi alapjának megtalálása egyben azt is jelenti, hogy az irányítási jogkörben hozott döntés indokoláshoz kötött, és ezáltal a jogorvoslati út védelmet nyújt az érintettnek.^[52] Ezzel szemben paradigmaváltásként is értékelhető, hogy a 2010-ben létrehozott kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással, a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.^[53] A kormánytisztviselői jogállású vezetők között kiemelés érdemel a közigazgatási és helyettes államtitkári pozíció, amelyek a 2006. évi reformot megelőzően is a minisztérium „szakmai” vezetését jelentették. Ugyancsak kiterjesztették a kormánytisztviselői jogállást a minisztériumi főosztályvezetőre és helyettesére, továbbá az osztályvezetőre. (A kormánytisztviselői törvény 8.§-a nem vonatkozik a szakmai vezetőkre, ám a 41.§ (1) bek. és 51.§ szerint bármikor felmenthetőek, felmentésüket nem kell indokolni. Az eddigi főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásokat a törvény 76.§ (3) bekezdése határozatlan idejűvé alakította át.)

[50] 7/2004. (III. 24.) AB hat., *Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva különvéleménye*, II. 5. pont.

[51] 5/2007. (II. 27.) AB hat.

[52] A bírói felülvizsgálat ugyanis kiüresedik, ha a jogszabály „az igazgatásnak korlátlan mérlegelési lehetőséget adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára.” – Patyi – Varga, 2009, 224.

[53] 2010. évi LVIII. tv. 8. §.

III. KÖVETKEZTETÉSEK: A ZSÁKMÁNYSZERZÉS HATÁRAI

A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat^[54] a demokratikus jogállamiság és a szervezetalakítási szabadság alkotmányos alapelveit fejti ki, és annak alapján összefoglalóan aktualizálhatjuk a politikai zsákmányszerzés határait.

1. Alkotmányos vagy törvényi szabályozás és felhatalmazás – illetve ezek hiánya

Az Alkotmánybíróság a szervezetalakítási hatáskörök értelmezésekor „hangsúlyozta, hogy az Országgyűlést az államhatalmi (államigazgatási) szervekre vonatkozó szervezet-alakítási szabadsága körében csak az Alkotmány tételes rendelkezései kötik. Az alkotmányos határokon belül a mindenkor törvényhozást korlátozó további tényező a kétharmados szavazattöbbség esetleges alkotmányi előírása lehet. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az Országgyűlés célszerűségi szempontok mérlegelése alapján határozhatja meg bizonyos állami szervek irányítási, igazgatási rendszerét. A célszerűség vizsgálata viszont nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A fentiekhez kapcsolódóan a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének Alkotmányban előírt joga és egyúttal kötelezettsége, hogy a neki alárendelt (a Kormány irányítása alatt álló) közigazgatási szervek irányítását, felügyeletét ellássa.”^[55] Nyersen fogalmazva, az Alkotmányban szabályozott szervek magasabb fokú védelmet élveznek, az alap-törvényi szabályok állította korlátok révén. Amennyiben egy szerv ugyan Alkotmányban foglalt, ám szervezeti törvénye révén szabályozott, akkor a szervezeti törvényben rejlik az a védelem, ami a mindenkor kormánytöbbség kezét megkötheti.

Az Országgyűlés azonban törvényalkotó hatáskörében ezeket a szervezeti törvényeket módosíthatja, a szervezeti rendszert így át is alakíthatja – ebben a következő pontban tárgyalt minősített többség jelenthet számára kihívást. Az Alkotmányos szabályok mellett is, a szervezeti törvények követelményeinek lazítása megannyi lehetőséget teremthet a kormánytöbbség számára a zsákmányszerzésre. Ebből a logikából természetesen következik az is, hogy az Alkotmányban és más törvényben nem szabályozott szervezeti kérdésekben szabad mozgástere van.

A gyakorlatban ez a mozgástér úgy jelentkezik, hogy állami szervek szervezeti törvényi átalakításával „új” pozíciók keletkeztethetők. A megoldási technikákat a gyakorlat már kitermelte: a korábban elnök által vezetett szerv élére testületet állítanak vagy fordítva, továbbá szervek összevonhatók, széttagolhatók

[54] A következő alapvető határozatok sorolhatók ide: 38/1993. (VI. 11.) AB hat. (a hatalommegosztás értelmezésével), 16/1998. (V. 8.) AB hat. és 50/1998. (XI. 27.) AB hat. (a TB-önkormányzatok szervezeti kialakításának véleményezése), 7/2004. (III. 24.) AB hat. (PSZÁF-átalakítás), 5/2007. (II. 27.) AB hat. (Magyar Energiahivatal vezetőjének leváltása).

[55] 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás III. 2.

stb.^[56] Megváltoztathatók a szervek létrehozásának szabályai; testületek tagságának megújítását gyakoribbá teheti a jogalkotó (OVB: az országgyűlési képviselők választása mellett minden más általános választás esetére előírva). Ezekkel a praktikákkal „új” pozíció vagy új választási/kinevezési alkalom — tehát zsákmány — keletkezik.

A kézenfekvő megoldás azonban jogállami követelmények alapján jó néhány kérdést felvetethet — ezeket tekintem át a következő pontokban.

2. Minősített többség követelménye a választásnál és a szervezeti törvény elfogadásához

Természetesen az említett szervezeti törvény-módosítások nem mindig tartoznak a kormányoldal eszköztárába. A legfontosabb állami szervek szervezetét az Alkotmány rendelkezései alapján minősített többséggel lehet csak szabályozni. Ugyanígy, a legfontosabb tisztségek betöltése, jogállásának szabályozása szintén minősített többséget igényel. A kétharmados többség Alkotmány-törvénybe foglalása nyomán így a „legfontosabbak” közé tartozik: az országgyűlési képviselő, az államfő, Alkotmánybíróság és tagjai, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék és vezetői, Magyar Honvédség, Rendőrség, nemzetbiztonsági „tevékenységgel összefüggő részletes szabályok”, helyi önkormányzatok, Legfelsőbb Bíróság elnöke, bíróságok és bírák, média, és nyilvánvalóan az alaptörvény maga is ilyen intézmény.

Nem védi minősített többség követelménye a következő alkotmányos intézmények szervezetének részletes szabályozását: a Magyar Nemzeti Bank, a Kormány és a kormány tagjai, valamint az ügyészség. Az autonóm államigazgatási szervek függetlenségéhez alkotmányos igény is fűződik, mégis szintén egyszerű többséggel szabályozhatók — kivéve a médiatestületet. (Felhívnom a figyelmet, hogy a médiatestületek választásához 2010 nyarán előírt kétharmados többséget nem az Alkotmányba, hanem a médiatörvénybe foglalták.^[57]) Az egyszerű többség felségterülete a központi és a kormányhivatalok szervezete is. Az Országgyűlés által választott, „alkotmány alatti” OVB tagjainak helyzete viszont a választási eljárási törvény útján, kétharmaddal programozható át. A leírtak alapján pedig szükségtelen az államigazgatás szervezetében „mélyebbre” hatolni, annak alakítása a Kormány alkotmányos joga (Alk. 40. § (3) bek.^[58]).

Az alkotmányos korlátok számbavétele során azonban az itt vázolt gondolatmenetet tovább kell gondolnunk. Az alaptörvény tételes rendelkezéseinek tiszteletben tartásával a jogalkotó még szembesülhet a jogállami klauzulából levezethető további akadályokkal. A (zsákmányszerzési célzatú) szervezetal-

[56] Konkrét példaként szolgálhat az hírközlési és médiahatóságok 2010-ben tervezett összevonása „Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság” néven, 2010. évi LXXXII. tv.

[57] Az Alkotmányon túl előírt minősített többségi követelmény Sente Zoltán szerint alkotmányellenes megoldás: (*Az Alkotmány kommentárja*, 2009, 807.)

[58] Ld. konkrét esetben: 50/1998. (XI. 27.) AB hat. Indokolás III. 9. pont.

kítási esetek körüli közjogi viták középpontjában az áll, hogy egyes pozíciók alkotmányos védettséget élveznek-e annak alapján, hogy azok betöltőit megilleti-e valamiféle felmentési védelem, joguk van-e a megbízatási idő kitöltéséhez?

3. Parlamenti cikluson átnyúló megbízatási idő, felmentési védelem

Amennyiben adott egy bizonyos szervezeti törvény módosításához, és ezzel az állami szerv vezető pozíciójának megszerzéséhez szükséges parlamenti többség, felmerülhet a kérdés, hogy az illető vezető megbízatása milyen jogcímen szűnik meg. Milyen jogcím hívható fel egy határozott idejű megbízatás megszakításához? Az Alkotmánybíróság a PSZÁF már említett átszervezése kapcsán hozott határozatában foglalkozott a kérdéssel.

A korábban 6 évre kinevezett elnök pozícióját a módosítás megszüntette, a Felügyelet vezetését ugyanis attól kezdve testületi szerv látta el. A módosítás azonban az elnök megbízatása alatt történt, a megbízatás megszűnésének, megszüntetésének jogcímeiként felhívható okok a módosítás előtti törvényszöveg szerint a következőképp alakultak: a megbízatási időtartam letelte, lemondás, visszahívás, összeférhetetlenség megállapítása, halál.

Az AB többségi határozatának indokolása^[59] szerint: „Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízatási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van. A Felügyelet elnöke, de több más országos hatáskörű szerv vezetője esetében a kormányzati ciklusváltástól elszakított megbízatási időtartam csupán a szakmai munka, a hatósági tevékenység folyamatosságát, zökkenőmentességét segíti elő. Ebből következően a hatéves megbízatási időtartam megváltoztatása sem lenne alkotmányellenes. Az állami beavatkozás, illetve korlátozás kérdése azzal kapcsolatban nem merülhet fel, hogy egy országos hatáskörű, a Kormány irányítása alatt működő szerv szervezet-átalakítása nyomán munkakörök kerülnek megszüntetésre. Az Országgyűlés törvényhozóként a szervezet-alakítási szabadsága körében hozta meg ezt a döntését (...). A munkakörök megszüntetésének ésszerűségét, vagyis az önkényesség hiányát a szervezeti változás alátámasztja.”

Az érvelés tehát világosan megnyitja az utat az alkotmány alatti szervek vezetőinek törvényhozási úton, átszervezéssel történő elmozdítására. Formális értelemben, az alkotmányos szervek esetében is lehetséges átszervezés, azonban azok védelme az Alkotmány keretei között valósul meg: alaptörvény szövegével szabályozott hivataluk, megbízatási idejük csak alkotmánymódosítással

[59] 7/2004. (III. 24.) AB hat. Indokolás IV. 3.2.-3.3.

változtatható. Ennek a szervezeti törvény még kétharmados módosítása sem mondhat ellent – természetesen kétharmados többség az Alkotmány szövegével kezdi az ilyen átalakítást.

A döntés alapján a cikluson átnyúló megbízási idő az Alkotmány „alatt” nem korlátozza a kormánytöbbséget. Ez akkor is érvényesül, ha a szervezeti törvény a vezetők jogviszonyának megszűnési okai között egy ilyen lehetőségről esetleg nem emlékezett meg.

Az Alkotmánybíróság többségi határozata és érvelése mindazonáltal nem vitathatatlan. Az ellenérvek tanulságos elemei között a következőket lehet megemlíteni. *Bihari Mihály* párhuzamos indokolásában explicite a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátait keresi, szerinte a vezetők megbízási ideje alatt a mandátumuk kitöltéséhez magasabb jogállami érdek fűződik, mint az Országgyűlés szervezet-átalakítási szabadságához, mert ez utóbbinak „demokratikus jogállami korlátja a törvény által megszabott megbízási idő kitöltésének követelménye. A szervezet-átalakító szabályozás során a megbízási idejét töltő [...] személyek megbízási idejét lerövidíteni nem lehet, a szervezet átalakítása megbízatásukat nem érintheti. A megbízási idő lejártát követő időszakra vonatkozóan a törvényhozás szabadon dönthet...” A választott megoldással ugyanis „az Országgyűlés – igaz, hogy törvényalkotás útján, de – annulálta a törvényhozás választói-megbízási akaratát. A megbízási időnek az illetén való lerövidítése az állami szervezetek demokratikus működésébe, kiszámíthatóságába, folyamatosságába és a politikai zsákmányelv érvényesülésének korlátozásába vetett bizalmat, a jogállami demokrácia legitimációs értékét sérti.”

Az említett alkotmányos értékeknél konkrétabb, a jogorvoslati jog elvonására utaló hivatkozást tartalmazott a köztársasági elnök alkotmányossági vétójának indokolása, amelyet több alkotmánybíró is támogatott párhuzamos indokolásában. Ennek lényege, hogy a törvényhozó visszaélt jogalkotó hatáskörével, mert úgy szüntette meg a vezetői megbízatást, egyedi esetre alkotott törvényt, hogy az illető vezető számára jogorvoslati lehetőség ne nyíljon meg. *Tersztyánszkyné Vasadi Éva* szerint pedig a szervezeti átalakítás sem volt oly mértékű, hogy az lehetetlenné tegye az egyébként alkalmatlannak nem minősített személy munkakörének további ellátását.

A többségi határozat egyébként a törvényhozási aktust alkotmányellenesnek minősítette, mert az Országgyűlés szabad mérlegelési körébe tartozó szervezeti átalakítás során nem voltak figyelemmel az átmeneti időszakokra. Ebben az időszakban is biztosítani kell az szervezeti döntéssel, hogy az érintett szerv elláthassa feladatkörét, hiszen ehhez szintén jogállami érdek fűződik. *Kiss László* élesen kritizálta ezt az érvelést, mivel adott esetben egy nem Alkotmányba emelt szervet részesített az Alkotmánybíróság kiemelt védelemben. A működésképtelenség viszonylagos veszélye szerinte nem alapozza meg önmagában a jogállami klauzulára való hivatkozással az alkotmányellenességet.

Külön eleme *Kiss* alkotmánybíró különvéleményének a megbízási idő alatti védelem kérdése. Szerinte a megbízási idő szintén az Alkotmányba emelt és kétharmados szervek esetében jelentheti a szervezetalakítás szabadságának korlátját. Az ez alatti szervek (így a PSZÁF) kiemelt védelme esetén, „ha meg-

elégednénk ehhez a pusztá Országgyűlés általi megválasztottsággal, úgy gyakorlatilag lehetővé tennénk a mindenkori Országgyűlés számára a kénye-kedve szerinti számú pozíciók választási ciklusokon túli kialakítását. Ez a gyakorlat pedig éppen előidézője lehet a majdani kormányozhatóság veszélyeztetésének, minthogy Alkotmányban rögzített feladatkörű szervek (Országgyűlés, Kormány, miniszterek) irányító és felügyeleti munkáját béníthatnák meg az előző kormányzattól »ajándékba kapott«, tetszőleges számú maguknak védettséget követelő vezetői megbízások.

Ezen álláspontot Kiss László következetesen továbbfejleszti az 5/2007. (II. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. Ez a határozat egy egyedi döntést tartalmazó törvényt talált immár alkotmányellenesnek, hiszen a Magyar Energia Hivatal vezetését leváltó rendelkezéseit szervezet-átalakítási indokokkal nem látta indokolhatónak. Kiss szerint viszont alkotmányos mulasztást kellett volna (kellene) kimondani, mivel „az tekinthető távlatosan alkotmányos megoldásnak, ha a Hivatal vezetőinek megbízásáról, a megbízás visszavonásáról a Kormány (előre kiszámítható módon) döntene és e vezetők megbízása egybeesne a Kormány mandátumával. [...] Álláspontom szerint ilyen irányban történő – a törvényalkotásban is megjelenő – elmozdulás alkotmányosan biztosítaná a Kormány szabadabb mozgásterét. [...] A hatalommegosztás elvével éppen az ellentétes, ha a kormányhivatal(ok) vezetőinek megbízása »túlnyúlik« a Kormány megbízatásának az időszakán. (A ma hatályos szabályozás ezt teszi lehetővé.)”

A zsákmányszerzés és a politikától „védeni” kívánt közigazgatás örökzöld témája a minisztériumok politikai/szakmai vezetésének modellje. A politikai és a szakmai vezetés elkülönítése 2006-ig alapvetően a politikai vezetők kormányzati ciklushoz igazodó, a szakmai vezetők ettől eltérő, határozatlan idejű kinevezésén alapult. A határozatlan idejű vezetési megbízások azonban nem eredményeztek valós felmentési védelmet. Az államtitkári modell 2006-os átalakítása, az összes államtitkár kormányzati ciklushoz kötése^[60] ennek megfelelően Pesti Sándor szerint egy álszent rendszer elvetését jelentette.^[61] A struktúra 2010-ben ismét átalakult, a szakmai vezetés visszaállításának jelszavával.^[62] A szakmai vezetők kormánytisztviselői besorolása azonban az indokolás nélküli felmentésükhöz, így erőteljesebb politika-függésükhöz járult hozzá.^[63]

A problémakör zaklatott szabályozására mindenképpen felhívja a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény.^[64] Eszerint ugyanis – betérjesztői szerint az alkalmatlan, a korábbi ciklusokból származó politikai megbízottak helyzetére válaszul – a kormánytisztviselő indokolás nélkül felmenthe-

[60] Müller, 2008, 258. skk.

[61] Pesti, 2006, 93.

[62] 2010. évi XLIII. törvény 6. §.

[63] Megemlíthető szakmai vezető – és kormánytisztviselő – továbbá a közigazgatási hivatal vezetője is, akinek jogállását úgy szabályozták, hogy megbízatása csak a kormány megbízatásának idejére szól: 214/2010. (VII. 9.) Korm. rend. 4.§ (3) bek.

[64] 2010. évi LVIII. törvény.

tővé vált. Az államfő a törvényt visszaküldte megfontolásra – alkotmányossági aggálya nem lévén (!) – azon idevágó érvekkel, miszerint a bármikor indokolás nélkül elküldhető tisztviselő nem mer ellentmondani vezetője utasításainak, ez pedig a politikamentes eljárást, a szakmai és jogi érvek megjelenését veszélyezteti.^[65]

A közigazgatási szervezetrendszerben tovább haladva, a köztisztviselői törvény 2007. évi módosításáról is meg kell emlékeznünk. Ez a közigazgatási vezetők határozatlan idejű megbízatását határozott idejűre, 6 évre változtatta. Müller György értékelése szerint bár voltak fenntartások a cikluson átnyúló jogviszony ellen (Kiss László véleményét idézi), ez azt eredményezi, hogy a vezetők a kinevezés „hatéves időtartamára a korábbi bizonytalanság helyett védelemre számíthatnak, mert a megbízás visszavonása indokláshoz kötött és bírói úton megtámadható. A kinevezési rend megváltoztatása, ha nem is több mint hat évre, de mindenképpen kormányzati cikluson átnyúlóan a közigazgatási vezetésnek nyugalmat és biztonságot, sőt, ha még paradoxnak is tűnhet, a korábbi rendhez képest inkább állandóságot és folyamatosságot ígér.” Ő sem feledkezik el azonban arról, hogy az első kinevező helyzeti előnyben van, és a rendszer a kinevezőtől mindenképpen a mérsékletességet, a politikai szempontok kiiktatását várja el.^[66] Ez a modell, mint említettük 2010-ig élt, a kormánytisztviselői jogállás szabályozásával Müller szerint a kormány már „a múltat is megszerezte” a központi közigazgatásban.

* * *

Mindezen érveknek a politikai váltógazdálkodás ad időnként pikáns színezetet. A 2002-ben a jobboldali kormányt váltó baloldali többség kritikusai szerint a parlament az elődje által „ajándékba” kapott tisztségviselőktől igyekezett megszabadulni különféle praktikákkal. Ugyanezen kritikák a 2010-es kormányváltás időszakában fordított előjellel jelennek meg, hiszen a nyolc éves kormányzásból örökölt hagyott – „ejtőernyős” – vezetők leváltása éppen a jobboldal részéről van napirenden.

A dolgozatomban felvázolt elvek jó részét azonban a választóktól kapott rendkívül széles, minősített többségre szóló felhatalmazás zárójelbe teheti, hiszen a zsákmányszerzés egyik fő korlátjául szolgáló kétharmados szabály nem gátja a kormánytöbbség szerkezetalakítási, sőt alkotmányozási szándékainak. Egyéb alkotmányos korlátok és alapelvek azonban a visszaélészerű poli-

[65] Meglátásom szerint a rendelkezést támadó alkotmánybírói beadványok sikerét az hozhatja meg, hogy a felmondás indokolás nélkülisége az érdemi jogorvoslatot lehetetleníti el. A szakszervezetek beadványa az AB-hoz inkább a diszkriminációval és a jogbiztonság sérelmével érvel elsősorban, ld.: <http://www.bvdosz.hu/2010/07/ab-beadvany/> (letöltés: 2010-10-10)

[66] A 2001-ben létrehozott főtisztviselői modell eredménytelensége szintén a zsákmányszerzés, a politikai kinevezések kritikus gyakorlatának tudható be. Müller: i.m. p. 276-281. Egy 2010-es számbavétel szerint az új jobboldali kormány 479 korábban kinevezett vezetőt örökölt: ld. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=253630> (letöltés: 2010. 08. 02.)

tikai zsákmányszerzés megelőzésének komplex rendszerét alkotják, amelyek a jogállamiság – egyébként opcióként nyilván nem szereplő – felváltása nélkül, nem megkerülhetők. Akkor is igaz ez, ha az Alkotmánybíróság a szervezetalakítási hatáskör védelmében inkább pozitivista álláspontot elfoglalva, a jogállamiság követelményét nem fejtette tovább, nem alkalmazta a zsákmányszerzés korlátainak kijelölésére.

IRODALOM

- *Az Alkotmány kommentárja*, Szerk. Jakab András, Budapest, 2009, Századvég
- Bihari Mihály – Pokol Béla (2010): *Politológia*, Budapest, Tankönyvkiadó
- Gajduschek György (1994): Kritikai megjegyzések Pokol Béla közigazgatás-felfogásához, *Szociológiai Szemle*, 1. 147–154.
- Hack Péter (2003): Viták az ügyességről, *Beszélő*, 12. sz. 4–11.
- Körösenyi András (1996): Demokrácia és patronázs, In: *Politikatudományi Szemle*, 4. sz. 35–62.
- Körösenyi András (1997): A funkcionalista rendszerelmélet korlátai, *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. 127–131.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris
- Müller György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
- Müller György (2010): A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben, *Közjogi Szemle* 3. sz. 14–15.
- Patyi András – Varga Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus
- Pesti Sándor (2004): Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban, *Századvég* 2. sz. 107–145
- Pesti Sándor (2006): A kormányzati reform, *Kommentár*, 5. sz. 90–101.
- Pokol Béla (1997): Válasz [Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya c. tanulmányára. *Politikatudományi Szemle* 4/1996. 127–131.], *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. 122–126.
- Smuk Péter (2008): *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat
- Smuk Péter (2009): Az Országgyűlés személyi döntései 1989–2009. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet*. Pécs, 453–467.
- Sente Zoltán (2010): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantis

Az Európai Unió vezetési modellje a Lisszaboni Szerződés után^[1]

I. BEVEZETÉS

Az uniós intézményrendszer sajátos – *sui generis* – jellegének tudható be, hogy a vezetési funkciók gyakorlásának módja alapjaiban eltér a nemzetközi szervezetekben alkalmazott hagyományos modellektől. A nemzetközi szervezetekben többnyire jól elkülönült intézményi keretek között valósul meg a politikai vezetési funkció, illetve az igazgatási, „menedzsment” jellegű funkció, azonban a Jean Monnet elképzelése alapján létrejött közösségi modellben az egyes funkciók szervezetiileg nem választhatók el élesen egymástól. Az elmúlt évtizedekben a politikai vezetési funkció centruma mindenek előtt az Európai Tanács, és a tagállami miniszterekből álló Tanács volt, amelynek élére egy sajátos intézményi megoldással a soros elnök tagállam került. A soros elnök feladata viszont korántsem merült ki a politikai vezetési funkciók ellátásában, hanem – a közösségi együttműködés és a Tanács hatásköreinek fokozatos kibővülésével – egyre szélesebb körű igazgatási-koordinatív teendőkkel kellett megbirkóznia, végeredményben a soros elnök tagállam vált a Tanács „menedzserévé,” miközben az integrációs szervezet politikai napirendjének meghatározásáért is felelős volt.

Az alábbi írás e vezetési modell letéteményesével, más szóval a soros elnökséggel^[2] foglalkozik, melynek nem csak a közelgő magyar EU-elnökség ad aktualitást, hanem az is, hogy a tavaly hatályba lépő Lisszaboni Szerződés a soros elnökség mellett már új szereplőket is megjelenít az EU vezetésének csúcán. A bevezető sorok között azonban nem kerülhető meg egy fontos tényező kihangsúlyozása, amely a téma bemutatásának az irányát mindenképpen befolyásolja. Megállapítható, hogy jóllehet az EU-elnökség a társadalomtudományok kedvelt témája, a jogi, jogtudományi elemzések fókuszát többnyire elkerüli.

[1] A tanulmány az OTKA 76488. számú kutatás keretében készült

[2] E funkció elnevezése az alapszerződésekben eredetileg a „*Tanács elnöksége*” volt, a Lisszaboni Szerződés a „*Tanács különböző formációinak elnökségéről*” beszél. Követve a más tagállamok nem hivatalos gyakorlatában kialakultakat, a magyar külügyi szakzsargon a felkészülés során az „EU-elnökség” kifejezést használja (ld. hasonlóan pl. EU Presidency, EU-Präsidentschaft stb. kifejezésekhez). Habár e megnevezés a Lisszaboni Szerződést követően beálló változásokra nem reflektál (pl. az Európai Tanács élén megjelenő állandó elnök pozíciója stb.), ennek ellenére az alábbi elemzés a hivatalos megjelölés mellett az EU-elnökséget, valamint egyéb más informális elnevezést – pl. „soros elnökség”, „tanács elnökség”, „rotációs elnökség” stb. – szinonimaként használja.

A vonatkozó irodalom túlnyomó része a *politikatudományok* egyes ágazatai – a *politikai szociológia*, illetve a *szervezetszociológia* – területéről kerül ki, és az elemzések meglehetősen gyakran az elnökség intézményének jellegét, működését, funkcióit olyan elméleti kontextusba helyezik, mint a racionális döntések elmélete (*rational choice theory*), vagy a vezetéselméleti nézőpontok (*leadership theory*).^[3] A jogi szempontú elemzések tehát marginális jelentőségűek, jórészt általános megközelítésben uniós joggal, intézményrendszerrel foglalkozó kézikönyvek, kommentárok fejezeteire korlátozódnak.^[4] Ez azonban nem meglepő: az EU-elnökség jogilag nehezen megragadható jelenség, minthogy annak működése, gyakorlata inkább kötődik a politika, a nemzetközi politika, diplomácia világához, mint a jog terrénumához. Az alapító szerződések jelenlegi formájukban nem intézményesítik, és még feladatait sem határozzák meg szabatosan. Mindez persze nem jelenti egyben azt is, hogy a következő elemzés politikatudományi, netán szociológiai kérdések köré szerveződne. Továbbra is a jogi keretek világos felvázolása a cél, azonban ennek során nem lehet eltekinteni az elnökségi kutatások fent említett társadalomtudományi beágyazottságától, sőt, a jogi-működési keretek jobb megértését szolgálhatja egy-egy külső szempont megjelenítése a vizsgálat során.

A tanulmány a fenti szempontokat figyelembe véve elsőként a soros elnökség alapmodelljét mutatja be, majd szerepének változásait követi végig (*II. Az elnökség, mint vezetési modell az integrációtörténetben*), majd a Lisszaboni Szerződéssel bekövetkező változásokra fókuszál (*III. Az alapszerződési reform hatása az Uniók vezetési modellre*). Ennek keretén belül az írás ki fog térni az EU-elnökség három legfontosabb sajátosságára, a rotációs rendszerre, a vezetési egységre és az elnökség feltételezett semlegességére is.

II. AZ ELNÖKSÉG, MINT VEZETÉSI MODELL AZ INTEGRÁCIÓTÖRTÉNETBEN

1. A fenti bevezető sorok már előrevetítették, hogy az elnökség intézményének alapmodellje a Jean Monnet nevéhez kapcsolódó eredeti közösségi struktúrában jelent meg elsőként.^[5] Az ennek alapján kidolgozott és 1951-ben elfogadott Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződésében a vezetési modell az ESZAK Tanácsának (*ECSC Special Council of Ministers*)^[6] elnökségében testesült meg. Ezek szerint a tanácsi elnökséget a tagállamok alfabetikus sorrendben töltöt-

[3] A vezetéselméleti háttérhez ld. Tallberg, 2006, és Hayward, 2008.

[4] A hazai irodalomból ld.: Osztovits, 2008, 1314–1319., Kende – Szűcs – Jeney, 2007, 403–409., valamint Várnay – Papp, 2005, 105–106.

[5] Az intézmény történetének háttéréhez ld. átfogóan Westlake, 1999, Tallberg, 2006, valamint Rittberger, 2001, 673–708., Hummer – Obwexer, 1999, 409–450., és Glaesner, 1994, 22–35.

[6] Az intézmény hivatalos elnevezése – Special Council of Ministers – tkp. „szakminiszterek tanácsára” utalt, vagyis arra, hogy a Tanács az ESZAK együttműködésének területén kompetenciával rendelkező tagállami miniszterekből tevődött össze (egyébiránt az alapszerződés •

ték be,^[7] vagyis a soros elnökség – hasonlóan a jelenleg hatályos alapszerződésekhez – a tagállamok ciklikus és kiegyensúlyozott váltakozására épülő rendszerként lett kialakítva (*kiegyensúlyozott rotációs rendszer*). Az ESZAK-on belül kezdetben a tagállamok rövid, negyedéves időszakokban váltották egymást.^[8] Az így bevezetett rendszer az egyenlőség elve szerint – függetlenül a tagállamok között fennálló területi és egyéb objektív különbségektől – lehetőséget biztosított minden tagállam számára, hogy az ESZAK Tanácsának üléseit vezesse, és munkáját koordinálja. Mindezt annak fényében tehette, hogy a Tanács a tagállami, *nemzeti érdekek becsatornázásának* helyszíne volt. E rendszer logikája akkor látható igazán, ha az eredeti soros elnökség intézményét behelyezzük az '50-es években formálódó közösségi struktúrába. Az ESZAK megalapításakor ugyanis a legfontosabb, alapítói célkitűzés elsősorban nem a Tanács intézményesítésére, hanem a közösségi érdekeknek alárendelt, független Főhatóság megteremtésére irányult. Azonban – érzékelve a tagállamok túlzott térszerzésének lehetőségét – a Benelux-államok törekvéseinek betudhatóan,^[9] az erős jogosítványokkal rendelkező Főhatóság mellett a közösségi intézményrendszer részévé vált a tagállami kormányokat képviselő szerv, vagyis az ESZAK Tanácsa is. Következésképpen az *intézményi egyensúly* biztosítása érdekében a Főhatóság az alapszerződések által meghatározott közösségi érdekek centrumává válik, míg a Tanács a nemzeti érdekek fórumaként jelenik meg az intézményi struktúrában.

Az elnökség hatásköreit, funkcióit az alapszerződés nem fejtette ki részletesen. Szembetűnő azonban, hogy az a néhány feladat, amelyet az ESZAK-szerződés tartalmazott, nem az „elnökségre” (*Présidence*) általában, hanem kifejezetten a Tanács „elnökére” (*Président*) utalt, és az egyes hatáskörök jellege is inkább személyhez kapcsolódó feladatokat takart. Az alapszerződés például létrehozott egy költségvetési bizottságot, amelynek munkájában az egyes intézmények elnökei – beleértve személyesen a Tanács elnökét – vettek részt,^[10] de úgyszintén személyhez kötődő feladatnak tekinthető azon előírás, amely szerint a Tanács a tagállamokkal az elnökön keresztül tartja a kapcsolatot. Ezáltal a kezdeti időszakban a soros elnökség intézménye erősen személyekhez kötő-

* e „kompetenciára” nem utalt, a szervezeti rendelkezések között pusztán azt rögzítette, hogy a Tanács minden tagállam kormányának egy képviselőjéből áll, tehát elvileg bármely kormánytag, akár kormányfő is mandátumot kaphatott a tanácsi ülésekre, vö. ESZAK-szerződés 27. cikk). Az ESZAK Tanácsa a mai uniós intézményi struktúrában az Európai Unió Tanácsának (=Miniszterek Tanácsa) megfelelő tisztelettel, azonban az intézményrendszeren belül a mai Tanács pozíciója lényegesen erősebb – mindenek előtt jogalkotói – szerepet takar, mint a kezdeti miniszteri testület.

[7] ESZAK-szerződés 27. cikk. Az alfabetikus sorrendet a tagállamok francia nyelvű elnevezése alapján kellett érteni, így a rotáció a következő volt: Németország, Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia.

[8] Az első elnökségi periódust Németország töltötte be 1952. szeptember 6. és december 5-e között, a három hónapos időszakok tehát nem naptár szerinti, „szabályos” hónapok alapján lettek kialakítva, hanem e kezdő időszakot követően a hónap 6. napjától az azt követő második hónap 5. napjáig tartott.

[9] Vö. Fernández, 2008, 622.

[10] Ez volt az Elnökök Bizottsága (Commission des Présidents), ld. ESZAK-Szerződés 78. cikk (3) bekezdés

dött, nevezetesen a soros elnök-tagállam által a Tanácsba delegált tag személyéhez. Ezzel magyarázható, hogy markáns személyiség – mint pl. a Tanács első német tagja, Konrad Adenauer kancellár, vagy később Ludwig Erhard gazdasági miniszter – esetében az adott elnökségi ciklust inkább az adott személy, mint maga a tagállam fémjelezte. Mindez összefügg azzal is, hogy a soros elnökség (és a Tanács) elsősorban politikai értelemben megragadható kezdeti lehetőségei lényegesen túlmutattak a súlytalannak, szimbolikusnak tekinthető alapszerződési hatásköri háttéren. A kezdeti évek tekintetében tehát akár úgy is fogalmazhatunk, hogy a soros elnök-tagállamot képviselő tanácsi tagnak magát Jean Monnet-t, a Főhatóság első, nagy tekintélynek örvendő és a közösségi célkitűzések érdekében messzemenőig elkötelezett elnökét kellett ellensúlyoznia a közösségi intézményrendszeren belül. Vagyis a közösségi rendszer kezdeti vezetési modellje nemcsak a tagállamok szempontjából jelentett kiegyensúlyozottságot, hanem magán az intézményrendszeren belül, a Bizottság elnöke és a tanácsi elnökség is egymást kiegyenlítő egyensúlyt képezett.

2. Az 1958. január 1-jén hatályba lépő EKG- és EURATOM-szerződés a fent bemutatott eredeti modellt vette alapul. Annyi lényeges változást vezettek be, hogy az új Közösségekben a tagállamok rotációját három hónap helyett hat hónapban határozták meg.^[11] A jogi keretek alapján az elnökség funkciói továbbra is szervezési-technikai jellegű feladatokban merültek ki, így a soros elnökség határozta meg a Tanács és az akkor létrejövő Állandó Képviselők Bizottságának (*Coreper-Comité des Représentants Permanents*) napirendjét, vezette az üléseit, képviselte a Tanácsot pl. a Közgyűlésben (a későbbi Európai Parlamentben), illetve a soros elnök jegyezte a Tanács által kibocsátott dokumentumokat. Az elnökség vonatkozásában tehát a jogi keretekben bekövetkezett változás az alapmodellhez képest minimális volt.

Az 1965-ben megkötött Egyesítő Szerződés létrehozta az EKG, EURATOM és ESZAK egységes tanácsi intézményrendszerét. Ennek megfelelően a tanácsi elnökségre vonatkozó szabályokat is egyszerűsítették, és a soros elnök-tagállam munkáját hatékonyabban tudta szolgálni az immáron egységes tanácsi főtitkársági apparátus. Emellett az elnökségi rotáció is össze lett hangolva, így 1967. július 1-jétől az ESZAK tekintetében is a hathónapossá bővült az elnökségi ciklus, minthogy ettől kezdődően mindhárom Közösség esetében ugyanaz a tagállam töltötte be hat hónapig a soros elnöki pozíciót.

Annak ellenére, hogy a jogi keretfeltételek csak minimálisan változtak, a '60-as és '70-es években az elnökség formális szerepe mégis lényegesen felértékelődött.^[12] Ennek alapvető oka a közösségi intézményi struktúrában bekövetezett általános hatalmi átrendeződés volt. A Főhatóság és a Tanács fent elemzett eredeti viszonyával ellentétben az EKG- és az EURATOM-szerződések az

[11] Ld. a Római Szerződések záróokmányának részét képező EKG-szerződés (Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról) 146. cikkét

[12] Hayes-Renshaw – Wallace, 1997, 134.

Európai Bizottság helyzetét némileg háttérbe szorították a Tanáccsal szemben, más szóval a közösségi érdeket megtestesítő, szupranacionális szerv és a nemzeti érdeket megjelenítő intézmény közötti egyensúly kibillent az utóbbi javára. Ez mindennek előtt az EGK- és az EURATOM-szerződéssel a Bizottságnak juttatott szűkebb körű szabályozási hatáskörökben, illetve a Tanács jogalkotói pozíciójának megerősítésében vált kitapinthatóvá. *Közvetetten tehát a Tanács intézményi pozíciójának megerősödése egyenesen vezetett a soros elnökség szerepének felértékelődéséhez.*

Végeredményben szintén az elnökség erősödéséhez járult hozzá az 1965–1966-ban bekövetkezett intézményi válság is, vagyis az ún. „üres székek politikája” nyomán előálló krízishelyzet. Emiatt az 1966 januárjában elfogadott *Luxemburgi Kompromisszum* a Bizottság és a Tanács viszonyát ismét az utóbbi javára korrigálta. A legjelentősebb változás a külképviseleti funkciók szabályozásában következett be. A kompromisszum eredményeképpen a Bizottság külső képviseleti monopóliuma megszűnt, és az eredeti – már az ESZAK-ban is alkalmazott – képviseleti rendszert felváltotta a kettős képviseleti mechanizmus.^[13] Ennek lényege, hogy képviseleti funkció megoszlik az Európai Bizottság és Tanács között, amely a Tanács esetében elsősorban a soros elnökségnek teremtett új feladatokat. Ezzel a Közösség modellje kormányközi irányban mozdult el, nagyobb teret engedve a tagállami érdekeket megjelenítő tanácsi elnökségnek.

A '70-es években szintén a soros elnökség felértékelődését segítette elő a tagállamok *külpolitikai együttműködésének* beindulása. A Davignon-jelentés nyomdokain, kormányközi alapon és a közösségi együttműködés határait túllépve, vagyis az alapszerződéseken kívül megszervezett Európai Politikai Együttműködés (EPC – *European Political Cooperation*) a tagállamok fontos külpolitikai egyeztető fórumává vált. A koordináció a soros elnökséget betöltő tagállam feladatává vált, amely nemzetközi szinten még hangsúlyosabbá tette az integrációs szervezet vezetési modelljét. A '70-es évekre tehát a tagállamok kormányközi együttműködésének megszervezéséért hasonló módon viselt felelősséget a tanácsi elnökség, mint ahogyan a közösségi területeken az Európai Bizottság töltötte be a vezető szerepet.

Ebben az időszakban talán a legjelentősebb változást az *Európai Tanács* létrehozása jelentette. Habár az állam- és kormányfők találkozási már a '60-as évek eleje óta rendszeresek voltak, az 1974-es párizsi ülés azzal, hogy politikai fórumként intézményesítette az Európai Tanácsot, a közösségi modellen belül a kormányközi együttműködést az integrációs szervezet legmagasabb szintjén jelenítette meg. Történt mindez úgy, hogy magát az alapszerződést nem módosították, egyszóval az intézményi átrendeződés a Közösség kvázi-alkotmányos háttérét érintetlenül hagyva a tagállamok gyakorlatában valósult meg. E változás közvetlenül elősegítette a tanácsi elnökség pozíciójának tovább erősödését. Feladata így kibővült az Európai Tanács üléseinek megszervezésével, előkészítésével, illetve az Európai Tanács képviseletével. A tanácsi soros elnökség így az

[13] Fernández, 2008, 623.

integráció stratégiai tervezésének, legfőbb politikai döntéseinek befolyásolására képes intézménnyé vált.

Az Európai Tanács létrehozása egy, a soros elnökség alapmodelljében már bennrejlő – és mindazonáltal még ma is aktuális – ellentétet, nevezetesen a *kiegyensúlyozottság és a hatékonyság ütközését* is felszínre hozta. A tagállamok egyenlőségén alapuló, kiegyensúlyozott rotációs rendszer feltétele ugyanis, hogy minden tagállamnak belátható időn belül, és egyenlő időtartamon keresztül kell, hogy lehetősége legyen a soros elnökség betöltésére. A '70-es években a kilenc tagállam részvételével működő szervezetben a féléves ciklusok a kiegyensúlyozottság szempontját ugyan kielégítették (minden tagállamra 4–5 évente sor kerülhetett), azonban a hathónapos váltakozás a hatékonyság szempontjából semmiképpen nem volt kedvező. A közép- és hosszú távú stratégiai döntéshozatal féléves ciklusokra nem épülhetett és ez a probléma az Európai Tanács megalakításával még inkább megoldást igényelt volna. Érdekes nyomon követni, hogy már a '70-es években megjelentek azok a reformjavaslatok, amelyek később több alkalommal a figyelem középpontjába kerültek, de csak az utóbbi években indították el a megvalósulás útján. Így vetődött fel már ekkor az Európai Tanács állandó elnökének lehetősége,^[14] amit – ahogy látható lesz – napjainkban a Lisszaboni Szerződés vezetett be. Emellett a tervek szintjén ekkoriban jelent meg az ún. trojka intézménye is, amely nagyobb kontinuitást biztosíthatott volna azzal, hogy a soros elnök mellett – mintegy alelnökként – a korábbi, és az elkövetkező elnökök is helyet kaptak volna. A tagállamok e javaslat megvalósításával hosszasan nem vártak: a trojka intézményét néhány évvel később, az 1981-es londoni jelentés nyomán be vezették.^[15]

3. Ami a jogi keretek módosulását illeti, megállapítható, hogy a tagállamok gyakorlatában a '70-es '80-as években bekövetkezett, fent vázolt változásokat az *Egységes Európai Okmány* az alapszerződések szintjén is megerősítette. Az Egységes Európai Okmány bevezető rendelkezései utaltak az Európai Tanács intézményére,^[16] és lefektették az Európai Politikai Együttműködés kereteit. Kimondta továbbá, hogy az Európai Politikai Együttműködés elnökségét a *Közösségek elnöksége* tölti be.^[17] Az elnökség felelt a kezdeményezésekért, illetve a tagállamok álláspontjának összehangolásáért és képviseletéért harmadik orszá-

[14] Ld. pl. az Európai Tanács felkérésére egy háromfős szakértői bizottság által elkészített és 1979-ben közzétett jelentést. *Report on European Institutions Presented by the Committee of Three to the European Council* (October 1979). EC Bulletin 11–1979. (későbbiekben ld. Report 1979) A dokumentum letölthető: <http://aei.pitt.edu/999/> (2010.03.30.) A jelentés utalt az Európai Tanács élére a tagok által egy, esetleg kétéves időszakra kinevezendő állandó elnök intézményére. A szakértők megállapítása szerint, habár ezzel az Európai Tanács világban történő megjelenítése nagyobb állandóságot kaphatna, összességében nem tartották akkoriban megvalósíthatónak ezt az opciót.

[15] A fent idézett jelentés szintén utalt a trojka intézményére, és ennek bevezetését javasolta, ld. Report, 1979, 24.

[16] Egységes Európai Okmány 2. cikk

[17] Egységes Európai Okmány 30. cikk 10. a) pont. A szerződés itt az „Európai Közösségek elnöksége” kifejezést alkalmazza, amely a Tanács elnökségére történő utalásként értelmezhető.

gok felé. Igazgatási szempontból az elnökség feladatává vált az Európai Politikai Együttműködés ügyvezetése, az ülések ütemtervének összeállítása, valamint az ülések megszervezése, és ebben – az alapszerződés kifejezett rendelkezése értelmében – az elnökség segítségére volt egy külön felügyelete alá rendelt brüsszeli titkárság. A tanácsi elnökségre vonatkozó alapvető rendelkezéseket egyébiránt az Egységes Európai Okmány érintetlenül hagyta, így nem túlzás állítani, hogy az Európai Politikai Együttműködés tekintetében az elnökség funkciói, adminisztratív háttere lényegesen részletesebben lett kidolgozva, mint amilyen szinten az elnökség közösségi tevékenységének kereteit rögzítették.

4. A reformok kapcsán a *Maastrichti Szerződésre* is kell utalni, amely az elnökség funkciójával összefüggésben eredményezett néhány változtatást, melyek közül a legszembetűnőbb, hogy az elnökség képviseleti jellegű feladatokkal lett felruházva a monetáris és a gazdaságpolitika területén. A monetáris politika kapcsán lett előírva, hogy a később felállítandó Európai Központi Bank Kormányzótanácsának ülésein – szavazati jog nélkül – részt vehet majd a tanácsi elnök is, és megvitatás céljából indítványt terjeszthet a testület elé.^[18] A Maastrichti Szerződéssel bevezetett rendelkezés szerint a gazdaságpolitikán belül a tanácsi elnökség képviseli a tanácsot az Európai Parlament bizottságának ülésén, ha a tagállam eltért az uniós átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoktól és a Tanács tagállamnak szóló ajánlásai nyilvánossá váltak. Emellett az elnökség lett felhatalmazva arra, hogy az ún. többoldalú felügyelet eredményeiről beszámoljon az Európai Parlamentnek.^[19] E funkciók többsége a jelenleg hatályos szabályozásban is fennmaradt.

A második pillér vonatkozásában a Maastrichti Szerződés rögzítette, hogy a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli,^[20] felel a közös intézkedések végrehajtásáért, és ebben a minőségében képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben, valamint nemzetközi konferenciákon. A korábban a gyakorlatban működő ún. trojka intézménye lényegesen enyhébb formában köszön vissza az alapszerződés-módosítással. E szerint az elnökséget kül- és biztonságpolitikai feladatai végrehajtásával összefüggésben „szükség esetén segítik az előző, illetve a soron következő elnökséget betöltő tagállamok.”^[21] Az elnökség és az Európai Parlament viszonyát a második pillér vonatkozásában a Maastrichti Szerződés több ponton is érintette. Az elnökségnek ezt követően konzultálnia kellett az Európai Parlamenttel a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá gondoskodnia kellett arról, hogy az Európai Parlament nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék. Emellett az elnökség feladatává vált, hogy – az Európai Bizottsággal együttműködve – rendszeresen tájékoztassa az Európai

[18] Maastrichti Szerződéssel módosított EKSz 109b. cikk (1) bekezdés

[19] Maastrichti Szerződéssel módosított EKSz 103. cikk (4) bekezdés

[20] Maastrichti Szerződés J.5. cikk (1) bekezdés

[21] Maastrichti Szerződés J.5. cikk (3) bekezdés

Parlamentet az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának alakulásáról.^[22] Utóbbi feladatkörökhöz hasonló – azaz tájékoztatási és konzultációs jellegű – kötelezettséget telepített az elnökségre a Maastrichti Szerződés a bel- és igazságügyi együttműködés területén is.^[23]

A Maastrichti Szerződés kapcsán a fentiekén túlmenően ki lehet emelni a szervezeti és döntéshozatali változásokat. Az alapszerződési reform az Európai Tanács intézményesítése kapcsán pontosította a működésének kereteit, így kifejezetten utalt arra, hogy a soros elnökséget betöltő tagállam elnöklétével zajlanak az Európai Tanács ülései.^[24] Szerepet kapott továbbá az akkoriban bevezetett együttdöntési eljárásban: az Európai Parlament módosító javaslatának el nem fogadása esetén az elnökség lett felhatalmazva arra, hogy az Európai Parlament elnökével egyetértésben összehívja az ún. egyeztető bizottságot.^[25]

5. Az *Amszterdami Szerződés* módosító rendelkezései az elnökség intézményét közvetlenül a második, és részben a harmadik pillér alá tartozó tevékenységek vonatkozásában érintették. A második pilléres együttműködés területén a leglényegesebb változás a tanácsi főtitkár közös kül- és biztonságpolitikai főképviselőként történő megjelenítése volt. Ez nem változtatott azon az alaptételen, hogy a második pillér tekintetében az Uniót a soros elnök képviseli, a főtitkárt e minőségében az alapszerződés az elnökség megtámogatására kötelezte.^[26] A főtitkár is folytathatott azonban nemzetközi szinten politikai jellegű párbeszédet, de csak a soros elnökség felkérésére,^[27] más szóval a bevezetett új intézmény a soros elnökség képviseleti funkcióját nem csorbította, hanem csak kiegészítette. Ezen túlmenően lényeges változásként értékelhető a Tanács nemzetközi szerződéskötési hatáskörének kiterjesztése a kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi tárgykörökre. Amennyiben szükségessé vált a második vagy a harmadik pillér területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás megkötése, a Tanács egyhangú határozattal felhatalmazhatta az elnökséget, hogy kezdjen tárgyalásokat a megállapodás létrehozásáról. Ehhez adott esetben a Bizottság segítségét is kérhette az elnökség, majd az ilyen megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács egyhangú határozattal köthette meg.^[28] A soros elnökség tehát ebben a vonatkozásban hasonló helyzetbe került, mint amilyen pozícióban a Bizottság a közösségi területeken megkötött szerződések vonatkozásában volt. Speciális tárgyalási mandátumként volt értelmezhető a tanácsi felhatalmazás, ezt követően a tárgyalásokért az elnökség felelt (ehhez azonban adminisztratív segítséget a Bizottságtól igénybe vehetett), majd a Tanács köthette meg a szerződést.

[22] Maastrichti Szerződés J.7. cikk

[23] Ld. Maastrichti Szerződés K.6. cikk

[24] Szerződés az Európai Unióról D. cikk

[25] Maastrichti Szerződéssel módosított EKSz 189b. (3) cikk

[26] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 18. cikk (3) bekezdése

[27] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 26. cikk

[28] Amszterdami Szerződéssel módosított EUSz (az akkor bevezetett új számozás szerinti) 24. cikk

6. Az elnökségre vonatkozó jogi szabályozási háttérrel a *Nizzai Szerződés* közvetlenül nem változtatta meg. A soros elnökséget betöltő tagállam szervezési feladatait egyedül az a módosítás érintette, amely alapján 2002-től minden tagállami elnökségi ciklus alatt legalább egy európai tanácsi ülést Brüsszelben kellett megszervezni.^[29]

Habár az alapszerződési szabályok módosítását nem eredményezte, de megemlíthető, hogy ebben az időszakban ismét viták középpontjába került a kiegyensúlyozott rotációs rendszer és a soros elnökség hatékonyságának, a hosszabb távú tervezhetőségnek ellentmondásai. A tagállamok felkérésére a Tanács főtitkára, Javier Solana állt elő reformjavaslattal, amely ugyan a hathónapos váltakozást nem érintette, viszont több ciklusra kiterjesztette volna a programozást. Némi vitát követően 2002 nyarán a tagállamok a sevillai Európai Tanács ülés keretében végül megállapodtak a programozás átalakításának kereteiről. Módosították a Tanács ügyrendjét, így 2003-tól kezdődően az elnökség tervezésének alapját az Európai Unió hároméves stratégiai programja adta, valamint minden év decemberében a soron következő két tagállamnak elő kellett terjesztenie az éves operatív programot is (az első éves programot 2002 decemberében nyújtották be).

III. AZ ALAPSZERZŐDÉSI REFORM HATÁSA AZ UNIÓS VEZETÉSI MODELLRE

1. A Lisszaboni Szerződés előzményei és a vezetési modellt érintő módosításai

A Lisszaboni Szerződés közvetlen előzményeként utalni kell a 2002-ben meginduló alkotmányozási folyamatra, melynek keretében ismét felszínre kerültek azok a dilemmák, melyek a '70-es évek végén a vezetési modell reformjával kapcsolatban már felvetődtek. Az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent VII. munkacsoportja foglalkozott az Európai Unió külpolitikai tevékenységével, a hatékonyabb intézményi struktúra kialakításával. A munkacsoport javaslatai között fogalmazták meg az „uniós külügyminiszter” intézményét, amely már a tervezet szintjén is érintette a soros elnökség külpolitikai képviseleti, illetve Tanácson belüli pozícióját. Emellett szintén felvetődött az állandó európai tanácsi elnök megválasztásának lehetősége is, de ez az opció végül a munkacsoporton belül nem kapott többségi támogatást.^[30] Ennek ellenére a Konvent plénuma végül hozzájárulását adta ahhoz, hogy az *Alkotmányos Szerződés* tervezetének végleges változatába bekerüljön mind az uniós külügyminiszter, mind az Európai Tanács állandó elnökének intézménye.^[31] A Konvent előterjesztését e tekintetben a 2003-ban útjára indított kormányközi konferencia is elfogadta, és

[29] Nizzai Szerződéshez csatolt 22. Nyilatkozat az Európai Tanács üléseinek helyszínéről

[30] CONV 459/02. WG VII 17. Európai Konvent (2002.12.16.) 32.

[31] Ld. Szerződés Egy Európai Alkotmány létrehozásáról – Tervezet. Előterjesztés az Európai Tanács 2003. június 20-i thesszaloniki ülése részére. 21. cikk és 27. cikk

a 2004-ben aláírt – Magyarország által még abban az évben ratifikált – Alkotmányos Szerződés is tartalmazta az említett reformokat.^[32]

Mint az ismeretes, az Alkotmányos Szerződés ratifikációja a 2005-ös francia és holland elutasító népszavazások nyomán leállt, azonban a tagállamok a szerződési reform véghezvitele mellett kötelezték el magukat. Az Alkotmányos Szerződés főbb eredményeit megmenteni hivatott, 2007-ben aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépő *Lisszaboni Szerződés* kisebb módosítással átvette a korábbi intézményi változtatásokat, amely az intézmények közötti együttműködés és egyensúly lényeges átalakulását eredményezte.

A Lisszaboni Szerződés módosításai nyomán az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választható saját *állandó elnököt* kapott,^[33] ebből kifolyólag látványosan csökken az elnökség befolyása bizonyos funkciók gyakorlása kapcsán. Legérezhetőbben az eddigi elnökség miniszterelnökének (államfőjének) szerepe változott,^[34] hatáskörének egy részét elveszíti, minthogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács üléseit már az állandó elnök vezeti, ő ad „lendületet munkájának”, felel a testületen belüli kohézió és konszenzus megteremtéséért, gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről, folyamatosságáról. Továbbá az új szabályok szerint már az állandó elnök készíti el az Európai Tanács üléseit követően az Európai Parlamentnek benyújtandó jelentést.^[35]

Mindemellett az Európai Unió a kül- és biztonságpolitika területéhez kapcsolódó tevékenységei is kikerülnek a soros elnökség közvetlen felügyelete alól, vagyis e területen lényegesen megváltozik az a pozíció, amelyre az elnökség már a '70-es évek gyakorlatában, az Európai Politikai Együttműködés keretén belül szert tett. Az új szabályok szerint az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben elsősorban az Európai Tanács elnöke látja el,^[36] e felelősségben azonban részben osztozik az *Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével*, vagyis az Alkotmányos Szerződésben egykoron „uniós külügyminiszternek” nevezett tisztség gyakorlójával. A főképviselő az Európai Tanács „embere”: e testület minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével nevezheti ki és ugyanilyen módon meg is szüntetheti megbízatását.^[37] Míg az Európai Tanács elnökére elsősorban a külügyek képviseletének feladata hárul, addig a főképviselő „irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját.”^[38] Ez magában foglalja e területen a javaslattevési jogát, valamint a Tanács felhatalmazása alapján a végrehajtási jogköröket. Mindemellett megjegyezhető, hogy a főképviselő ún. „kétkalapos” tisztséget kapott.

[32] Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról. HL „C” 310 (2004.12.16.). Az I-22. cikk az Európai Tanács állandó elnökéről, az I-28. cikk pedig az uniós külügyminiszterről rendelkezett.

[33] EUSz 15. cikk (5) bekezdés

[34] Vö. Ábel, 2008, 83.

[35] Vö. EUSz 15. cikk (6) bekezdés

[36] EUSz 15. cikk (6) bekezdés utolsó albekezdés

[37] EUSz 18. cikk (1) bekezdés

[38] EUSz 18. cikk (2) bekezdés

Egyrészt a Tanácson belül a főképviselő elnökként vezeti a Külügyek Tanácsát, másrészt személyénél fogva az Európai Bizottság egyik alelnöke is.

Ennek az intézményi megoldásnak az alapvető célja minden bizonnyal az volt, hogy az Unió külső tevékenységével kapcsolatos koordináció hatékonyabbá váljon. Kétségtelen, hogy a főképviselő magas szintű politikai jellegű tisztséget tölt be, így tevékenységét az uniós jogi kereteken kívül más tényezők is befolyásolják, azonban ha csak működésének jogi, „alkotmányos” hátterét vizsgáljuk, érdekes intézményi megoldással kell szembenéznünk. A fentiek alapján is jól látható ugyanis, hogy a főképviselő kezében összpontosul a külpolitika, valamint a biztonság és védelempolitika területén a javaslattevési monopólium; javaslatairól ezt követően a Tanácson belül az ő általa vezetett tanácsi formáció, a Külügyek Tanácsa dönt, és végül a Tanács úgyszintén főképviselőt fogja felhatalmazni a döntések végrehajtására. Mindemellett a főképviselő – szavazati jog nélkül – az Európai Tanács munkájában is részt vesz.

Ami magát a vezetési modell centrumát, vagyis az EU-elnökséget illeti, megállapítható, hogy a *Lisszaboni Szerződéssel* módosított alapszerződés a tanácsi elnökséget továbbra sem nevesíti önálló szervként, vagy intézményként. Az EUSz a Tanácsra irányadó szabályozás keretében, szűkszavúan szól arról, hogy a Külügyek Tanácsának kivételével a különböző szakminiszteri formációk elnökségét egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer szerint a tagállamok töltik be.^[39] Az EUSz elnökségre vonatkozó alapvető szabályának szóhasználatában „a Tanács különböző formációinak elnöksége” áll, azonban nem éppen szerencsés módon, az EUSz és az EUMSz a „Tanács elnöke” kifejezést is alkalmazza. A tanácsi elnökségre vonatkozó alapszerződési rendelkezések az EURATOM-szerződés utalása nyomán az Európai Atomenergia-közösség körében is megfelelően alkalmazandók.^[40]

2. Az EU-elnökség működését meghatározó fontosabb alapelvek

2.1. A tagállamok formális egyenlőségének elve és az elnökségi rotációs rendszer

A korábbiakban szó esett arról, hogy már az eredeti vezetési modell, az elnökség alapkoncepciójának is fontos szempontja volt a tagállamok egyenlőségének érvényre juttatása, vagyis az egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer kialakítása. Ennek megfelelően a rotáció minden tagállam számára, egyenlő – kezdetben negyedéves, majd féléves – időközben tette lehetővé a soros elnöki funkció betöltését. Korán felvetődött, hogy az intézmény hatékony működése stabilitást, az egyes ciklusok között nagyobb folytonosságot igényelne, ezért a rotációs rendszer lényegével kapcsolatban számos kritika fogalmazódott meg. Ezen oknál fogva érdemes röviden összefoglalni azokat a tényezőket, melyek

[39] Ld. EUSz 16. cikk (9) bekezdés

[40] Ld. EURATOM-szerződés 1. fejezet Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyes rendelkezéseinek alkalmazása

a rotációs rendszer fenntartása – tehát a tagállamok egyenlőségének feltétlen érvényesítése – mellett szólnak, és melyek indokolnák a váltakozásra épülő rendszer felülvizsgálatát.

A folyamatos *váltakozás, rotáció mellett* szól, hogy ha az nem is biztosít kontinuitást az egyes ciklusok között, de a tagállamok szemszögéből nézve mindenképpen kiszámítható rendszert eredményez. A tagállamok elnökségi ciklusának sorrendje így akár egy-két évtizedre előre meghatározott, nem függ a tagállamok aktuális erőviszonyaitól, politikai tényezőktől, vagyis objektíve belátható rendszer alapján kínálja fel a tagállamoknak az uniós vezetési funkció betöltését. Megjegyezhető, hogy e kiszámíthatóságra a tagállamok az elmúlt évtizedekben ügyeltek, példának okáért, az egyes bővítések esetén az új tagállamok csak azt követően kerültek be az elnöki rotációba, miután a régi tagállamok között korábban meghatározott ciklusok már lejártak. Mindemelllett a rotáció lehetőséget ad arra, hogy a nemzeti politika terepénél folyamatosan az éltek újabb és újabb csoportja legyen képes bepillantani az Európai Unió napi szintű adminisztrációs feladataiba. Emellett az sem elhanyagolható szempont, hogy az éppen aktuális elnökséget betöltő nemzeti szereplők, a hazai politikai elit hatékonyan lesz képes az Unióval, az integrációval kapcsolatos elkötelezettségét a nemzeti közvélemény felé is közvetíteni.^[41] Az adott elnökségi ciklus, amennyiben jól szervezett hazai kommunikációval párosul, a nemzeti politikai porondon is képes európai kérdéseket valós kontextusban megjeleníteni. Más szóval, szemben azzal a sok helyütt érzékelhető tendenciával, mely a nemzeti politikai döntések sikertelenségéért, negatív hatásáért az Uniót teszi felelőssé, egy elnökség lehetőséget ad arra, hogy az uniós együttműködés pozitív színezetben jelenjen meg, azaz láthatóvá váljon, hogy az elnökséget betöltő tagállam által kitűzött prioritások mentén hatékonyan lehet az Európai Unió tevékenységét is befolyásolni.

Szintén nemzeti nézőpontból az elnökség ideális eszköze annak, hogy az uniós együttműködésnek sajátos, egyéni, akár nemzeti színezetet adjon egy tagállam. Voltaképpen a tagállam az elnökségi programozáson, témajavaslatokon keresztül – ha ez párosul a sikeres megvalósítással – akár az integrációtörténetbe is beleírhatja magát. Az integrációtörténet számos példával szolgál arra, hogy egy tagállam miként tudja saját képére formálni, direkt módon befolyásolni az adott ciklusban történeteket. Megemlíthető továbbá, hogy a hathónapos váltakozás kedvező lehet az apparátusok leterheltsége szempontjából is. Minthogy az elnökségi struktúra uniós pillérei csak kiegészítő jellegűek, a megvalósítás terhe a tagállami diplomatakra, közigazgatásra hárul. Ez a teher nem csak a költségek szempontjából nehezen kezelhető, hanem kisebb tagállamok esetében rendkívüli erőfeszítést igényel. Ezzel összefüggésben a legpregnánssabb példa Luxemburg, amely saját közigazgatási apparátusával el sem tudná

[41] Vö. Voorde, 2002, 319. Ez az érv nem tekinthető kellően stabilnak, mert nem számol azzal a lehetőséggel, hogy egy adott elnökséget betöltő tagállam kormánya inkább euroszeptikus hozzáállást tanúsít, vagy legalább is nagy elkötelezettséget nem mutat az integráció irányában.

látni az elnökségből fakadó feladatokat, így többnyire más tagállamokból „kölcsönöz” határozott idejű szerződések keretében köztisztviselőket az elnökség időszakára. Következésképpen a hathónapos váltakozás – legalább is az elmúlt évtizedek tapasztalatai ezt mutatják – még éppen kezelhető kihívás elé állítja a tagállamokat.

Mely érvek szólnak viszont az elnökség *váltakozó rendszere ellen*? A kontinuitás hiányáról, mint alapproblémáról már volt szó. Ezek alapján kétségtelen, hogy egy integrációs szervezet hatékonyságát gyengíti, ha a tevékenységének a kereteit rövid távú, kontextus nélküli tervek határozzák meg. Ezen túlmenően az irodalom sokszor hivatkozik arra, hogy a tagállamok váltakozása ellentétes az elnökségi rendszer függetlenségével és semlegességével.^[42] Továbbá a közösségi együttműködést eleve gyengíti ez a metódus, mivel a kormányközi jelleget jelentősen felerősíti, hogy nemzeti preferenciákkal eleve „felvértezett” tagállamok töltik be ezt a tisztséget.

Fent pozitív oldalát kiemelve jelent meg érvként, itt ellenben hátrányként is értékelhető az apparátus ciklikussága. Ez voltaképpen félvényként megszervezendő „átadás-átvételt” jelent a korábbi és a hivatalba lépő elnök között, amely az érdemi munkára fordítható kapacitások egy részét félvénykénti ismétlődéssel leköti és megnehezíti a döntéshozatalt. Megemlíthető azonban, hogy e tényező ma már nem jelent számottevő problémát a Tanács működésében. Tekintettel arra, hogy a tanácsi ülések időpontjai már előre tervezettek, ezért az előkészítés folyamatosnak tekinthető, vagyis a Coreper-en belül, vagy a munkacsoportok szintjén sokszor a cikluson túlra is „terveznek”. Ezáltal, ha egy adott formációban az elnökségi ciklus alatt nem tartanak további ülést, elindulhat a soron következő elnökségi ciklusra eső újabb tanácskozás előkészítése is.

A fentiek mellett megfogalmazható egy további, inkább elvi természetű aggály is a hagyományos rotációs rendszerrel szemben. A hatékonyság előfeltétele az is, hogy a tagállamok, az objektív kritériumok által meghatározott váltakozásban belátható időn belül tölthessék be az elnökségi pozíciót. Ennek viszont komoly korlátja az integrációs szervezet mérete, minthogy a közel 30 tagországból álló Unión belül egy adott tagállamnak már közel másfél évtizedet kell várnia arra, hogy az Unió vezetését újból elnökként határozhassa meg. Amennyiben tehát hosszú idő telik el két elnökségi ciklus között, az a tagállam szempontjából nézve eleve felszámolhat több olyan tényezőt, melyet fent lehetséges előnyként könyveltünk el, pl. az elnökség tagállami szintjén jelentkező „kommunikációs” hozadék értelemszerűen annál erősebb hatású, minél nagyobb gyakorisággal kerül a tagállam az elnöki pozícióba. De az apparátus felkészülését is gyengítheti, ha megnövekszik az egyes ciklusok közötti időköz, így adott esetben minden alkalommal a tagállamnak a köztisztviselők új generációjával kell az elnökség adminisztratív terhének leküzdenie. Ebből pedig azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a hatékonyságon nem csak a rövid elnökségi ciklusok ronthatnak, de az effektív működést akadályozhatja az is, ha a tag-

[42] Vö. Voorde u.o.

államok elnökségi ciklusai közötti idő túl hosszú. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok a fenti dilemmákra reagálva többször módosítottak a rotáció hagyományos rendszerén, e törekvésekről, így a hosszabb távú programozás bevezetéséről már a történeti visszapiillantás keretében esett szó.

A leglényegesebb változás a csoportos elnökség (*team presidency*, '*trio presidency*') bevezetésével következett be 2007-ben.^[43] A tagállamok – az alapszerződési rendelkezéseket érintetlenül hagyva – a 2020-ig terjedő időszakra kialakított váltakozási sorrendben 18 hónapos időszakonként a tagállamok hármas csoportját határolták le, feladatul szabva, hogy e csoportok a másfél éves időszakra közös programot hirdessenek meg. A tagállamok sorrendjének meghatározáskor figyelembe vették a kiegyensúlyozottságot, ügyelve arra, hogy a hármas csoportok se legyenek homogének: így általában egy csoporton belül találunk régi tagállamot és 2004 után csatlakozott országot, kis és nagy méretű tagállamot egyaránt.

Ami a konkrét alapszerződési szabályokat illeti, a csoportos, vagy másképpen: trió elnökség intézményét a *Lisszaboni Szerződés* megtartotta. A rotációs rendszer feltételeit az EUSz 16. cikk (9) bekezdés és EUMSz 236. cikk felhatalmazása alapján az Európai Tanács az elnökség gyakorlásáról szóló határozata, valamint ennek tanácsi végrehajtási határozata rögzíti. Ezek alapján a Tanács elnökségének feladatait a tagállamok előre meghatározott hármas csoportokban, 18 hónapon keresztül látják el úgy, hogy a csoportokat a tagállamok egyenjogúságán alapuló rotációs rend szerint kell összeállítani, figyelembe véve a tagállamok különbözőségét és az Unión belüli földrajzi egyensúlyt.^[44] Az egyes csoportokon belül főszabály, hogy a csoport tagjai a tanácsi formációk elnökségét^[45] hathónapos időszakonként, egymást váltva látják el, viszont a csoport tagjai egymás között – közös megegyezéssel – eltérő szabályokat is megállapíthatnak.^[46] Így elvileg a jövőben nem lesz akadálya annak, hogy egy trió elnökség más munkamegosztásban, pl. szakterületenként elhatárolva egymás feladatait, töltsen be 18 hónapos időszakon belül egyfolytában egy-egy formáció elnökségét.

A fentiek alapján látható: a „tagállamok egyenlősége kontra hatékonyság” dilemmája különböző eszközökkel kezelhető. Az egyenlőségi alapelvet ugyan nem adták fel, azonban a hatékonyság, az elnökségi munka folytonosságának javítása érdekében a tagállamok először a programozás időtartamának növelésével, majd a csoportos elnökség bevezetésével kíséreltek meg lépéseket tenni. A Lisszaboni Szerződéssel megerősített 18 hónapos csoportos elnökségi rend-

[43] *Tanács 2007/5/EK, Euratom határozat* a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról

[44] *Európai Tanács 2009/881/EU határozat* 1. cikk (1) bekezdés

[45] A Külügyek Tanácsát nem a soros elnök, hanem a kül- és biztonságpolitikai főképviselő vezeti. A formációkon kívül az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper), és a különböző tanácsi formációk előkészítő szerveinek vezetőjeként is eljár a soros elnök. Az előkészítő szerveknél viszont szintén kivételt képez a kül- és biztonságpolitika területéhez köthető Politikai és Biztonsági Bizottság, amelyet a főképviselő által megbízott személy tölt be, és értelemszerűen a Külügyek Tanácsa előkészítő szerveinek vezetése sem tartozik a soros elnökség kompetenciájába.

[46] *Tanács 2009/908/EU határozat* 3. cikk (3)

szer azonban önmagában még nem elegendő eszköz a nagyfokú hatékonyság megteremtéséhez. Nem tagadható, hogy a programozás említett reformja már lehetővé teszi a középtávú tervezést, de az effektivitást továbbra is nehezíti, hogy az elnökség gyakorlatában fennmaradt a hathónapos váltakozás. Jelen-tős előrelépést jelentene tehát, ha az elnökségi csoportokat alkotó tagállamok a jövőben meg tudnának állapodni feladatalapú, vagy funkcionális munkameg-osztás módszerében, ezáltal a „trió csoportok” a valóságban is másfél éves cik-lust jelentenének, érezhetően megnövelve ezzel a hatékonyságot.

3.2. Az egységes elnökség elvének gyengülése a Lisszaboni Szerződést követően

A Lisszaboni Szerződést megelőző évtizedekben a sorozatos intézményi válto-zások mellett is az elnökség szerepének meghatározó, és mondhatni állandó alapelveként juthatott érvényre az egységesség elve. Az egységes elnökség az uniós vezetési modell egységességét jelenti, lényegét tekintve ily módon arra utal, hogy a tanácsi intézményi struktúra minden területén, annak minden szintjén – az Európai Tanácstól a tanácsi előkészítő szervekig –, valamint az együttműködés minden tárgykörében a soros elnökséget betöltő tagállam való-sítja meg a főbb – politikai jellegű – vezetési funkciókat. Az egységesség elve tágan értelmezhető, más szóval nem csak e feladatok gyakorlati, adminisztratív ellátását, magát az ülések elnöklését jelenti, hanem egyben arra is utal, hogy a tagállam a saját elnökségi ciklusa tekintetében a prioritásokat, a programot és a konkrét napirendet is képes meghatározni.

Habár az egységesség elve a Lisszaboni Szerződésig többnyire kifejeződött, *néhány kivétellel minden időszakban kellett számolni*. Eszerint ésszerűségi okok miatt már a korábbi gyakorlatban is alkalmazott eljárási technikaként alakult ki, hogy egy adott tanácsi előkészítő szervet nem az éppen hivatalban lévő, hanem attól *eltérő ciklusban elnöklő tagállam vezeti*. Példaként említhető a jelenlegi gyakorlatból az a helyzet, amikor egy adott tanácsi formáció ülését a féléves ciklus első felére tervezik, ezért az előkészítést már a megelőző elnökség idő-szakában meg kellett kezdeni. Ilyen esetben a folyamatosság érdekében az elő-készítő üléseket a bizottságok és a munkacsoportok szintjén a soron következő tagállamnak kellett vezetnie, vagyis annak, amelynek az elnökségi ciklusára esik a miniszterek adott formációjának tanácskozása. (Ez alól kivételt képez a Coreper, ennek irányítása az Általános Ügyek Tanácsának elnökségét ellátó mindenkori tagállam feladata). A gyakorlatban ez a helyzet a ritkán, félévenként csak egyszer ülésező formációk esetében fordulhat elő.^[47]

[47] Viszont a tagállamoknak lehetőségük van megállapodni abban, hogy egyéb formációk eseté-ben is részt vegyen a soron következő elnök tagállam már az előző féléves előkészítő munkában. Vö. *Tanács 2009/937/EU határozat* 19. cikk (5) és (6) bekezdés. Efféle „helycserére” egyébiránt költség-vetési szempontok miatt is sor kerülhet. Egyedi esetben, a költségvetés adott pénzügyi évre vonat-kozó vizsgálatának előkészítése során az előkészítő szervek ülésein – ide nem értve a Corepert – azon tagállam küldöttje elnöklő, amelyik az adott pénzügyi évet megelőző év második féléves időszakában az elnökséget be fogja tölteni, más szóval, amelyik tagállam elnökségi ciklusa alatt az adott költségvetési év zárul. Ld. ehhez *Tanács 2009/937/EU határozat* 19. cikk (6) bekezdés máso-dik albekezdés.

Az egységesség elve alóli kivételként említhetők továbbá azok a tanácsi előkészítő szervek, amelyek vezetése nem kapcsolódik az elnökségi ciklusokhoz, hanem munkájukat *állandó elnökök* irányítják. A jelenleg hatályos eljárási rendben számos előkészítő szervet a Tanács Főtitkára vezet, amelynek oka, hogy az érintett testületek tevékenysége kevésbé a féléves politikai napirend közvetlen megvalósítását, mint inkább a mindenkori soros elnök tagállam működésének technikai jellegű háttéradatait segítik elő.^[48] Egyes területeken, ahol indokolt a nagyobb stabilitás, választott állandó elnök és nem a soros elnök tagállam irányítja az adott tanácsi testület működését.^[49]

A fenti – már korábban is ismert – kivételeken túlmenően a Lisszaboni Szerződés az egységesség elvének jelentőségét még tovább csökkenti. A leglátványosabb változás az Európai Unió *politikai vezetésének* csúcsán következett be. Az egységes vezetés elvének megfelelően ugyanis 1974-et követően az Európai Tanács irányítójává a soros elnökséget betöltő tagállam vált, ez a funkció azonban az Európai Tanács állandó elnökének megválasztásával kikerült a soros elnök hatásköréből. Az Európai Tanács állandó elnöke kapja a politikai vezetés, irányítás és a képviselet feladatait. Mindehhez hozzátartozik, hogy az intézmények közötti koherencia érdekében az Európai Tanács elnöke köteles a soros elnökséget betöltő tagállammal együttműködni, valamint szoros koordinációt kialakítani.^[50] Kifejezi a soros elnökségi intézmények térvesztését, hogy az Európai Tanács ülését a továbbiakban már az állandó elnök vezeti, koordinálja, ennek folytán az ülésen a soros elnökséget betöltő tagállam – néhány formális jogkört leszámítva^[51] – a többi tagállammal azonos pozícióban vesz részt. A helyzetében talán csak annyi az eltérés, hogy a soros elnök-tagállam az ülésen egyben a Tanácsot is képviseli, ezáltal beszámol az Európai Tanácsnak a Tanácsban folytatott tárgyalásokról.^[52]

Megemlíthető, hogy a *tematizáció területén* a soros elnök-tagállam nem veszíti el teljes egészében a befolyását, ugyanis az Európai Tanács üléseit az állandó elnökkel és az Európai Bizottsággal együttműködve az Általános Ügyek Tanácsa készíti elő. Ez a gyakorlatban a tervezett napirend megvitatásának, és konkrét napirend-javaslatoknak a megfogalmazását jelenti.^[53]

Az Európai Tanácson belüli pozícióváltozás mellett a Lisszaboni Szerző-

[48] Jelenleg az alábbi előkészítő testületek tartoznak a Főtitkár irányítása alá: információs munkacsoport, jogi információs munkacsoport, elektronikus kommunikációval foglalkozó munkacsoport, jogász-nyelvész szakértői munkacsoport, új épületekkel foglalkozó munkacsoport, biztonsági bizottság, kodifikációs munkacsoport.

[49] Pl. Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, Foglalkoztatási Bizottság, Katonai Bizottság, Gazdaságpolitikai Bizottság stb.

[50] Vö. Európai Tanács 2009/882/EU határozat 2. cikk (3) bekezdés

[51] Pl. az Európai Tanács elnökének akadályoztatása, elhalálozása vagy megbízatásának megszűntetése esetén – adott esetben utódja megválasztásáig – a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállam ülésen jelenlévő képviselője helyettesíti.

[52] *Európai Tanács 2009/882/EU határozata* 4. cikk (1) bekezdés

[53] Ami a konkrét eljárási szabályokat illeti: az ülések napirendjének tervezetét az állandó elnök állítja össze, azt az ülést megelőzően legalább négy héttel továbbítja az Általános Ügyek Tanácsához. •

dés másik lényeges hozadéka a *kül- és biztonságpolitika* képviseletének, előkészítésének és működtetésének átalakítása, amely szintén a korábbi egységes vezetési modell megtörését jelenti. A történeti visszatekintésben látható volt, hogy a soros elnökség ezen a területen is a kezdetektől fogva, vagyis már az Európai Politikai Együttműködés keretei között is vezető szerepet játszott. Ez alapjaiban megváltozik, a kül- és biztonságpolitika külső képviseletéért elsősorban az Európai Tanács elnöke lesz felelős, de e feladatokban részben osztozik a kül- és biztonságpolitikai főképviseelővel. Emellett adminisztratív szempontból a leglényegesebb változás, hogy e „hatalmi átrendeződés” lenyomata a döntéselőkészítés és döntéshozatal rendjében is megmutatkozik. Arról már volt szó korábban, hogy a Külügyek Tanácsát a Lisszaboni Szerződést követően a mindenkorai főképviseelő vezeti.^[54] Az előkészítés folyamatában azonban egyfajta „hatalommegosztás” alakult ki a soros elnök és a főképviseelő között, egyes területeken a tanácsi elnökséget betöltő tagállam megőrizte pozícióját. A továbbra is a soros elnök által vezetett előkészítő testületek egy része a kereskedelempolitikához, illetve nemzetközi fejlesztési politikához kapcsolódik, más részük olyan horizontális területeket fog át, melyek vagy bel- és igazságügyi együttműködés nemzetközi jogi határterületeit érintik, vagy működésük jogi technikai jellegű feladatokra terjed ki.^[55] Következésképpen e területek nem tartoznak a klaszikus kül- és biztonságpolitikai együttműködés körébe, ezért volt indokolt e testületek vezetését a soros elnökséget betöltő tagállamnál meghagyni.

Ezzel szemben a tipikusnak mondható külpolitikai, biztonságpolitikai és védelempolitikai vonatkozású tanácsi szervek vezetésének megvalósítását a soros elnöktől átvette – illetve egyes szerveknél átmeneti szabályozást követően fogja átvenni^[56] – a főképviseelő irányításával működő szervezet. E testületek között találjuk az ún. földrajzi előkészítő szervezetet, valamint a közös kül- és biztonságpolitika, és közös biztonság és védelempolitika területén hatáskörrel ren-

• A Tanácson belül a tervezett napirendeket a szektorális tanácsok is megvitathatják, és javaslataikat az Általános Ügyek Tanácsának – legkésőbb két héttel a tervezett Európai Tanács ülést megelőzően – megküldik. Az Európai Tanács elnöke az Általános Ügyek Tanácsával folytatott együttműködés eredményeképpen összeállítja a napirend szövegét, a tervezett döntések szövegével együtt, és e konkrét tervezeteket az Általános Ügyek Tanácsa az Európai Tanács ülését megelőző öt napban még megvitatja. Végül ennek figyelembe vételével készíti el az Európai Tanács elnöke az ülés napirendjét.

[54] Ez alól egyedüli kivétel, amikor a közös kereskedelempolitika területéhez kapcsolható kérdések szerepelnek a napirendjén, ekkor ugyanis a soros elnök vezeti a testületet. Ld. Tanács 2009/937/EU határozatban szereplő „a) nyilatkozatot”

[55] Pl. a következő előkészítő testületeket továbbra is a soros elnök vezeti: Az ún. 207-es bizottság, AKCS-munkacsoport, Fejlesztési együttműködési munkacsoport (DEVGEN), EFTA-munkacsoport, Kettős felhasználású termékekkel foglalkozó munkacsoport, Humanitárius segítségnyújtási és élelmiszer-segélyezési munkacsoport, Terrorizmus-munkacsoport (nemzetközi vonatkozások) (COTER), Terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó különleges intézkedések alkalmazásával foglalkozó munkacsoport (COCOP) stb. Vö.: *Tanács 2009/908/EU határozat* II. melléklet

[56] A földrajzi előkészítő szerveken kívüli testületek, vagyis a kül- és biztonságpolitikához •

delkező előkészítő bizottságokat és munkacsoportokat.^[57] Ezen esetekben a testület elnöki tisztségének betöltéséről a jövőben tehát a kül- és biztonságpolitikai főképviselő dönthet. A kinevezés során – az átláthatóság biztosítása mellett – a jelölt alkalmasságát és a megfelelő földrajzi egyensúlyt kell figyelembe venni, valamint a jelenleg éppen a megszervezés stádiumában lévő külügyi szolgálat tagjai tölthetnek csak be elnöki tisztséget (a már kinevezetett elnököknek pedig utólag felvételt kell majd nyerniük a szolgálatba). A tagállamok számára garanciát jelent, hogy csak olyan személy nevezhető ki e tisztség betöltésére, aki bírja a tagállamok bizalmát.^[58]

Összegzésképpen elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés az elnökség *egységességét egyfelől vertikális irányból bontotta meg*, jelesen az intézményrendszer egyes szintjei közötti vezetési egységet megszünteti azáltal, hogy az Európai Tanács irányítását állandó elnökre bízza. Másrészt az *egységesség horizontális vonalon is meggyengül*, azaz a Tanácson belül is kialakul egy sajátos hatalommegosztás a soros elnökséget betöltő tagállam és kül- és biztonságpolitikai főképviselő között.

3.3. Az elnökség semlegességének elve és annak kérdőjelei

Az alapszerződés ugyan sosem tartalmazott arra vonatkozó kifejezett utalást – és ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtat –, hogy a semlegesség elvének mintegy át kellene hatnia a soros elnökség intézményét, azonban az eljárási szabályok autentikusnak tekinthető magyarázata, a Tanács eljárási kézikönyve megemlíti a tanácsi elnök semlegességének követelményét is („*The Presidency is neutral*”).

^[59] Számos megfogalmazást találunk az irodalomban is arra vonatkozóan, hogy semlegesen eljárva kell betöltenie az elnöknek az EU vezető pozícióját.^[60]

* kapcsolódó, többnyire horizontális bizottságok és a közös biztonság- és védelempolitika területére eső szervek csak később fognak átkerülni a főképviselő irányítása alá. Ennek feltétele, hogy létrejöjjön a megállapodás az európai külügyi szolgálat szervezetéről és működéséről, majd ezt követően 6-12 hónapos átmeneti időszakot követően fognak átkerülni az egyes testületek a főképviselő által kinevezett személy kompetenciájába. Vö.: Tanács 2009/908/EU határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről II. melléklet

[57] Pl. Mashreq/Maghreb-munkacsoport (COMAG/MaMa), Kelet-Európával és Közép-Ázsiával foglalkozó munkacsoport (COEST), Nyugat-balkáni régióval foglalkozó munkacsoport (COWEB), Közel-Kelet/Öböl-munkacsoport (COMEM/MOG), Ázsia-Óceánia munkacsoport (COASI), Latin-Amerika munkacsoport (COLAT), Transzatlanti kapcsolatokkal foglalkozó munkacsoport (COTRA), Afrika-munkacsoport (COAFR), Nonproliférációs munkacsoport (CONOP) stb.

[58] Tanács 2009/908/EU határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről II. melléklet

[59] *Council Guide – I. Presidency Handbook*. Council of the European Union, General Secretariat, 2006. 14.

[60] Ld. pl. Thomson, 2008, 595., Tallberg, 2004, 1006., Elgström, 2003, 38.

Az elnökség neutralitása azonban nem az uniós intézményrendszeren belüli semleges pozíciót jelenti, értelmezését tekintve nem azonos pl. az Európai Bizottság tagállamok fölé helyezkedő, semleges pozíciójával. Éppen ellenkezőleg, ebben a tekintetben, vagyis az érdekhordozói minősége alapján az elnökség nagyon is elkötelezett intézmény: ahogy ugyanis a fenti ismertetés is kiemelte, az elnökség a tagállami (össz)érdek közvetítő közegét jelenti az uniós intézményi struktúrában.

Milyen viszonylatban értelmezhető akkor az elnökség semlegességének kötelezettsége? *Az elnökség annyiban semleges, hogy előfeltételezi a soros elnöki pozícióban lévő tagállam részrehajlástól mentes eljárását.* Az elnökség voltaképpen a tagállamok közötti viták moderátora (és mediátora is egyben), e pozícióval pedig összeegyeztethetetlen lenne akár a saját nemzeti, akár bármely más tagállam érdekeinek az előtérbe helyezése. Ennek a kötelezettségnek a megsértése a többi tagállam elutasító válaszreakcióját, ellenállását válthatja ki, amely az elnökségi ciklus sikerességét is veszélyeztetheti. Mindez persze az elnökség pozíciója, a vele járó eszközök, lehetőségek fényében paradoxnak tűnhet. Pedig belátható, ha magának az elnökségnek és a Tanácsnak a működésére gondolunk. Ez alapján egy tagállam a saját nemzeti érdekeit közvetlenül az elnökségi munka során – megsértve a semlegesség elvét – a programalkotás, valamint a döntéshozatal során jelenítheti meg. A két folyamat összefügg egymással, vagyis a programalkotás sikere is a döntéshozatal körében elért eredményekkel lesz lemérhető. Ennek fényében tehát, ha egy tagállam a programalkotás során extrém módon részesítené előnyben a nemzeti preferencia szerint kijelölt célokat, nagyon minimális lesz az esélye annak, hogy e célkitűzéseket a döntéshozatal során képes lesz megvalósítani, ez pedig a ciklus végén sikertelen elnökségi mérleget eredményez. A döntéshozatali eljárás logikája ugyanis – még a minősített többségi döntéseknél is – rákényszeríti az elnökséget betöltő tagállamot, hogy már az előkészítés fázisában, a viták, a tárgyalások koordinálásával az egyes döntések mellett olyan koalíciók kialakulásához járuljon hozzá, amelyek az eljárási kereteket is figyelembe véve az adott döntések elfogadását szavatolhatják. Ennek összekovácsolása kizárólag az elnök-tagállam többi tagországtól lényegesen eltérő nemzeti preferenciáira alapozva reménytelen vállalkozás, vagyis nem tekinthető hatékony stratégiának.

Kétségtelen azonban, hogy a semlegesség érvényre juttatása a soros elnökséget ellátó tagállam részéről gyakorlati szempontból is felvet problémákat, minthogy a soros elnökség pozíciója voltaképpen „kettős képviseletet” feltételez. A soros elnök ugyanis nem csak a Tanács vezetője, hanem egyben a Tanács tagja is. Ennélfogva a tanácsi üléseken, vagy azok előkészítése során, akár a Coreper, a bizottságok vagy munkacsoportok szintjén, az elnöki pozíciót ellátó személynek, amellet, hogy az elnökség nevében vezeti és koordinálja az ülést, a tárgyalások során a saját tagállamának pozícióját is képviselnie kell. Habár a Lisszaboni Szerződés vezetési modellje sem szolgál megfelelő iránymutatással e tekintetben – és talán nem is lenne célszerű ezt az alapszerződésben szabályozni –, de az elnökség semlegességének lényege a kettős képviselet pozícióján keresztül válik láthatóvá. A tanácsi elnöknek képesnek kell lennie e két minő-

ségét szétválasztani, vagyis az elnöki pozíció keretei között pártatlan, semleges vezetőként csakis a tárgyalások során kikristályosodott, tagállami érdekek eredőjének tekinthető „közös nevező” mellett kell elköteleződnie. *A saját nemzeti érdekeit pedig közvetlenül kizárólag a Tanács tagjaként képes hatékonyan vitára bocsátani.*

IV. ÖSSZEGZÉS

A Lisszaboni Szerződést megelőző integrációtörténeti háttér bemutatása rámutatott arra, hogy az '50-es évek végétől a '80-as évek közepéig a tanácsi soros elnökség intézményének szerepe miként kapott egyre nagyobb jelentőséget. Ennek okát egyrészt a közösségi együttműködésen belül az intézményi egyensúly átalakulásában kellett keresni, másrészt a közösségi együttműködés horizontális kiterjesztésével, vagyis a Tanács hatásköreinek, feladatainak kibővülésével a soros elnök tagállam egyre szélesebb spektrumú vezetői funkciókat kezdett ellátni. Végül, az elnök szerepe növekedett ebben az időszakban az alapszerződéseken kívül bekövetkező olyan változások miatt is, mint az Európai Tanács létrehozása, valamint a közös külpolitikai együttműködés alapjainak lehelyezése.

E gyakorlati változásokhoz képest a későbbi, 1986 után meginduló alapszerződési reformok az elnökség pozíciója szempontjából lényegi elmozdulást nem hoztak. Más szóval az ekkorra már az alapszerződésben is szabályozásra kerülő kérdések jó része a korábbi gyakorlatban kikristályosodott metódusok rögzítését jelentette. Így primer jogi háttér biztosította ezt követően, hogy a soros elnökség a kormányközi együttműködésre épülő Európai Tanács vezetőjeként a szervezet legfőbb politikai döntéseit megszervezze, előkészítse és befolyásolja; de a létrejövő második pilléren belüli szerep, az ezzel járó feladatok is az Európai Politikai Együttműködésen belül korábban betöltött pozíció leképeződésének tekinthető.

Az Egységes Európai Okmány és a Nizzai Szerződés által szegélyezett időszakban a soros elnökség kapcsán bevezetésre kerülő alapszerződési módosítások tehát az intézménynek az évtizedekkel ezelőtti alapmodelljéhez hasonló pozíciót jeleznek. Látszólag úgy tűnik, hogy a soros elnökség továbbra is az egyeztetett, tagállami „összérdek” megjelenítésére kiválóan alkalmas intézmény, amely az integrációs szervezet közösségi jellegével szemben a kormányközi kontúrját erősíti. Ha ez az értékelés formálisan helytállóan is bizonyulhat, egy lényeges momentummal, ti. az integráció mélyülésének folyamatával nem számol. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy az elnökség környezete a közösségi modell mélységét, és tartalmát tekintve, valamint a bővítések nyomán földrajzi szempontból is gyökeresen megváltozott ebben az időszakban. A '80-as évek közepétől az alapszerződési reformoknak köszönhetően lényegesen kibővült a tagállamok együttműködésének terjedelme, a szervezet teljes struktúrája átrendeződött, és ez is hatással volt az elnökség helyzetére.

Ennek megvilágítása érdekében két tényezőt feltétlenül ki kell emelni, amelyek speciális jellegük miatt fent, az integrációtörténeti fejtegetések között nem kaptak hangsúlyt. Egyfelől, a '80-as évek második felében meginduló belső piaci reform, majd a '90-es években lendületet kapó gazdasági és monetáris unió programja az integrációs szervezet részéről a közösségi együttműködés iránti elkötelezettséget rendkívüli módon megerősítette, és ezek a programok a tagállamok kezdeményezésére, némi túlzással: azok feltétlen támogatása mellett valósulhattak meg. Az előzőekből következően e célokkal, melyek kétségtelenül a Közösség szupranacionális élet erősítették, a tagállami elnökségek is azonosultak és megvalósításukra törekedtek. A másik fontos tényező, amely az elnökség környezetének megváltozását eredményezte ebben az időszakban, a tanácsi döntéshozatal fokozatos átalakulása volt. Korábban a Tanács kormányközi jellegéből adódott az egyhangú döntéshozatal elsődlegessége: ez felelt meg leginkább a tagállamok egyenlősége elvének, és emiatt vált a nemzeti érdekek érvényesítésének elsődleges fórumává a tanácsi intézményrendszer, ami ideális lehetőséget biztosított a soros elnökséget betöltő tagállamnak. Az egyhangú döntéshozatal azonban az alapszerződési reformok eredményeképpen kezdett visszaszorulni és a minősített többségi döntések egyre inkább előtérbe kerültek. A Nizzai Szerződést követően a közösségi együttműködés leglényegibb területein már szinte kivétel nélkül a minősített többségi döntés vált uralkodóvá. A tanácsi döntéshozatalt koordináló elnökségtől azonban lényegesen más hozzáállást igényelt és más szerepbe helyezte az egyhangú döntéshozatal, amely a nemzeti vétő lehetőségét fogalmilag magában rejtette és a Tanács kormányközi jellegét támasztotta alá, mint az egyre jellemzőbbé váló minősített többségű döntések, amelyek viszont inkább közösségi-szupranacionális folyamat részeként voltak értelmezhetők. Ha tehát a Lisszaboni Szerződésig akarjuk összegezni a soros elnökség szerepének lényegét, megállapíthatjuk, hogy az elnökség megtartja alapvonásait, vagyis az intézményrendszeren belül továbbra is a tagállami érdekek hordozójaként ellensúlyozza a közösségi-uniós érdekek letéteményesét, az Európai Bizottságot, azonban az alapszerződési reformoknak köszönhetően a döntéshozatali folyamatokban a Tanács klasszikus kormányközi módszere fokozatosan háttérbe szorul a szupranacionális technikával szemben.

És végül mit változtatott ezen a szerepen a Lisszaboni Szerződés? Első megközelítésben az elemzés alapján az rajzolódik ki, hogy a soros elnökség veszteséget könyvelhet el az Európai Tanács állandó elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főképviselő javára a vezetési funkciók megvalósítása szempontjából. Az eddigi „egytengelyű” vezetési modell, amelynek a végpontját a soros elnökséget betöltő tagállam jelentette, némileg átalakul, nevezetesen a kül- és biztonságpolitika felügyeletét a főképviselő, az Európai Tanács elnöke és a jövőben felállítandó Külügyi Szolgálat veszi majd át. Mindemellett persze az elnökség a programozással továbbra is közvetlenül befolyásolja a napirendet, illetve — néhány kivételtől eltekintve — a szektorális tanácsok, a Coreper, a munkacsoportok megszervezése a jövőben is az elnök feladata marad. Nem tagadható azonban, hogy a Lisszaboni Szerződés reformja nyomán a tanácsi soros elnökség az újabb szereplőkkel szoros együttműködésre kényszerül, és a jövőben az EU-elnökség problémamentes

megvalósításának elengedhetetlen feltétele lesz – mindennek előtt a külpolitikai, illetve más stratégiai kérdésekben – az Európai Tanács elnökével, valamint a kül- és biztonságpolitikai képviselővel kialakítandó harmonikus viszony.

Érdemes azonban a változásokat inkább hangsúlyeltolódásként értékelni, de semmiképpen sem szabadna ezzel összefüggésben a soros elnökség intézményének leértékelődését, „hatalomvesztését” vizionálni. Következésképpen az alapszerződési reform, az egységes vezetési modell megbontása az új szereplők létrehozásával nem eredményezte az elnökség befolyásának számottevő csökkenését. Sokkal inkább arról van szó, hogy a Lisszaboni Szerződést követően a soros elnök tagállamnak átformált környezetben kell majd megtalálnia a helyét. Ez az együttműködésre épülő új elnökségi szerepfelfogás lehet a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökség sikerének záloga is.

IRODALOM

- Ábel Csaba (2008): Az uniós elnökség szerepe, feladatai, mozgástere a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, *Európai Tükör*, 6. szám, 83–91.
- *Council Guide – I. Presidency Handbook*, 2006, Council of the European Union, General Secretariat
- Elgström, Ole (szerk.) (2003): *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. Routledge, London
- Fernández, A. M. (2008): Change and Stability of the EU Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency. *Journal of European Integration*, Vol. 30. 2008. No. 5.
- Glaesner, Hans-Joachim (1994): Der Europäische Rat, *Europarecht*, 1. 22–35.
- Hayes-Renshaw, Fiona – Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. MacMillan Press, London
- Hayward, J. (szerk.) (2008): *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Hummer, Waldemard – Obwexer, Walter (1999): Die „EU-Präsidentschaft“. Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentschaft“ des Rates der Europäischen Union. *Europarecht*, 4. 409–451.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.) (2007): *Európai közjog és politika*, Complex, Budapest
- Osztovits András (szerk.) (2008): *Az EU alapító szerződéseinek magyarázata*. 1. kötet, Complex, Budapest
- Rittberger, B. (2001): Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe's first Community, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8. 2001. no. 5. 673–708.
- Tallberg, Jonas (2006): *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge, New York etc.
- Tallberg, Jonas (2004): The Power of the Presidency: Brokerage – Efficiency and Distribution in EU Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, 2004. Vol. 42. No. 5. 999–1022.

- Thomson, Robert (2008): The Council Presidency in the European Union: Responsibility with power. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3. 593-617.
- Várnay Ernő – Papp Mónika (2005): *Az Európai Unió joga*, Complex, Budapest
- Voorde, Wi Van de (2002): Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, *Integration*, 4. 318-324.
- Westlake, M. (1999): *The Council of the European Union*, John Harper Publishing, London



Győr. M. kir. törvénykezési palota.

•
Magyar királyi törvényképzési palota Győrött, 1916 körül (Képeslap, 1916 k.)

A védjegy megkülönböztető képességének megszerzése

I. BEVEZETŐ

A védjegy általánosan bevett felfogásunk szerint a vállalat- és árujelzők csoportjába tartozik, azoknak gyakorlati jelentőségét tekintve a legfontosabb fajtája. A védjegy a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban Vt.) 1.§ (1) bekezdése szerint olyan grafikailag ábrázolható megjelölés, amely alkalmas arra, hogy valamely árut vagy szolgáltatást megkülönböztessen mások áruitól vagy szolgáltatásaitól. Egyfajta megjelölésről van szó tehát, amely sok esetben az általános nevektől több tekintetben különböző elnevezés: egyfelől a védjegynek mint megjelölésnek a hatósági regisztrációhoz szigorúbb feltételeknek kell megfelelnie, mint egy természetes vagy jogi személy nevének, másfelől a védjegy alapjául szolgáló megjelölés nemcsak verbális jellegű lehet.

A szigorúbb feltételek közül a fontosabb a már említett grafikai ábrázolhatóság; ehhez kapcsolódik további feltételként az, hogy a védjegy alapjául szolgáló megjelölésnek megkülönböztető erővel kell bírnia a védjegybejelentésben megjelölt árujegyzékbe tartozó áruk vagy szolgáltatások vonatkozásában.

Ez a megkülönböztető és egyben azonosító képesség sok esetben egyértelműen megvan a lajstromozásra bejelentett megjelölésekben, más esetekben viszont nyilvánvalóan hiányzik. Az ilyen esetekben az elbírálásra jogosult hatóság – Magyarországon a Magyar Szabadalmi Hivatal (a továbbiakban MSZH) – döntése viszonylag egyszerű. Vannak azonban olyan esetek is, amikor a bejelentett megjelölés megítélése kérdéses, mert alapvetően hiányzik a megjelölés megkülönböztető képessége, azonban a bejelentés időpontjáig, esetleg az elbírálás időpontjáig a bejelentő már elég hosszú ideje használta tevékenysége során ahhoz, hogy a fogyasztók a megjelölést összekapcsolhassák az adott bejelentő termékével vagy szolgáltatásával. Mi több, létezik az előbbieken leírt jelenség logikai fordítottja is: egy már lajstromozott védjegy idővel elveszítheti megkülönböztető képességét, mert olyan módon kezdik el használni – elsősorban a verbális kommunikációban –, amely jelentéstartalmában már nem korlátozódik a védjegyjogosult árujára vagy szolgáltatására.

Dolgozatomban az előbbi jelenség részletes bemutatását kísérem meg gyakorlati példákkal illusztrálva.

II. A VÉDJEGY MEGKÜLÖNBÖZTETŐ KÉPESSÉGE MINT AZ OLTALOM-KÉPESSÉG FELTÉTELE

1. Azt, hogy egy megjelölés mikor rendelkezik megkülönböztető képességgel, általános jelleggel pontosan nem lehet meghatározni. Ez a képesség térbeli, időbeli, nyelvi és számos egyéb tényezőtől függhet, és nyilvánvalóan mást jelent egy összetett ábra, mint egy dallam vagy akár egy kizárólag számkarakterekből álló megjelölés esetében.

A Vt. is csak arra vállalkozik, hogy példálózó jelleggel meghatározza, mikor hiányzik a megkülönböztető képesség. Így a megjelölés különösen nem alkalmas a megkülönböztetésre, ha kizárólag olyan jelekből vagy adatokból áll, amelyeket a forgalomban az áru vagy a szolgáltatás fajtája, minősége, mennyisége, rendeltetése, értéke, földrajzi származása, előállítási vagy teljesítési ideje, illetve egyéb jellemzője feltüntetésére használhatnak, vagy pedig amelyeket az általános nyelvhasználatban, illetve az üzleti kapcsolatokban állandóan és szokásosan alkalmaznak.^[1]

A közösségi védjegyrendelet^[2] 4. cikke szintén a grafikai ábrázolhatóságot és a megkülönböztető képességet határozza meg a védjegyoltalom kritériumaiként. A megkülönböztető képesség hiányát a 7. cikkben a Vt.-vel azonos módon jellemzi.

Az tehát, hogy egy konkrét megjelölés rendelkezik-e vagy sem megkülönböztető képességgel, mindig csak a konkrét eset vizsgálata során dönthető el. Ezt a vizsgálatot az MSZH a Vt. alapján folytatja le, a vizsgálat eredményeképpen pedig vagy lajstromozza a védjegyet, vagy pedig elutasítja a bejelentést.^[3]

2. A megkülönböztető képesség hiányának több különböző joghatása van attól függően, hogy az a bejelentésben feltüntetett megjelölés vagy a már lajstromozott védjegy kapcsán merül fel.

2.1 Amennyiben a védjegybejelentésben szereplő megjelölés nem rendelkezik megkülönböztető képességgel, akkor az MSZH elutasítja a bejelentést, hiszen ebben az esetben hiányzik a lajstromozhatóság egyik feltétele.^[4]

2.2 Amennyiben viszont lajstromozott védjeggyel összefüggésben merül fel, hogy a lajstromozást követően elvesztette megkülönböztető képességét, akkor ez a védjegyoltalom megszűnésének egyik esetét jelenti.^[5] A védjegyoltalom a megjelölés megkülönböztető képességének elvesztése miatt teljes körűen, vagy az árujegyzékben meghatározott egyes áruk, illetve szolgáltatások tekintetében

[1] Vt. 2.§ (2) bekezdés a) pont

[2] Az Európai Unió Tanácsa 207/2009/EK rendelete a közösségi védjegyről

[3] A megkülönböztető képesség hiánya úgynevezett abszolút kizáró ok, amelynek fennállását az MSZH hivatalból vizsgálja.

[4] A Vt. 64.§ (1) bekezdése körében.

[5] Vt. 30.§ e) pont és 35.§ (1) bekezdés a) pont

részlegesen szűnik meg, attól függően, hogy a megszűnési ok az árujegyzék egészét vagy csak az áruk, illetve szolgáltatások egy részét érinti.^[6]

Az említett megszűnés megállapításához kérelemre induló eljárás lefolytatása szükséges. A védjegyoltalom megszűnésének megállapítását a védjegy megkülönböztető képességének elvesztése miatt a védjegy jogosulttal szemben bárki kérheti.^[7] A védjegyoltalomnak a megkülönböztető képesség elvesztése miatti teljes körű vagy részleges megszűnését be kell jegyezni a védjegylajstromba, és arról hatósági tájékoztatást kell közölni az MSZH hivatalos lapjában.^[8]

2.3 Elvileg az is lehetséges, hogy a lajstromozott védjegy már a bejelentése napján sem rendelkezett megkülönböztető képességgel, ennek ellenére sor került a lajstromozására. Ilyen esetben a védjegy törlésére van lehetőség,^[9] amely esetben a védjegyoltalom nem a jövőre nézve, hanem keletkezésének időpontjára visszaható hatállyal szűnik meg. A kérelemre induló törlési eljárás az MSZH előtt hasonló szabályok szerint folyik, mint a megszűnés megállapítására irányuló eljárás.

A fent említett 2.1-2.3 esetekben az MSZH határozatával szemben megváltoztatási kérelemnek van helye, amelyet a Fővárosi Bíróság bírál el. A Fővárosi Bíróság végzésével szemben a Fővárosi Ítéltáblához lehet fellebbezni. Végző esetben tehát a bíróság dönthet a megkülönböztető képesség meglétéről.

A folytatásban részletesen bemutatom a védjegy megkülönböztető képességének megszerzésével kapcsolatos hivatali és bírósági gyakorlatot.

III. A VÉDJEGY MEGKÜLÖNBÖZTETŐ KÉPESSÉGÉNEK MEGSZERZÉSE

A védjegy megkülönböztető képességének megszerzése azt jelenti, hogy a védjegy-bejelentésben feltüntetett megjelölés a bejelentés napján a Vt. 2.§ (2) bekezdésének a) pontjában jellemzett okokból^[10] formálisan nem rendelkezik ugyan megkülönböztető képességgel, de az érdemi vizsgálat során megállapítható, hogy a megjelölés a tényleges használat által már megszerezte ezt a képességet. Ennek lehetőségéről a Vt. külön is rendelkezik.^[11]

Az ilyen megjelölés esetében az MSZH akkor tudja a bejelentő számára kedvezően elbírálni a bejelentést, ha a bejelentő bizonyítja, hogy a megkülönböztető

[6] Vt. 35.§ (2) bekezdés

[7] Vt. 75.§ (1) bekezdés

[8] Vt. 76.§ (5) bekezdés

[9] Vt. 33.§ (1) bekezdés a) pont

[10] Lásd a II. 1. pontban

[11] A Vt. 2.§ (3) bekezdése szerint a (2) bekezdés a) pontja alapján a megjelölés nincs kizárva a védjegyoltalomból, ha használata révén – akár az elsőbbség időpontja előtt, akár azt követően – megszerezte a megkülönböztető képességet.

Ez a jogintézmény a magyar védjegyjogban a Vt. hatályba lépésekor jelent meg, amely törvény a tagállamok védjegyjogainak harmonizációjáról szóló 89/104/EGK EU irányelvnek megfelelő szabályozást ültetett a magyar jogba.

képességgel egyébként nem rendelkező megjelölés a bejelentés, de legkésőbb az elbírálás napjáig megszerezte a megkülönböztető képességet.

Ehhez olyan bizonyítékok előterjesztésére van szükség, amelyek bizonyítják, hogy a bejelentő

- a bejelentésben feltüntetett megjelölést (és nem valamely attól eltérő megjelölést),
- Magyarországon,
- a bejelentésben megjelölt árujegyzékben szereplő áruk vagy szolgáltatásokkal összefüggésben,
- a bejelentést megelőzően vagy a későbbiekben

használta, és ezen használat eredményképpen az áruk vagy szolgáltatások kellően nagyszámú célközönsége (jellemzően a fogyasztók érintett köre) összekapcsolja a megjelölést az azt hordozó áruval vagy szolgáltatással.

Arra természetesen nem adható általános szabály, hogy milyen időtartamú vagy jellegű használat eredményezheti a megkülönböztető képesség megszerzését. Ez függ a megjelölés és használata jellegétől, a használat intenzitásától stb. Emiatt az MSZH minden esetben egyedileg mérlegeli a megkülönböztető képesség meglétét és ezen keresztül az oltalomképességet.

Az erre vonatkozó bizonyíték jellege, természete a bejelentőtől függ, de a megjelölés függvényében ilyenek lehetnek gazdasági, kereskedelmi vagy fogyasztói szervezetek felmérései, kutatási eredményei, termékminták, ismertetések, reklámkiadványok, és különösen olyan hivatalos eljárások iratai, amelyekben a bejelentő sikerrel követelte magának vagy védte meg a megjelölést mással szemben (például megnyert névbitorlási perben hozott ítélet).

Az Európai Bíróság a C-108/97 és C-109/97 számú CHIEMSEE ügyben foglalkozott ezzel a kérdéssel. A hivatkozott ügyekben hozott döntéseinek 49. és 51. pontjai szerint a megkülönböztető képesség megszerzésének vizsgálatakor releváns körülmény lehet: a megjelöléssel ellátott áru vagy szolgáltatás piaci részesedése; a megjelölés használatának intenzitása, földrajzi kiterjedése és időtartama; a használónak a megjelöléssel ellátott áru vagy szolgáltatás népszerűsítésére fordított kiadásai; azon fogyasztóknak az aránya a releváns fogyasztói körön belül, akik a megjelölést a használóval azonosítják.

A megkülönböztető képesség megszerzése a megjelölés huzamos, kiterjedt használata útján, széles körű reklámozással (televízió, rádió, internet, újságok, óriásplakátok) történhet. A bejelentési eljárásban vizsgálni kell, hogy a megjelölést a bejelentő rendszeresen, védjegyszerűen, a megkülönböztető képesség megszerzésére alkalmas módon használta-e, illetve azt is, hogy valóban kizárólag a bejelentő nevéhez kötődött-e a használat.

A következőkben jól ismert védjegyekkel illusztrálom a tárgyalt jelenséget.

1. Absolut Vodka

Az Absolut Vodka jól ismert márkanév, ha egy vendég ilyen italt kér a bárban, minden pincér azonnal tudni fogja, hogy mi az a konkrét termék, amelyet a vendég fogyasztani szeretne. Ekkor azonban valószínűleg egyikükben sem merül fel az, hogy a nevezett ital elnevezéséhez milyen védjegyjogi kérdés kapcsolódik.

Az Absolut Vodka által felvetett probléma lényege az, hogy a szóösszetétel egyik eleme sem rendelkezik megkülönböztető képességgel. A vodka szó fajtánév, a tömény szeszes italok egyik fajtáját jelöli. (A vodka szláv eredetű szó, jelentése eredetileg víz.^[12]) Az abszolút (absolutus) szó latin eredetű, jelentése teljes, tökéletes, semmitől sem függő, korlátlan; az égetett szeszes italokkal összefüggésben a tisztaság, a magas minőség jelzéseként használatos, leíró jellegű kifejezés. Mindkét szó vonatkozásában megállapítható, hogy a Vt. 2.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint nem rendelkezik megkülönböztető képességgel.

A szóösszetétel mindezek alapján ugyanakkor párhuzamba állítható olyan jelzős szerkezetekkel, mint a zsírszegény tej, a barna kenyér vagy éppen a világos sör.

Ezzel a kérdéssel az Európai Bíróság is foglalkozott. A T-19/99. számú COMPANILINE ügy 26. pontjában a következőket mondta ki a szavak megkülönböztető képessége kapcsán: két kifejezés grafikai vagy szemantikai módosulás nélküli összekapcsolása nem nyújt olyan többletet, amely alkalmassá tenné a megjelölés egészét arra, hogy e többlet által meg lehessen különböztetni a felperes szolgáltatásait más vállalkozások szolgáltatásaitól. Az a körülmény, hogy a szó ebben a formában – akár egybe-, akár különírva – nem szerepel a szótárakban, semmiképpen nem változtat a megítélésén.

Ha egy védjegy szóelemek összetételéből képzett új szóból áll, amely elemek mindegyike leíró azon áruk, illetve szolgáltatások vonatkozásában, amelyekre nézve a bejegyzést kérik, úgy az leíró jellegűnek minősül, hacsak nincs észlelhető különbség az új szóösszetétel és az (azt alkotó) elemek egyszerű összegezése között, azaz a szóösszetétel szokatlansága az adott termékek, illetve szolgáltatások vonatkozásában olyan új szó benyomását kelti, amely kellőképpen távol áll attól, hogy az (új) szóösszetétel részeinek puszta összetétele legyen.

Az Európai Bíróságnak a BIOMILD ügyben (C-265/00) hozott előzetes döntése értelmében pedig főszabály szerint az egyenként valamely árujellemzőt leíró elemek kombinációja önmagában is leíró jellegű marad, még akkor is, ha a kombináció folytán új kifejezés (neologizmus) keletkezik. Pusztán a szóban forgó elemek egymás mellé helyezése anélkül, hogy szokatlan – különösen szintaktikus vagy jelentésbeli – változtatás történne, nem eredményezheti a leíró jelleg feloldását. A szóösszetétel ugyanakkor oltalomképes lehet, feltéve, hogy az adott árukkal való összefüggésben olyan szokatlan természetű, hogy az általa teremtett benyomás kellő mértékben eltávolodik attól, amelyet az egyes

[12] Lásd: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/631781/vodka> (utoljára látogatva: 2010.07.09.)

elemek pusztá egymás mellé helyezése kelt. Szóvédjegy esetében e feltételnek a védjegy által mind hallás, mind rátekintés útján kialakuló benyomás tekintetében teljesülnie kell. Mindezek alapján egy több elemből álló új kifejezés, amelynek valamennyi eleme leíró jellegű, összességében is leíró jellegű marad, kivéve, ha az új kifejezés és az azt alkotó egyes elemek pusztá összessége között érzékelhető különbség van. A leíró jelleg vizsgálatakor nem bír jelentőséggel, hogy ugyanazon árujellemzőket más rokon értelmű szavakkal is lehet-e jelölni vagy sem.

Következésképpen az abszolút vodka mint szóösszetétel sem bírna megkülönböztető képességgel az alábbi sajátos körülmények hiányában.

A védjegylajstromban jelenleg nyolc olyan védjegy található, amely az Absolut Vodka-hoz kapcsolható; ezek közül a 143494 lajstromszámú az ABSOLUT szóvédjegy, a többi pedig ábrás védjegy (köztük az alább középpontba kerülő 136474 lajstromszámú^[13]), a védjegyek jogosultja a svéd V&S Vin & Sprit Aktiebolag, az általam a 33. áruosztályra^[14] vonatkozik.

A magyarázatot 136474 lajstromszámú védjeggyel kapcsolatosan indult törlési eljárásban adta meg az MSZH. Fontos megemlíteni, hogy a törlési eljárás még 1995-ben indult, így rá a védjegyről szóló 1969. évi IX. törvényt kellett alkalmazni. Ez a korábban hatályos védjegy törvény még nem ismerte a hatályos Vt. 2.§ (3) bekezdésében külön szabályozott, a megkülönböztető képességnek a használat útján történő megszerezhetőségét. Ettől függetlenül azonban a törlési eljárásban meghozott határozat és annak indoklása a hatályos Vt.-vel összhangban van az alábbiak szerint.

A hivatkozott ábrás védjeggyel szemben – amely egyébként pontosan az *ABSOLUT Country of Sweden VODKA* szöveges elemet tartalmazza – a kérelmező azon az alapon indított törlési eljárást, hogy a védjegynek nincs megkülönböztető képessége, mert kizárólag az áru fajtáját, minőségét, származási helyét tünteti fel. Hivatkozott arra, hogy az abszolút szó – amely a védjegy domináns eleme – az áru minőségére utal, a vodka szó az áru fajtáját jelöli, a Country of Sweden kifejezés az áru származási helyét jelöli, illetve a védjegy kizárólagos használata sérti a versenytársak érdekét. Álláspontja szerint a védjegy semmiféle grafikai megoldást nem tartalmaz, a betűknek nincs jellegzetes kialakítása, a védjegy nem elégíti ki az ábrás védjegy fogalmát, megkülönböztető képessége csak a palack egészének van, maga a védjegyet alkotó kifejezés önmagában nem oltalomképes.

A védjegyjogosult szerint a védjegy jellegzetes kialakítású, megkülönböztető képességgel rendelkezik. Álláspontja szerint a védjegy ábrás védjegy, amelyet nem lehet elemeire bontani, hanem egészében kell vizsgálni, továbbá a védjeggyel ellátott termék Magyarországon és a világ más országaiban is széles körben ismert.

Az MSZH a támadott védjegy megkülönböztető képességének vizsgálata során megállapította, hogy *a védjegy alapjául szolgáló megjelölést ebben a formájában*

[13] Lásd az 1. ábrán.

[14] Alkoholtartalmú italok (a sörök kivételével).

évtizedek óta, származási országában több mint száz éve használja a védjegyjogosult. Magyarországon ez a védjegy, illetve a védjeggyel ellátott termékek szintén évtizedek óta ismertek, jó reputációval rendelkeznek. Ez a megjelölés így összességében a megkülönböztető képességet megszerezte, megkülönböztetésre alkalmas, tehát a kérelmező által megjelölt okból a védjegy nem törölhető.

A határozatból látható, hogy az MSZH gyakorlatában már a Vt. hatályba lépése előtt is érvényesült a megkülönböztető képesség használat útján történő megszerzhetősége, a Vt. rendelkezései ugyanezen tényállás alapján hasonló határozat meghozatalát tették volna lehetővé azzal a különbséggel, hogy az MSZH törlési kérelmet elutasító határozatát a Vt. 2.§ (3) bekezdésére alapította volna.

Ki kell emelni, hogy az abszolút vodka szóösszetétel szóvédjegyként nem létezik. Ez a szóösszetétel csak ábrás védjegyeken szerepel, a már hivatkozott 143494 lajstromszámú szóvédjegy pedig csak az önálló „ABSOLUT” szóra vonatkozik. Ennek azért van jelentősége, mert az ábrás védjegyek a grafikai ábrázolhatóság terén előnyben vannak a pusztán szavakból álló védjegyekkel szemben, hiszen a nem verbális elemek (színek, díszítések, alakzatok stb.) jelentős megkülönböztető erővel bírhatnak. Emiatt elképzelhető, hogy az olyan ábrás megjelölés, amelynek verbális eleme önmagában nem rendelkezik megkülönböztető képességgel, mégis lajstromozható, mert az ábrás elemek által hozzáadott vizuális többlet biztosítja a megkülönböztető képességet.

2. T-COM

Az egyedi színek problematikája a megjelölések megkülönböztető képessége kapcsán meglehetősen ritka és különleges. Ere példa a 194646 lajstromszámú védjegy, amelynek a Deutsche Telekom a jogosultja.^[15] Ez a védjegy a védjegyjogosulthoz tartozó cégek (T-Com, T-Mobile stb.) reklámjaiból ismert magenta (bíborvörös) szín. Ezen védjegy lajstromozásának érdekes előtörténete van, amely arra mutat rá, hogy a megjelölés használata útján viszonylag rövid időn belül megszerzhető a megkülönböztető képesség még akkor is, ha korábban ennek a hiánya miatt még jogerősen elutasították a megjelölés bejelentését.

A hivatkozott számon lajstromozott védjegy bejelentését megelőzően M9803741 ügyszám alatt folyt bejelentési eljárásban az MSZH elutasította a magenta szín lajstromozását 2001-ben. Noha a bejelentő Deutsche Telekom AG. kifejtette, hogy olyan különleges színt választott bejelentése tárgyául, amely önmagában is alkalmas megkülönböztetésre, és színmegjelölése megkülönböztető képességét a tényleges használat révén erősítette, az MSZH álláspontja szerint a magenta szín ekkor nem volt védjegyoltalomban részesíthető. Az elutasító határozat szerint *a kérdéses szín az üzleti kapcsolatokban általánosan és szokásosan használatos. A színek önmagukban általában nem rendelkeznek megkülönböztető képességgel, mivel jellemzően dekorációs céllal vagy háttérként jelennek meg, jellegük által-*

[15] Árujegyzékében a 9., 38. és 42. osztályok szerepelnek.

nos és nem szembeötlő, továbbá bármely kereskedő által szabadon használható. A fogyasztó előzetes ismeretek nélkül nem talál összefüggést egy termékszín vagy csomagolásszín és a termék eredete között. Bár a Vt. a lajstromozható megjelölések között nevesíti a szín megjelölést is, de ez csak akkor lehetséges, ha egyéb oltalomképeségi feltételek is teljesülnek, például rendelkezik az adott szín megkülönböztető képességgel. Ezt a képességet hosszú távú intenzív használattal meg lehet szerezni, de ezt a bejelentőnek igazolnia kell – erre pedig nem került sor a magenta színnel összefüggésben.

A bejelentő megváltoztatási kérelemmel fordult a Fővárosi Bírósághoz. Álláspontja szerint a magenta szín olyan ritka színmegjelölés, amelyet az árujegyzék áruí és szolgáltatásai tekintetében a megkülönböztető képesség igényével a bejelentőn kívül más nem használ. Hivatkozott arra is, hogy megjelölése Németországban és az Európai Unióban a megkülönböztető képesség igazolása nélkül is védjegyvoltalomban részesült.

A bíróság nem osztotta a kérelmező álláspontját és elutasította a megváltoztatási kérelmet.^[16] Indoklásában kifejtette, hogy *az önmagában egy színből álló megjelölésnek az oltalomképeség szempontjából szigorúbb feltételeknek kell megfelelnie ahhoz, hogy az általa szerzett kizárólagos jog ne biztosítson indokolatlan előnyöket, illetőleg ne sértse méltánytalanul mások jogait. Egy adott szín speciális termék vagy szolgáltatás tekintetében sokkal inkább oltalmazható, mivel az áruforgalomban résztvevőknek csak szűk körét tiltja el annak használatától, ugyanígy a több színből álló színskombináció is – a variációs lehetőségek széles skálája miatt – alkalmasabb lehet az érintett áruk, szolgáltatások vonatkozásában az egyediesítésre, megkülönböztetésre. A magenta színnel összefüggésben a kérelmező a 9., 16., 36., 37., 41. és 42. osztályokban az áruk és szolgáltatások olyan széles körére kívánt kizárólagos jogot szerezni, amellyel indokolatlanul kizárna másokat egy adott szín használatából. Ezen körülmények között, az árujegyzékre is figyelemmel, önmagában a kérdéses szín kizárólagos joggal történő kisajátítása súlyosan sértené a versenytársak érdekét.*

A bíróság egyetértett az MSZH-val abban a tekintetben is, hogy a magenta szín megkülönböztető képességgel nem rendelkezik, illetve ezt a kérelmező is csak állította, de nem bizonyította az eljárásban. Mindezek alapján került sor a megváltoztatási kérelem elutasítására.

Utóbb, 2006. június. 12-én a bejelentő újabb bejelentést tett a magenta szín vonatkozásában. Ezúttal – ahogy arra már korábban utaltam – az MSZH lajstromozta a megjelölést, hiszen a bejelentést megelőző években a bejelentő széles körben használta szolgáltatásai, illetve hirdetései kapcsán a magenta színt, illetve ezt megfelelően igazolta is. Ezen használat során a magenta szín megszerezte a megkülönböztető képességet, így ezáltal oltalomképesévé vált.

[16] 1. Pk. 24.972/2001/2.

3. Milka

A Milka lila színének bemutatása is indokolt, hiszen a „milkalila” klasszikus példája az olyan egyedi színnek, amely önmagában is rendelkezik megkülönböztető képességgel egyes terméktípusok, jelen esetben az édesipari termékek piacán.

Az első Suchard tejszokoládé az 1890-es években készült el, majd 11 évvel később született meg a „lila-legenda”, és végül 1901-ben jegyezték be a Milkát mint márkanév^[17] Berlinben, a Császári Szabadalmi Hivatal védjegylajstromába. A Milka táblás csokoládét kezdetektől fogva lila papírba csomagolták, melyet egy – akkor még egy fekete-fehér – tehén és az alpesi panoráma díszített.^[18] 1973-ban jelent meg az első lila tehenes Milka reklám a tévében, melyért a Young & Rubicam ügynökség az Art Directors klub aranydíját vehette át.^[19]

A Milka márkát eredetileg a Suchard cég hozta létre, ennek jogutódja a jelenlegi Milka-vonatkozású védjegyek jogosultja, a svájci székhelyű Kraft Foods Schweiz Holding GmbH. A Milkával kapcsolatos több tucatnyi érvényes védjegy zöme ábrás védjegy (jellemzően a csokoládétermékek csomagolása), de található több szóvédjegy (például Milka Bronze/Silver/Gold) is. Az esetek nagy többségében nemzetközi védjegybejelentésről van szó, a védjegyek pedig a 30. áruosztályban érvényesek. Az egyedi szín megkülönböztető képessége szempontjából két védjegy érdekes: a 644464 lajstromszámú nemzetközi védjegy, és a 000031336 számú közösségi védjegy. Természetesen mindkettő érvényes Magyarországon.

Ezek nyilvántartott adataiban nem is szerepel a Milka szó, mindkettő kizárólag lila színt ábrázol. Ebből az következik, hogy kizárólag a Kraft Foods védjegy-jogosult használhatja a 30. áruosztályba tartozó termékeken a lila színt, döntése alapján pedig együtt használja a lila színnel a különböző Milka szóvédjegyeket (a Milka ábrás védjegyek jellemzően színesek, itt maga az ábra már eleve lila háttérű vagy színárnyalatú).

A fentiekből látható, hogy a Milka márkanévű termékek több mint száz éve összefonódtak a lila csomagolással. Nem tűnik kétségesnek, hogy az ilyen hosszú használat megteremtette a fogyasztók számára azt a képzettársítási lehetőséget, hogy a színnel összekapcsolják a terméket és annak gyártóját.

4. Az Európai Bíróság kapcsolódó precedensjoga a színek oltalomképessége kapcsán

Az Európai Bíróság a Libertel ügyben (C-104/O I) hozott előzetes döntést, amely szerint egy vagy több színből álló megjelölés önmagában, meghatározott

[17] A név a két fő alkotórész, a tej és a kakaó (Milch és Kakao) kombinációja.

[18] Lásd: <http://www.milka.hu/milka/page?siteid=milka-prd&locale=huhu1&PageRef=243> (utoljára látogatva: 2010.07.09.)

[19] Lásd: <http://www.milka.hu/milka/page?siteid=milka-prd&locale=huhu1&PageRef=244> (utoljára látogatva: 2010.07.09.)

árúk és szolgáltatások tekintetében megkülönböztető képességgel rendelkezhet, feltéve, hogy grafikai ábrázolható, és ez az ábrázolás világos, pontos, önálló, könnyen hozzáférhető, érthető, tartós és tárgyyszerű. Ezt a követelményt nem elégíti ki önmagában a színmegjelölés papíron történő megjelenítése, azonban megfelelő ábrázolás lehet a megjelölés nemzetközileg elismert színkódokkal történő meghatározása, vagy szavakkal történő körülírása.

A színmegjelölések oltalomképességének a vizsgálatánál figyelembe kell venni a közérdeket, azt, hogy a versenytársakat indokolatlanul ne korlátozzák az adott szín használatában.

A színnek önmagában akkor lehet megkülönböztető képessége, ha a szín alkalmas arra, hogy a bejelentő áruit és szolgáltatásait mint meghatározott vállalatától származót azonosítsa azáltal, hogy megkülönbözteti őket a versenytársak termékeitől. Az elbírálás során jelentősége van annak, hogy a színmegjelölés oltalmát az áruk és szolgáltatások széles körére, vagy csak meghatározott termékekre igénylik. Az eljáró hatóságnak az eset összes körülményét figyelembe kell vennie, különös tekintettel a megjelölés tényleges használatára, azaz a szín, ha eredendően nem is rendelkezett megkülönböztető képességgel, azt használat útján megszerezheti.

IV. ÖSSZEGZÉS

A jogszabályi rendelkezések és a bemutatott példák alapján az alábbi következtetések vonhatók le a megkülönböztető képesség megszerzése kapcsán.

1. A megkülönböztető képesség megszerzése ritkán fordul elő a gyakorlatban. Ennek oka egyedülálló színek esetében – miként azt a T-COM színvédjegy kapcsán bemutatott hivatali és bírósági határozatok is megfogalmazzák – az, hogy a színek önmagukban általános jellegűek, nem rendelkeznek különösebb információhordozó képességgel. Ahhoz, hogy a fogyasztók körében kialakuljon az összefüggés egy termékszín vagy csomagolásszín és a termék eredete között, hosszú, tartós és következetes használat szükséges, de ez sem feltétlenül elégséges. Kedvezőbb a helyzet színek kombinációja esetén, ekkor viszont a megkülönböztető képesség meglete könnyen elképzelhető már a bejelentés időpontjában is.

Egyéb esetekben a megkülönböztető képesség megszerzése ritka előfordulásának okait a következőkben látom.

1.1 A tudatos marketingpolitika és márkamenedzsment általában megköveteli, hogy az új termék (szolgáltatás) megjelölése a termék előállításától kezdődően védjegyoltalom alatt álljon. Ez pedig azt feltételezi, hogy a megjelölések kialakítása során már figyelembe veszik a Vt. megkülönböztető képességre vonatkozó előírásait. Amennyiben tehát a védjegyoltalom megszerzése a cél, az ehhez szükséges kritériumok kielégítésére való törekvés jellemzően olyan megjelölé-

sek bejelentését eredményezi az MSZH-nál, amelyek ebben a pillanatban már rendelkeznek megkülönböztető képességgel.

A törvényi kritériumok meglététől függetlenül is a gyártók, szolgáltatók, kereskedők érdeke, hogy a termékeik, szolgáltatásaik megkülönböztethetők legyenek, így ez a feltétel általában természetes, praktikus okokból is teljesül.

1.2 A megkülönböztető képességgel egyébként nem rendelkező megjelölések tartós használattal sem feltétlenül szereznek ilyen képességet. Önmagában tehát nem jár a védjegyoltalom megszerzhetőségével, hogy egy leíró jellegű megjelölést hosszú időn keresztül használnak.

1.3 Az ábrás védjegyek olyan előnnyel rendelkeznek a szövédjegyekhez képest, amelyet a bejelentők általában kihasználnak. Amennyiben tehát egy szóból vagy szóösszetételből álló megjelölés önmagában nem is volna alkalmas a megkülönböztetésre, jellegzetes, figyelemfelkeltő grafikai elemek hozzáadásával olyan módon alakítható ki a végleges megjelölés, hogy a vizuális összkép nemcsak megteremti, hanem a használat során meg is őrzi a megkülönböztető képességet a védjegy számára.

2. A folyamat olyan megjelölésekkel, illetve védjegyekkel kapcsolatosan fordul elő, amelyek nagyon széles körben ismertté válnak.

A megkülönböztető képesség megszerzése feltételezi, hogy a fogyasztók jelentős köre ismeri és használja a kérdéses megjelölést. Ez az esetek többségében a legszélesebb körű társadalmi ismertséget és használatot jelenti, de elképzelhető, hogy egy speciálisabb, szűkebb réteg által használt termékkel kapcsolatosan alakul ki ezen csoport asszociációs képessége a termék és gyártója (forgalmazója) vonatkozásában.

IRODALOM

Jogszabályok

- A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény
- Az Európai Unió Tanácsának 207/2009/EK számú rendelete a közösségi védjegyről
- Az Európai Unió Tanácsának a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 89/104/EGK EU irányelve

Hatósági, bírósági határozatok

- Az Európai Bíróság ítélete a BIOMILD ügyben (C-265/00)
- Az Európai Bíróság ítélete a COMPANYLINE ügyben (T-19/99.)
- Az Európai Bíróság ítéletei a CHIEMSEE ügyben (C-108/97 és C-109/97)
- Az Európai Bíróság ítélete a Libertel ügyben (C-104/01)
- A Fővárosi Bíróság 1. Pk. 24.972/2001/2. számú végzése

Internetes források

- [http://www.britannica.com/EBchecked/topic/631781/vodka;](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/631781/vodka)
- <http://www.milka.hu/milka/page?siteid=milka-prd&locale=huhu1&PageRef=243;>
- <http://www.milka.hu/milka/page?siteid=milka-prd&locale=huhu1&PageRef=244;>



• 1. ábra — Absolut Vodka

A biztosítás komplex fogalma

„Minél magasabb azonban a kultúra, annál inkább válik a kockázatokból fakadó jövőbeli és esetleges szükséglet jelenlegivé, amelynek fedezéséről az ember oly módon próbál gondoskodni, hogy igyekszik a szükségletet támasztó eseményt megelőzni, annak káros következményeit csökkenteni.”^[1]

Ez a Kuncz Ödöntől származó megfogalmazás a biztosítás fogalmával kapcsolatos vizsgálatok szempontjából, két okból is meghatározó jelentőségű: egyrészt magyarázatot ad a biztosítás társadalmi jelentőségére, másrészt segítségével azonosíthatjuk a biztosítás definíciójának alapvető elemeit.

A kockázatok kezelésére különböző módok alakultak ki, melyek az egyén előrelátó takarékoságától, a mások által nyújtott szolidaritási alapú segélyezésen át a mások által, ellenérték fejében vállalt kockázatvállalásig terjednek. Ez utóbbi vezetett a biztosítás fogalmának kialakulásához. A biztosítás célja tehát nem más, mint valamely véletlen vagy előre meg nem határozható időben bekövetkezendő esemény okozta vagyoni hátrány enyhítése.^[2]

A biztosítás évszázados fejlődésének eredményeképpen napjainkra a közgazdaság, és a hozzá kapcsolódó kereskedelmi jog egyik legjelentősebb területévé vált. Ahhoz, hogy a biztosítást, mint jelenséget megfelelően értelmezhessük, meg kell kísérelni a biztosítás fogalmával kapcsolatos legfontosabb elméleti kérdésekre komplex választ adni.

Miért van erre szükség? A biztosítás, mint modern, a mindennapjainkban jelen levő intézmény működése tulajdonképpen egy folyamat, s mint ilyen csak a maga dinamikájában értelmezhető. A vizsgálat első eleme, hogy a biztosítást, mint történeti megalapozottságú intézményt vizsgáljuk, s ezt a szemléletmódot bővítjük egy multidiszciplináris aspektussal.

Milyen tudományterületeket kell bevonnunk az elemzésekbe? Kuncz Ödön fogalmazta meg, hogy a biztosítás fogalmával kapcsolatos zavarok elsődleges oka a következő: „a közgazdák nem méltatják elég figyelemre a jogi szempontokat, a jogászok pedig nem akarnak tudomást venni a biztosítás közgazdasági szerkezetéről. És végre mindketten figyelmen kívül hagyják a biztosítás belső szervezetét, technikai, üzemgazdasági feltételeit.”^[3]

[1] Kuncz, 1939, 14.

[2] Stiaassny, 1935, 282.

[3] Kuncz, 1939, 14.

Pusztán jogdogmatikai megközelítés helyett ennek megfelelően egy olyan komplex nézőpontot kell kialakítanunk, mely a biztosítás hatásainak teljes területét lefedi, figyelembe véve a szociológia, a közgazdaságtan és a jogtudomány legfontosabb megállapításait, hiszen a jogi normákat nem lehet az általuk szabályozott életviszonyoktól függetleníteni.

Vizsgálataink megkezdésekor szükség van egy bizonyos prekoncepcióra^[4] a biztosítás fogalmát illetően. Ez azt jelenti, hogy az elemzést egyes – a kutatás kezdetén bizonyosan a biztosítási fogalom részének vélt – fogalmi elemek mentén építjük fel, s a tapasztalatok függvényében korrigáljuk, vagy megerősítjük ezeknek a létjogosultságát a fogalomalkotás szempontjából.

Ezen kiindulópontok közé sorolom a biztosítás társadalmi szükségletekre reagáló jellegét, a biztosításnak az anyagi veszteségeket kompenzáló gazdasági jelentőségét és a biztosítás intézménye mögött meghúzódó jogi szabályozottságot, szerződéses jellegét.

A BIZTOSÍTÁS SZOCIOLÓGIAI ÉRTELMEZÉSE

1. A biztosítás, mint individuális igény és társadalmi szükséglet

A biztosítás kialakulása nemcsak a biztonság és védetség iránti individuális igényre vezethető vissza, a háttérben össztársadalmi indíttatás is megtalálható. Ennek oka részben az, hogy az egyén személyét és vagyonát reálisan fenyegető veszélyhelyzetek adott esetben a társadalom nagyobb csoportjait is érinthetik, másrészt az, hogy a veszély nagysága, és ezáltal a biztosítási „üzlet ésszerűsége” is számos társadalmat érintő kérdéstől függhet, a gazdaság stabilitásától kezdve a társadalmi berendezkedésen át a jogrendszer általános állapotáig.

A biztosítás a fogalmának etimológiai értelmezéséből következően szoros összefüggésben áll a biztonsággal,^[5] a károsító események bekövetkezésének ellentétéként jelentkező bizonytalansággal.^[6]

Valójában azonban a biztosítás története során sohasem elszigetelt individuális szerződések formájában fejlődött. A biztosítás előképeiként számon tartott intézmények vagy tömegügyletek voltak, vagy egy közösség, egy bizonyos társadalmi csoport közössége állt a háttérben. Ez a jelenség pedig a szolidaritás fogalmával írható le. A szolidaritás ebben a formájában nem más, mint egy csoport tagjai közötti speciális összefüggés, melynek sajátossága elsősorban abban jelentkezik, hogy a közösség minden tagjának kötelezettséget kell vállalnia úgy, hogy a csoport által vállalt szolgáltatást bárki, teljes egészében igénybe vehesse.

[4] A prekoncepciált fogalmak alkalmazhatóságáról a tudományos kutatásokban lásd: Bibó István: *Kényszer, szabadság, jog*, Bevezetés In: Bibó, 1986

[5] Más európai nyelvekben is kimutatható ez a nyelvi-fogalmi összefüggés: Sicherheit-Versicherung; securité-assurance stb.

[6] Novotni, 1993, 5.

Azaz a biztosítás egy közösség, vagy akár az egész társadalom törekvése a kockázatok „porlasztására” és adott esetben az előálló károk csökkentésére. Az 1601-ben kiadott angol biztosítási törvény szerint: „a károk kevésbé nyomják sok ember vállát, mint kevését”.^[7]

2. A biztosítás társadalmi kontextusai

Mi következik ebből a társadalom, vagy legalábbis az együttműködő csoport vonatkozásában?

Egyrészt — s ez napjainkra egyre fontosabbá válik — a biztosítás intézményein keresztül fejleszti a kockázatkezelés és kockázatmenedzselés technikáit, hozzájárulva a veszteségek csökkentéséhez.^[8] Másrészt a leginkább gazdasági társaságok formájában működő és általában sikeres és nagy gazdasági potenciált hordozó biztosítók pozitívan hathatnak a vállalkozásokra, és nemzetgazdasági hatásai is kedvezőek lehetnek. A pozitív nemzetgazdasági hatások vonatkozásában szemléletes példa lehet a kis- és középvállalkozások számára kínált biztosítások rendszere. Azáltal, hogy egyre több biztosító kínál szállítói hitelbiztosításokat a teljesítés előtti és utáni időszakra, vagy vállalja faktorált követelések biztosítását, hozzájárul a kis- és középvállalkozások szintjén a körbetartozásokból eredő kockázatok és bizonytalanság csökkentéséhez. Ezáltal elősegíti a nyugodtabb üzleti klíma kialakulását, és így közvetetten növeli a „vállalkozókedvet” is.

Harmadrészt csökkenti a mindennapos bizonytalanságot, félelmeket. A veszély ugyanis elsősorban abban a hatásában mutatkozik meg, hogy félelmet okoz.^[9] A biztosító arra vállal kötelezettséget, hogy az ebből adódó gondoktól a biztosítottat mentesítse. Így a biztosítás konkrét individuum és a társadalom, mint entitás szintjén is csökkenheti a stressz és a létbizonytalanság következményeit. Nem szabad azonban ebben az esetben sem elfelejtenünk az „érme másik oldalát”, hiszen a biztosítás nyújtotta — olykor túlzott — biztonságérzet gondatlanná tehet bennünket.

Ez a gondatlanság nem azonos a büntetőjogi fogalommal. Nem a normális emberi feledékenység vagy bizonyos fokú hanyagság szinonimája. Nem is arra a sokszor csak „stratégiai gondatlanságnak” nevezett intézményre utal, amikor a biztosított a biztosító szolgáltatása révén próbál „ügyeskedni”, bizonyos mértékig mások kárára gazdagodni. Egyszerűen azt jelenti, hogy csökken az individuum tudatossága cselekményei vonatkozásában, csökken a félelemérzet és a potenciális veszélyek felmérésének képessége.

Negyedszer pedig a biztosítási szektor a biztosított kör és a biztosítási események meghatározása révén képes kifejezni az össztársadalmi szintű prioritásokat

[7] „...the loss lighteth easily upon many than on few...” Act Touching Policies of Assurances used among Marchants, 1601

[8] Clarke, 2005, 252.

[9] Cohn, 1873, 28.

egy-egy adott időszakon belül. Napjainkban ennek megfelelően a biztosítási szektor fogalomkészletének is központi elemévé vált a fenntarthatóság gondolata.

A gazdasági fejlődés fenntarthatóságának általános feltétele, hogy az értékteremtés folyamata összhangban álljon a környezeti erőforrások és a társadalmi stabilitás védelmének céljával.

A fenntarthatóság a biztosítási ágazat szempontjából azt jelenti, hogy a káros környezeti és társadalmi folyamatok fölerősíthetik az ismert kockázatokot, vagy újakat hozhatnak létre.^[10] Eredményességük megőrzésére törekedve tehát a biztosítótársaságok is komolyan érdekeltek a társadalmi fejlődés aktuális állapotából következő kockázatok felmérésében és mérséklésében.

3. Szociológiai vizsgálatok szerepe a biztosításban

Ennek megfelelően bármilyen, a biztosítást, mint intézményt érintő vizsgálat nem hagyhatja figyelmen kívül a szociológiai kontextust sem. Megnyilvánul ez például abban, hogy a jogi szabályozás és a közgazdasági elemzések is elsősorban azokra a kockázatokra, potenciális biztosítási eseményekre helyezik a hangsúlyt, melyek a társadalom értékrendjében kiemelt szerepet töltenek be.

A biztosítók foglalkoznak, foglalkozniuk kell azzal, hogy milyen az intézmény megítélése, elfogadottsága az ügyfelek körében. Ennek a vizsgálatnak alapvetően két oldala van. Egyrészt ki kell térni arra, hogy a biztosított hogyan méri fel és ítéli meg a biztosítási eseményt, azaz milyen a kockázati attitűdje. Ez a beállítottság egyben a biztosítóhoz való viszonyt, ennek megfelelően a szolgáltatás megítélését is erősen befolyásolja.

Hiszen hiába értékeli az életével kapcsolatos kockázatokat magasnak valaki, ha a szolgáltató illetve a szolgáltatás irányában negatív az attitűdje, vagy fordítva, hiába tartja pozitív dolognak egy életbiztosítási szerződés megkötését, ha nem értékeli az életével kapcsolatos kockázatokat.^[11]

Ehhez kapcsolódóan szerephez jut az egyes termékek megítélésével kapcsolatos vizsgálat. Ennek egyik része, hogy a biztosítónak rendelkeznie kell azokkal az adatokkal, melyek az egyes kockázatok bekövetkezésének valószínűségét, következményeit és hatásait konkretizálják.

Ha ugyanis a biztosítási esemény, maga a kockázat túlságosan absztrakt, vagy a biztosított nem tudja helyesen megítélni a lehetséges következményeket, hajlamos arra, hogy ne a biztosítási termék és a szolgáltatások egészét vizsgálja, hanem csak a biztosítási díj mértéke alapján döntsön.^[12] A biztosított ugyanis elsősorban abban érdekelt, hogy a lehető legmagasabb szintű biztonságot, biztosítottságot érje el a lehető legkevesebb anyagi ráfordítás mellett. A biztosítónak

[10] Matesz Béla: *Biztosítási üzlet – Fenntarthatóság és piac*, Forrás: Bank & Tőzsde; 2006. október 2. <http://www.bankestozsde.hu/online/>

[11] Németh, 2006, 56-67

[12] Clarke, 2005, 264.

tehát elsődleges feladata, hogy ezen biztosított célkitűzésre és saját gazdasági érdekeltiségére tekintettel, a törvényi előírásokat is figyelembe véve, az igényeket kombináló terméket dolgozzon ki.^[13]

Ennek során azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy a biztosításnak egyben reálisnak is kell lennie. A biztosítás akkor reális, ha megalapozott biztonságérzetet nyújt. A biztonságérzet mögött tartható ígéretek és teljesíthető követelések húzódnak meg. A fejlett civilizáció sarokkövét jelenti a biztosítás: mind a magánbiztosítás, mind pedig a társadalombiztosítás, a maga sajátos funkciója szerint.

A kockázati attitűd másik eleme, hogy az ember hajlamos a túl kellemetlen vagy fenyegető jelenségek rémét elhessegetni, s így az ellene való biztosítás szükségessége is kevésbé tudatosul. Éppen ezért kínálják a biztosítók „egészség-biztosításként” a betegségek esetére kialakított terméküket, vagy „életbiztosításként” azt a konstrukciót, melyben a biztosító szolgáltatásának alapvető kiindulópontja a halál.

A biztosítás másik fontos eleme, hogy a biztosítónak általában, és képviselőjének a konkrét szerződés megkötése tekintetében képesnek kell lennie arra, hogy a biztosító üzleti megfontolásai mellett megfelelően képviselje és közvetítse a potenciális biztosított felé a biztosítással kapcsolatos jogi, erkölcsi és szociológiai megfontolásokat. A biztosítási jogüggyellett összefüggésben a biztosító és a vele szerződő fél, valamint az egyéb szerződéses alanyok között adekvát bizalmi helyzetnek kell kialakulnia.

Hogy ez a bizalom feltétlen legyen, a biztosító képviselőjének elmélyült erkölcstani és pszichológiai ismeretekre van szüksége. Csak ily módon lehetséges, hogy a biztosítás amellett, hogy alapvetően anyagi és ekként pszichés biztonságot nyújt, egyben a jogbiztonság fenntartását is elősegítse.

Hogyan határozhatjuk meg tehát a biztosítás szociológiai fogalmát? A biztosítás szociológiai értelemben a kockázatok és felelősség értékelésének, a biztonság iránti társadalmi igénynek és a kockázatmegosztáshoz kapcsolódó társadalmi-kulturális elvárásoknak a felmérése, összehangolása és az ehhez igazodó a biztosítási termékek kidolgozása.^[14] Ezek a „termékmenedzselést” és gazdasági hatékonyságot érintő megfontolások már átvezetnek a biztosítás másik értelmezési aspektusához, a közgazdasági oldal elemzéséhez.

[13] Ébli, 1994, 168.

[14] A fogalomalkotás alapja: Nielson – Bertels, 2004, 469–471.

A BIZTOSÍTÁS, MINT KÖZGAZDASÁGI JELENSÉG

A következőkben tehát arra a kérdésre kell választ adnunk, hogyan határozhatjuk meg a biztosítást közgazdasági aspektusból. A szabad piacgazdaság központi fogalma a gazdasági hatékonyság. S mivel a biztosítás több szempontból is immanens része a piacgazdaságnak, a gazdasági hatékonyság fogalmától sem szakadhat el.

Különböző mértékben, de mindenkinek szüksége van biztosításra, hiszen ingatlannal, nagyobb értékű vagyontárggyal az emberek többsége rendelkezik, amelyek megsemmisülése magánemberként az egzisztenciális, gazdálkodó szervezetként pedig a gazdasági ellehetetlenülést vonja maga után. Önerőből történő pótlásuk ugyanis nem, vagy csak aránytalan erőfeszítések révén lehetséges. Ezt a megállapítást képezi le Alfred Manes^[15] fogalomalkotása, mely egyben ötvözi a szociológiai és a közgazdasági megközelítést. Eszerint a biztosítás lényege abban áll, hogy egy, az egyén oldalán jelentkező, bizonytalan kárrögzítést azáltal szüntetik meg, hogy a hasonló kockázatnak kitett egyének csoportot képeznek és kölcsönösen hozzájárulnak egy olyan díjfizetésen alapuló pénzügyi alap kiépítéséhez, melyből az esetlegesen jelentkező károk összege megtéríthető.

A biztosítás közgazdasági megközelítésben nem más, mint kollektív gondoskodás a jövőben előfordulható váratlan káresemények pénzügyi kompenzálására. A közgazdasági szempontok azonban nem korlátozódnak arra, hogy a biztosítás pénzügyi tevékenység. A biztosító kockázatait egy egységes vállalati kockázatkezelési rendszer kezeli. Ez a kockázatkezelési rendszer pedig működésében nagymértékben leképezi az általános gazdasági folyamatokat. A vállalati stratégia meghatározza a kívánt kockázatok körét, valamint elfogadható mértéküket és minőségüket. A kockázatpolitika tartalmazza azokat a formális eszközöket, melyeket az egyes kockázatokkal kapcsolatban alkalmazni kell. A kockázatmenedzsment révén pedig a biztosító a várható kockázatok és bekövetkezésük valószínűsége alapján meghatározza a kockázat értékelésének módszerét.

Egyrészt meg kell állapítanunk, hogy a biztosított szolgáltatása, a díjfizetés és a biztosító teljesítése a káresemény beállta után, időben elkülönül egymástól. Tehát a szolgáltatások teljesítése közötti időkülönbség a biztosító számára lehetőséget adhat egyéb területeken gazdasági tranzakciók végrehajtására és ezáltal makrogazdasági jelentőséget is hordoz.

A biztosított, az egyén szintjén a biztosító ezen tevékenysége a nyereségből való részesedés formájában nyilvánul meg. A befektetésekből keletkező nyeresége egy (jelentősebb) részét a biztosítónak vissza kell juttatnia a biztosítottnak.

[15] „The essence of insurance lies in the elimination of the uncertain risk of loss for the individual through the combination of a large number similarly exposed individuals who each contribute to a common fund of premiums sufficient to make good the loss caused any one individual.”

Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 8, 1935 p. 95

Ezt megteheti úgy, hogy elkülönített számlán kezeli, és mindaddig befekteti, amíg nem kell elszámolnia. Megteheti, hogy emeli a szolgáltatás összegét, vagy pedig a díj és a szolgáltatás arányainak javítására használja. A makrogazdasági folyamatok kihatnak, ill. kihathatnak az egyes konkrét szerződésekből adódó kötelezettségekre is.

A biztosító a szolgáltatások közti eredeti arány fenntartása érdekében élhet az indexálás módszerével. Ez tulajdonképpen nem más, mint egyfajta értékkövetés, a biztosítás díjának és a biztosítási összegnek a hozzáigazítása az árszínvonal változásához, de anélkül, hogy a két változás hosszú távon megfelelné egymásnak. Annak is jelentősége van továbbá, hogy a kárt szenvedett személy kárát anélkül kompenzálják, hogy ezért neki többet kellene fizetnie, mint a kártól megkímélt többi biztosítottnak.^[16] Ehhez pedig tervezésre, tervszerűsége van szükség, elsősorban matematikai és statisztikai megalapozás révén.^[17]

A biztosítás kifejlődésének az alapját és lehetőségét az teremte meg, hogy a tudomány felismerte, a véletlen és a szükségszerűség között meghatározott összefüggés van. A nagy számok törvénye (egyszerűsítve) annyit jelent, hogy amíg a véletlen egyedi esetben előre nem látható, addig tömegben, megfelelő nagyszámú esetben a véletlen nagy valószínűséggel kiszámítható, felmérhető. Igen nagy tömegű véletlenek sora elvezet a törvényszerűséghez. A véletlen tehát a szükségszerűség megjelenési formája.^[18]

A hatályos biztosítási törvény is nevesíti, hogy a biztosító a biztosítási tevékenység során matematikai és statisztikai eszközökkel felméri a biztosítható kockázatokat, megállapítja és beszedi a kötelezettségvállalás ellenértékét (díját), meghatározott tartalékokat képez, a létrejött jogviszony alapján a kockázatot átvállalja és teljesíti a szolgáltatásokat. Ezen tartalékképzésnek pedig különösen arra tekintettel van jelentősége, hogy a matematikai és statisztikai módszerek sem képesek abszolút biztos adatokat szolgáltatni, így a kellő tartalékok felállítása a technikai elem tökéletlensége ellen véd.

A közgazdasági racionalitás tehát már a szerződés megkötésekor jelentkezik. Ezek a számítások azonban – az általános véleményekkel ellentétben – nem csak a biztosító, hanem a biztosított oldalán is jelentkeznek a gazdasági hatékonyság és a rentabilitás megőrzése érdekében. Mindegyik félnek fel kell mérnie, hogy a szerződés megkötése esetén fizetési kötelezettségének mértéke, a kár bekövetkezésének lehetősége és a potenciális kár mértéke hogyan aránylik egymáshoz.

Figyelembe véve ezt a viszonylatot és a biztosítás tömegjellegét, azt mondhatjuk, hogy a biztosításban az egyenlőség elvének kell érvényesülnie. Az összes várható veszteség fedezésére szolgáló tartaléknak egy gazdasági

[16] Kubasek, Nancy et al., 2008, 358.

[17] Novotni Zoltán is a biztosítási tevékenység fogalmi elemeként definiálja: „A biztosítási tevékenységet olyan gazdasági folyamatnak tekintjük, mely az egyedi gazdaságokban bekövetkező vagyoni károsodás kiegyenlítésére szolgál úgy, hogy a biztosítási szolgáltatás ellenérték üzleti és tudományos alapok révén kerül megállapítására. (Novotni, 1993, 6.)

[18] Magyar Biztosítók Szövetsége http://www.mabisz.hu/informacio/info_btort.html

alanyra eső része a biztosítási díj. A kártalanítási összeg az összegyűjtött díjakból ered és a szükséglet-kielégítés folyamatosságát biztosítja. Az egyenlőség elve akkor érvényesül, ha a biztosítottak részéről beszolgáltatott járulékok összege egyenlő a matematikai remény alapján kifizetésre kerülő, a veszteségeket kiegyenlítő összeggel.^[19]

Mindezen megállapítások összefoglalásaként Bauer Árpád nyomán megkísérleljük meghatározni a biztosítás közgazdasági fogalmát, egyelőre a jogi aspektusok figyelmen kívül hagyásával: „kárveszélyek közös viselésére irányul; melynek célja jövőbeni szükségleteknek az egyenlőség elve alapján [...] való kielégítése, mely szükségletek a jövőben, a nagy számok törvényét követve, megközelíthető pontossággal kiszámítható valószínűség mellett jelentkeznek.”^[20]

A BIZTOSÍTÁS JOGI FOGALMA

1. Fogalmi elhatárolás

A biztosítás jogi fogalmának meghatározására számos kísérlet történt, ennek ellenére a mai napig nincs egységesen elfogadott fogalom. Különösen olyat nehéz találni, mely a biztosítást^[21] mint intézményt elhatárolná magától a szerződéstől. Erre a jelenségre példa Bauer Árpád definíciója,^[22] ahol a biztosítás és a biztosítási szerződés fogalma szinonimaként jelentkezik: „A biztosítás jogi megjelenési alakját tekintve egy olyan kétoldalú szerződés, melynek célja az, hogy védelmet nyújtson ama veszélyek ellen, melyek az embernek gazdasági hátrányt vagy veszteséget okozhatnak.” Ebből egyben az is következik, hogy amikor biztosításról beszélünk, bizonyos mértékig el kell szakadnunk a magánjogban gyakran felmerülő, szerződésorientált megközelítéstől. A biztosítást és a biztosítási ügylet fogalmát elkülönítetten, de a párhuzamokat is figyelembe véve kell definiálni.

Miért van jelentősége ennek a fogalmi elhatárolásnak? Elsősorban azért, mert a biztosítási szerződés fogalma bizonyos értelemben szűkebb. Elméleti szempontból nem lenne akadálya annak, hogy egy biztosítási szerződés, mint polgári jogi szerződés akár magánszemélyek között is létrejöhessen.^[23] Ha pedig ezt elfogadjuk, a biztosítási szerződés fogalmának nem szükségképeni része a tömegszerűség és az iparszerűség. Éppen ezért a biztosítási ügylet

[19] Bauer, 1941, 13.

[20] Bauer, 1941, 16.

[21] Egyes szerzőknél megjelenik a „biztosítási üzem” fogalma is, alatta azt a jogi formát kell értenünk, melynek keretei között a biztosítási ügyletek megkötésére sor kerül. Ez az elhatárolási kísérlet azért problémás, mert a jogi forma fogalmából nem azonosítható egyértelműen, hogy itt a szervezeti keretről (társasági forma) vagy a szerződés formájáról van szó.

[22] Bauer, 1941, 17.

[23] Ettől független kérdés, hogy a biztosításokra vonatkozó magyar jogszabályok – és a nemzetközi gyakorlat – hagyományosan ezt nem teszik lehetővé.

fogalma komplexebb, a biztosítást nem csak egy polgári jogi ügyletként definiálja, hanem utal a jogintézmény közgazdasági hátterére és a biztosítók általános, részben közjogi jogállásának elemeire is. Ezt a kettősséget jól fejezi ki az angol biztosítási jogi terminológia. A források alapján ugyanis jól elhatárolható az „insurance contract” és az „insurance business” fogalma. Ez utóbbi kifejezés tulajdonképpen a biztosítási tevékenységet jelenti, mely az 1982-es angol biztosítási törvény megfogalmazása szerint a – magyarul talán tágabb értelemben vett biztosításként fordítható terminus – a biztosítási szerződések megkötése, fenntartása és teljesítése.

A magyar biztosítási jogban Kuncz Ödönnél^[24] találkozunk egy olyan fogalomalkotással, mely ennek a tágabb értelemben vett biztosításnak a leírását tartalmazza: „A biztosító közösségbe szervezi az egyforma kockázatnak kitett és így egymásra utalt egyéneket; statisztikai és matematikai alapon kiszámítja, hogy az egyes egyének mekkora hozzájárulása elégséges a jelentkező szükséglet fedezetére, és a biztosítási eset által konkretizált szükségletet azoknak a befizetéseiből elégíti ki, akiknél a szükséglet nem jelentkezett.”

Ehhez képest hogyan határozhatjuk meg a biztosítási szerződést? A „biztosítási szerződés olyan szerződés, amelyben az egyik fél, a biztosító, ígéretet tesz a másik félnek, a szerződőnek, hogy díj ellenében egy meghatározott kockázatra fedezetet nyújt.”^[25]

A biztosítás és a biztosítási szerződés fogalma tehát bizonyos mértékig részegész viszonylatban áll egymással, a kettő élesen nem különíthető el egymástól. Ezért a továbbiakban a biztosítás kifejezést használom tágabb értelemben, beleértve a biztosítási szerződés fogalmát is. A fogalom elkülöníthető elemeinek feltárása során érdemes a történeti mintákból kiindulni. *Exemplis discimus.*^[26]

2. A fogalomalkotás történeti alapjai

A biztosítás fogalmának előképei, vagy legalábbis a közös kockázatviselésre vonatkozó igény már a római jog időszakában megjelent. Anélkül, hogy a prezentizmus „bűnébe” esnénk, megkísérelhetjük azonosítani a római jogi „biztosítás-fogalom” elemeit. Ennek során a vagyonsbiztosítás előképeként^[27] számon tartott *fenus nauticum* jogintézményét és az életbiztosítás jegyeit hordozó *collegium funeraticium* szabályozását vehetjük alapul.

A közös elem az ókori intézmények esetében is a kockázatvállalás fogalma. Malcolm Clarke utal arra, hogy akár biztosításról, akár biztosítási szerződésről beszélünk, az első momentum az, hogy biztosítás esetében valamely kellemet-

[24] Kuncz, 1941, 14.

[25] Az európai biztosítási szerződési jog alapelvei (PEICL), Cikk 1: 201. (1) bekezdés

[26] Példákból tanulunk (Phaedrus)

[27] Előfordulnak olyan szövegek, ahol az intézményt az életbiztosítás történeti előzményei közé sorolják. Ez az álláspont legfeljebb annyiban tartható, hogy mindkét szabályozásban megjelentek olyan elemek, melyek a biztosítás alapvető fogalmi ismérveinek tekinthetők. Beck, 1895, 7.

len, káros esemény bekövetkezése esetére a veszteséget szenvedő fél számára ígér segítséget.

Ez a segítség megnyilvánulhat kár-kompenzáció vagy helyreállítási ill. javítási támogatás formájában.^[28] Amennyiben pedig ez a segítségnyújtásra tett ígéret jogi kötőerővel is bír, már kockázatvállalásról beszélhetünk. Nyilvánvaló azonban, hogy nem minden ilyen ígéret minősülhet biztosításnak, hiszen az túlszabályozottságot és átláthatatlanságot eredményezne. A kérdés tehát, hogy melyek a biztosítás további *differentia specificái*?

Az ókori jogintézmények szabályozási technikáit vizsgálva elsőként érdemes a szerződéses alapon létrejött *fenus nauticum* elveiből kiindulni. Ez egy sajátos kölcsön-koncepciót feltételezett, amelynek két elkülöníthető ismérve, hogy a kölcsönadó a kamat meghatározásakor túlléphet a törvényileg szabályozott kamatmaximumot,^[29] és ennek ellentételezéseként sor került a kockázatok átvállalására is. Ezt maga a Digesta tételes joga is rögzíti egy Modestinustól származó fragmentumban: „*In nautica pecunia ex eo die periculum spectat creditore ex quo navem navigare conveniat.*”^[30] Az adós a szerződés megkötésekor vállalja, hogy szerződésszerű teljesítés esetén megfizeti a kölcsönt és a törvényi kamatmaximumon túlmenő kamatokat. Ez utóbbi az ő „biztosítási díja”. A hitelezőnek („kvázi-biztosító”) a károk megtérítésére vonatkozó kötelezettsége abban jelentkezik, hogy a kölcsönösszeget bármilyen késlekedés esetén az adósnak nem kell visszafizetnie: ez tulajdonképpen a hajós oldalán előállt károk kompenzációja, megtérítése.

A másik kiindulási pont a római jogi vizsgálatok során a collegium funeraticium, mint az életbiztosítás előképe. Ezt az intézményt vizsgálva további fogalmi elemek csíráit fedezhetjük fel: a kockázatközösség és a biztosítási esemény fogalma^[31] is megjelenik utalás szintjén. A kockázatközösségi jelleg bizonyítéka maga a szervezeti forma. A collegium a jogképességgel bíró személyegyesületeknek az a típusa, melyben magánemberek működtek együtt valamilyen cél közös megvalósítása érdekében, mely célt a jogszabályba ütközés tilalmára tekintettel kellett megállapítani.^[32] A collegium funeraticium tevékenységének társadalmi elismertségét mutatja, hogy a *lex Iulia de collegiis*

[28] Clarke, 2005, 347.

[29] Itt érdemes utalni arra, hogy előfordultak olyan esetek, amikor ebben a magánjogi struktúrában közjogi elemek is megjelentek. Titus Livius például említést tesz arról, hogy a háború idején Itáliából Hispániába fegyvereket szállító csapatok által szenvedett veszteségeket az állam állta.

„Vbi ea dies uenit, ad conducendum tres societates aderant hominum undeiginti, quorum duo postulata fuere, unum ut militia uacarent dum in eo publico essent, alterum ut quae in naues imposuissent ab hostium tempestatisque ui publico periculo essent.” (Livius: Ab urbe condita lib. XXIII. c. 49) Hasonló intézményről tesz említést Cicero a római állam szállítási kapcsolatairól (Cicero: Ad familiares (lib. 11, № 17))

[30] D. 22. 2. 3.

[31] A *fenus nauticum* esetében a kölcsön-megállapodás ugyanis nem utalt *naufragiumra* vagy más potenciális veszélyre, ami kiválthatja a hitelező helytállását, így elvileg hiányzott a biztosítási esemény a megállapodásból.

[32] Bessenyő, 1998, 207.

egyesülési jogot korlátozó szabálya alóli kivételként az alapításhoz nem volt szükség a senatus vagy a császár jóváhagyására. Ezzel elmondható, hogy a biztosítás fogalmának alapvető elemei már a klasszikus római jog korának végére kialakultak. S bár tény, hogy historikus korszakváltások idején a biztosítás jogintézménye „hagyományosan” újabb aspektusokkal gazdagodik, s eközben elavult intézmények kerülnek ki a biztosítás tágabb jogfogalmi köréből, a biztosítás lényege nem változik.^[33]

A biztosítás intézménye nagymértékben függött a társadalom általános állapotától: mind a gazdasági lehetőségek és az általános vállalkozási hajlandóság, mind az egyes társadalmi csoportok egymáshoz való viszonya meghatározta a fejlődés irányait. Ebből adódik, hogy egyes korszakok nem, vagy csak alig tudtak hozzátenni a biztosítás fogalmának gyarapodásához. Ez tapasztalható szinte a teljes középkorban. Elszigetelt jogesetek formájában^[34] találhatunk ugyan utalást arra, hogy a római jogi intézmények fennmaradtak,^[35] egyes részterületeken új szabályozási technikák is megjelentek,^[36] de úttörő változások nem mentek végbe.

A biztosítási jogi fogalmának elemzése során ezért következő lépcsőként a jelentősebb kódexek törvényi definíciói szolgálhatnak alapul. A magyar és külföldi jogirodalomban is a XIX., illetve még inkább a XX. századtól kezdve találunk konkrét meghatározásokat, elsősorban a kereskedelmi jogi kodifikációkkal összefüggésben.

A kereskedelemről szóló 1875. évi XXXVII. törvényben^[37] (a továbbiakban: Kt.) megtalálható kárbiztosítási ügylet fogalma két elemre bontható: a díjfizetési kötelezettség és a vagyoni hátrány megtérítésére történő kötelezettségvállalás. Apáthy Istvánnak a Kt.-hez írott kommentárjából az is megállapítható, hogy a biztosítás kockázatközösség jellegét az adott korban nem értették a biztosítás fogalmába: „A biztosítás azon kétoldalú ügylet, melynél fogva valaki ellenérték kikötése mellett, magát egy másik irányában arra kötelezi, hogy az utóbbinak azon hátrányt, mely őtet egy meghatározott esemény bekövetkeztével éri, megtérítendi, illetőleg az ez esetre megállapított összeget megfizetendi.”^[38]

Az 1900-as magánjogi kodifikációs tervezet újabb fogalmi elemet iktatott be, pontosabban nevezett meg: a biztosítási esemény, mint a biztosító szolgáltatását kiváltó esemény jelenik meg.

[33] Julesz, 2009, 25-29.

[34] Ilyen az ún. „Mouse’s case” vagy a pápa magyarországi követének utazására kötött biztosítás esete, melyekről Victor Dover tesz említést a tengeri biztosítás kapcsán. Lásd: Dover, 1982

[35] Például a lex Rhodia továbbélésével kapcsolatban további adalékok: Park, 1800

[36] A legfontosabb a tengeri biztosítás fejlődése volt, mely a részben megőrizte a római jogi tradíciókat, részben továbbfejlesztette azokat. Ennek a folyamatnak része volt az Ordo et consulta do maris 1063-ból és a velencei Hajózási Statútum 1255-ből.

[37] 463. § Azon ügylet, melynél fogva valaki ellenérték (díj) kikötése mellett, arra kötelezi magát, hogy bizonyos személynek az ezt valamely meghatározott esemény következtében érő vagyoni hátrányt megtéríti, kárbiztosítási ügyletnek tekintetik.

[38] Apáthy, 1872, 806

3. A biztosítás fogalma a hatályos jogszabályok alapján

A német „Gesetz über den Versicherungsvertrag 1. §-a^[39] a definiáláskor egy fogalmi distinkciót is eszközöl, mivel a személy- és vagyonszolgáltatások fogalmát szétválasztja, elsősorban a biztosítót terhelő kötelezettségek vonatkozásában. Érdekes, hogy például az orosz polgári törvénykönyv^[40] a díjfizetési kötelezettséget expressis verbis nem minősíti a biztosítás szükséges fogalmi elemének, sőt az osztályozás szempontjából is elsősorban az önkéntesség–kötelező jelleg elhatárolására helyezi a hangsúlyt, és csak másodsorban említi a biztosítás tárgya szerinti felosztást.

A Polgári Törvénykönyv hatályos 536. §-a szinte ugyanezt a fogalmat alkalmazza. zen fogalmi elemeket összefoglaló definíciók közül a legpontosabbnak az alábbi tartom:

„Biztosítás alatt az a kereskedelmi ügylet értendő, melynek alapján a szerződő felek egyike – a biztosító – bizonyos személynek az ezt valamely meghatározott esemény következtében érő hátrányt megtéríti (kárbiztosítás), vagy valamely személy élettartamától, egészségétől vagy testi épségétől függően bizonyos összeg kifizetésére kötelezi magát (életbiztosítás) megfelelő ellenérték, díj kikötése mellett.”^[41] Érdemes azonban kitérni a biztosítókról és biztosítási szerződésekről szóló 2003. évi LX. törvény (továbbiakban: Bit.) 4.§-ának rendelkezéseire,^[42] melyek a fentiekben már megállapított fogalmi elemek mellett egy nagyon fontos új szempontra is rávilágítanak. A biztosítás kockázatközösséget is jelent, méghozzá az azonos vagy hasonló kockázatoknak kitett személyek közösségét.

Mindezek alapján összeállnak azok a fogalmi elemek, amelyek segítségével meghatározható a biztosítás lényege: kockázatközösség, a két egymással szemben álló szolgáltatás – a díjfizetés és a károk megtérítésének kötelezettsége –, valamint a biztosítási esemény.

[39] VVG. 1. § (1) Bei der Schadensversicherung ist der Versicherer verpflichtet, nach dem Eintritt des Versicherungsfalls dem Versicherungsnehmer den dadurch verursachten Vermögensschaden nach Maßgabe des Vertrags zu ersetzen. Bei der Lebensversicherung und der Unfallversicherung sowie bei anderen Arten der Personenversicherung ist der Versicherer verpflichtet, nach dem Eintritt des Versicherungsfalls den vereinbarten Betrag an Kapital oder Rente zu zahlen oder die sonst vereinbarte Leistung zu bewirken.

(2) Der Versicherungsnehmer hat die vereinbarte Prämie zu entrichten. Als Prämien im Sinne dieses Gesetzes gelten auch die bei Versicherungsunternehmen auf Gegenseitigkeit zu entrichtenden Beiträge.

A fogalom az 1908-as és a hatályos szövegben szinte azonos.

[40] Статья 927. 2. В случаях, когда законом на указанных в нем лиц возлагается обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц либо свою гражданскую ответственность перед другими лицами за свой счет или за счет заинтересованных лиц (обязательное страхование), страхование осуществляется путем заключения договоров в соответствии с правилами настоящей главы.

[41] Ferencz – Balázs – Vadnai, 1928, 12.

[42] „A biztosítási szerződésnél fogva az egyik fél – a biztosító – másnak érdekét érintő bizonyos eset – a biztosítási eset – bekövetkezésétől feltételezeten vagyoni szolgáltatásra, a másik – a szerződő fél – a kikötött díj megfizetésére kötelezi magát.”

A biztosítás fogalmának szociológiai, közgazdasági és jogi jellemzőit is figyelembe véve meghatározhatjuk a biztosítási tevékenység komplex fogalmát: Biztosítási tevékenységről akkor beszélünk, ha egyik fél – a biztosító – ellenérték fejében vállalja, hogy valamely bizonytalan esemény bekövetkezésekor adott szolgáltatást teljesít. A biztosító által vállalt kockázat mértéke a hasonló kockázatnak kitett egyének közötti kockázatosztás révén csökken és a nagy számok törvényén alapuló számítások alapján előre jelezhető.^[43]

IRODALOM

- Apáthy István (1872): *Kereskedelmi jog*, Budapest
- Bauer Árpád (1941): *A biztosítás elmélete és gyakorlata I-II.* Budapest, Révai
- Bessenyő András (1998): *Római magánjog I–II.*, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó
- Bibó István (1986): *Kényszer, szabadság, jog, Bevezetés*, In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok, Első kötet, 1935-1944.* Budapest, Magvető Kiadó
- Clarke, Malcolm (2005): *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press
- Cohn, Ludwig (1873): *Der Versicherungs-Vertrag nach allgemeinen Rechtsprinzipien*, Breslau, Verlag von Wilhelm Koebner
- Dover, Victor (1982): *A Handbook to Marine Insurance*, London, Witherby & Co Ltd.
- Ébli Éva (1994): Gedanken über die betriebswirtschaftlichen Herausforderungen an die ungarische Versicherungswirtschaft, In: Hesberg, Dieter – Nell, Martin – Schott, Winfried (eds.): *Risiko, Versicherung, Markt; Festschrift für Walter Karten zur Vollendung des 60. Lebensjahres.* Karlsruhe, VVW.
- Ferencz Tibor – Balázs József – Vadnai Béla (1928): *A biztosítás és pereinek technikája.* Budapest, Közérdekű Könyvek Kiadóvállalata
- Julesz Máté (2009): A jó erkölcs a biztosításshociológiában, *Biztosítási szemle*, 2009/5. szám, Budapest, Tipp Cult Kft.
- Kubasek, Nancy et al.(2008): *Dynamic Business Law*, New York, McGraw-Hill
- Kuncz Ödön (1939): A biztosítás egységes fogalma, In: *Küzdelem a gazdasági jogért*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Németh Ildikó (2006): Attitűd a szolgáltatásmarketingben: A kockázati attitűd és a biztosítások kapcsolata, In: Svéhlik Csaba (szerk.): *„Kihívások és trendek a gazdaságban és a közszférában napjainkban” I. KHEOPS Tudományos Konferencia tanulmánykötet, KHEOPSZ Automobil – Kutató Intézet*
- Nielson, Norma L. – Bertels, Stephanie (2004): Embracing Risk: The Changing Culture of Risk and Responsibility, *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 29, № 3, 2004. Toronto, University of Toronto Press
- Novotni Zoltán (1993): *A biztosítási szerződések joga*, Budapest, ELTE Jogi továbbképző Intézet
- Park, James Allan (1800): *A System of the Law of Marine Insurance*, Boston.
- Schmidt, Reimer (1994): Weitere gedanken zum Versicherungsbegriff, In: Hesberg, Dieter – Nell, Martin – Schott, Winfried (eds.): *Risiko, Versicherung, Markt; Festschrift für Walter Karten zur Vollendung des 60. Lebensjahres.* Karlsruhe, VVW.

[43] A fogalomalkotás alapja: Schmidt, 1994, 5.



Győr. Kir. törvényszék és a Révai reáliskola testgyakorlótere.

•
A Királyi törvényszék és a Révai reáliskola testgyakorlótere, Győr, 1926 körül (Képeslap, 1926 k.)

Az állami információpolitika alkotmányos korlátai

Minden államnak szükségszerűen volt és van információpolitikája,^[1] mely az egyes társadalmi alrendszerek (beleértve az állami igazgatást is) működéséhez szükséges adatok gyűjtését, tárolását, rendszerezését, nyílt bemutatását vagy éppen elrejtését és egyéb felhasználását rendszerezi és szabályozza. Az állami információpolitika demokratikus környezetben jogilag szabályozott alkotmányos korlátok között működik. Montesquieu újszerűsége a francia felvilágosodás korában részben abból állt, hogy nem jogász érveket használt, szemlélete inkább a későbbi politikai szociológiához hasonló, mikor a társadalmi szerveződés általános törvényeit kereste.^[2] Elméletének lényege, hogy a szabadság abban az államban tartható meg leginkább, ahol egy kormányzati szerv sem monopolizálhatja a hatalmat, és így elkerülhető a despotizmus kialakulása – innen származik a fékek és ellensúlyok formulája. A montesquieu-i elméletet az állami információpolitikára vonatkoztatva leszögezhető, hogy az információ monopolhelyzetet eredményező kezelése, illetve (akár az állami, akár a privátszférában történő) felhalmozása mindenképpen elkerülendő és korlátok (valamint garanciák) közé szorítandó.

A *normatív alkotmányosság* követelménye alapján az alkotmány alapelveinek és tételes előírásainak a belső normarendszer minden szintjén érvényesülnie kell. A modern jogrendszerekben az alkotmányellenesség folyamatos kiszűrésének feladatát az alkotmánybíróságok látják el: az alapelvek kifejtése és értelmezése útján elősegítik, hogy azok tartalmilag is áthassák az egész jogrendet, és a konkrét alkotmányellenes előírásokat megsemmisítik.^[3] Az alkotmánybíráskodás tehát nem szűkíthető le az alapjogvédelmi bíráskodásra, hiszen az alkotmányossági viták eldöntéséhez az alkotmányi értékek alapjogi megfogalmazása mellett tekintettel kell lenni az alkotmányi értékek viszonyára, valós helyzetére, szerepére és tartalmára.

[1] Balogh Zsolt György-féle terminológia alapján (Balogh, 1998, 166.)

[2] http://www.ajk.elte.hu/HallgatoiInformaciok/TanszekekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/1_Kotet/I_II_VI%20fejezet.pdf, 2010-07-06

[3] Bitskey, 1997, 16.

Az információkezelés alkotmányos korlátait nemzeti szinten kikényszerítő szervezetek között így első helyen az alkotmánybíróságot és az információs jogokra szakosodott ombudsmant (más helyütt információs biztost vagy hatóságot) kell érteni. Európai szinten hasonló szerepet tölt be az Európai Emberi Jogi Bíróság, de „alulról jövő kezdeményezésként” nem elhanyagolható jelentőségű az adatvédelmi audit vagy a belső adatvédelmi felelősök (*data protection officers*) tevékenysége sem.

Jelen tanulmány a német és magyar alkotmánybíróság, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság információs jogokat érintő legfontosabb döntéseit veszi számba és végül kitér az ún. közszereplőkkel kapcsolatos információk nyilvánosságának alkotmánybírósági és európai emberi jogi értelmezésére is.

1. A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI

1951-ben kezdte meg működését az adatvédelmi szempontból igen aktívnak minősíthető német Szövetségi Alkotmánybíróság, mely az ún. népszámlálási ítélet óta Európa és Magyarország számára példamutató és igen szigorú értelmezési gyakorlattal szolgál.

1983-as népszámlálási ítéletében^[4] (BVerfGE 65) óriási horderejű döntést hozott, mikor az alaptörvényben egyébként explicite nem szereplő személyes adatok védelméhez való jogot az általános személyiség-védelem anyajogából vezette le. Önállóan védendő jogintézményként, valamint alkotmányos alapjogként definiálta az információs önrendelkezési jogot. Az ügy tárgya egyébként az 1983-as népszámlálási törvény volt, mely alapján a személyazonosító, foglalkozásra és munkahelyre vonatkozó adatok összekapcsolhatók lettek a lakcímnnyilvántartással, valamint anonimizált formában ugyan, de az adatokat közigazgatási szervek is felhasználhatták volna. Az alkotmánybíróság szerint mind az egyén önrendelkezési jogára, mind a demokratikus társadalomra veszélyes lehet az a helyzet, melyben a polgár nem tudhatja, hogy ki, mikor és milyen alkalomból tájékozódhat, és mit tudhat meg róla. A személyiségi jogot értelmezve az ítélet megállapította, hogy az magában foglalja az egyénnek az önrendelkezés eszméjéből fakadó illetékességét annak alapvető eldöntésére, mikor és milyen mértékben fedi fel életének részleteit. Egyértelmű, hogy a német határozat eszmeiségéből és indokolásából a magyar „*személyi számos*” határozat nagymértékben merít.

2006-ban a testület úgy döntött, hogy a számítógépes adathordozón (*Festplatte*) tárolt **internetes kommunikációs adatokra** – bár a távközlési titok kategóriáján kívül esnek – érvényesíthető az információs önrendelkezési jog (és mellesleg a magánlakás sérthetlenségének) védelme. (2BvR 2099/04)

[4] <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html#Rn003>, magyarul megjelent: Informatika-Jog-Közigazgatás, Nemzetközi Dokumentumok, Infofilia, Budapest, 1991, I. kötet, 6.1-6. 39 oldal

2006-ban a terrorizmus elleni harc jegyében a német jogalkotó módosította a rendőrségi törvényt. A német alkotmánybíróság a preventív célú számítógépes nyomozás (*Rasterfahndung* – gépi nyilvántartások összevetése bűnözői vagy terrorista profilszerzés érdekében) módszere alkalmazásának észak-vesztfáliai jogi szabályozását éppen azért nyilvánította alkotmányellenesnek, mert a 2001. szeptember 11-e utáni ún. „alvó terrorista ügynökök” felderítése nem kapcsolódott semmilyen konkrét és magasabb rendű jogi tárgy veszélyeztetéséhez. (BVerf.GE 1 BvR 518/02) Németországban sem egységesek azonban a vélemények: Evelyn Haas bírónő különvéleményében utalt arra, hogy a veszély eltűnt, mert a legtöbb rekord azonnal újra automatikusan megsemmisítésre kerül, a „legtöbb érintett személy” alapjogát az intézkedés nem érinti, azon személyek esetében pedig, akiket az adatrögzítés és adategyeztetés érint, mindez „kisebb intenzitású”.^[5]

2007-ben a **titokban végzett apasági vizsgálat** illegális és alkotmányellenes mivoltáról döntött a testület, valamint arról, hogy a nyilatkozattételre jogosult anya (vagy a nyilatkozattételre jogosult érintett gyermek) hozzájárulása nélkül végzett apasági teszt eredménye bírósági eljárásban törvényes bizonyítékként nem használható fel. (1BvR 421/05)

2008. március 11-i ítéletében az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek és a személyiségi jogokat sértő gyakorlatként minősítette^[6] (1 BvR 2074/05) az általános, konkrét cél nélküli, teljes és **automatizált gépjármű-rendszámadatokat átvilágítását**, vagyis az összes elhaladó autó rendszámainak válogatás nélküli beszkennelését. Hessen tartományban különösen sokat költöttek 2007-ben a rendszerre (a kilenc új készülék darabja 300 000 Euróba került), de a több mint egy millió felvétel csupán 300 találatot eredményezett, és ezek kétharmada is csak a gépjármű kötelező biztosítás hiányát leplezte le.



* A német alkotmánybíróság ítéletét követő évben a tagállami szabályozás (Brandenburg és Thüringia tartományok kivételével) még mindig alkotmányellenes. Brandenburg és Thüringia tartományokban az alkotmányos elveknek megfelelő, Berlinben egyértelműen alkotmányosított, a legtöbb tartományban egyes elemekben alkotmányellenes a szabályozás. A fehérrel jelzett helyeken nincs ilyen jellegű norma. Forrás: <http://www.auto-motor-und-sport.de/service/kommentar-voller-datendrang-1325474.html> (2009. május 22.)

[5] Möllers – Ooyen, 2003, 265., valamint Bull, 2005, 280. oldaltól

[6] http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr207405.html, 2010-03-02

2008-ban a karlsruhe-i testület egy nem kodifikált új alapjogot definiált, amit a köznyelv „IT alapjognak”, „számítógép-alapjognak”, a „digitális intimszféra alapjának” is nevez. Az **informatikai rendszerek on-line átvilágítása** előzetes bírói engedély nélkül sérti ezen rendszerek működésének integritását és a bizalmi elvet, így a személyiségvédelmi anyajogot és az információs önrendelkezési jogot is. (1BvR 370/07 és 1BvR 595/07)

2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI

„...Magyarországon az adatvédelem és az aktanyilvánosság ügye továbbra is a szabadságjogok érvényesülésének kiemelt, szimbolikus területe maradt. A személyi szám eltörlésének – mint a portugál alkotmányban is – elsősorban szimbolikus szerepe volt. Az itt lefektetett alapelvek és attitűd akkor is érvényesek maradnak, és az emberek akkor is számon tartják őket, amikor a technikai fejlődés már rég újabb, és más problémák elé állítja az adatvédelmi jogot. Bár meg kell mondani, hogy Magyarországon az Alkotmánybíróságnak még hosszú évekig küzdenie kellett az állami bürokráciával és a törvényhozással, amely a személyi számmal való adat-összekapcsolásban látta számos társadalmi baj megoldását. Az Alkotmánybíróság már a kezdetekben az európai standardokkal való összehangra ügyelt – az információs önrendelkezési jog definiálásában például a német alkotmánybíróságot követte. Sőt ezt az irányvonalat tartja fenn most is...” (Sólyom László köztársasági elnök köszöntője az Európai Adatvédelmi Hatóságok Budapesti Tavaszi Konferenciáján, 2006. április 5-én)

A normaszöveg és az Alkotmánybíróság az értékhierarchiában kiemelkedő szerepet szán (többek között) az emberi méltóságnak, a véleménynyilvánítás, az információszerzés és az információterjesztés szabadságának.^[7] Az alapjog-korlátozás legfontosabb^[8] módszertani korlátja a lényeges tartalom sérthetetlensége. (Alkotmány 8.§ (2) bek.) Az Alkotmánybíróság az alapjog tartalmát csak kivételes esetben határozza meg abszolút módon (például a halálbüntetés kapcsán az élethez való jog esetében), általában relatív módon történik a megállapítás a korlátozás szükségessége-arányossága mérce segítségével.^[9] Így például a vagyonbevallás törvényi szabályozását alkotmányellenesnek mondta ki a testület, mert a törvényhozó által megjelölt célra – az adócsalás megelőzésére – az eszköz alkalmatlan volt, és az ehhez a megjelölt alkalmatlan célhoz képest a magánszférához és a személyes adatok védelméhez való jogot a jogszabály aránytalanul korlátozta volna. 1990 októbere óta az alapjog-korlátozás alkotmányosságának állandó kritériuma, hogy a korlátozásnak kényszerítő okból és arányosan kell történnie, az arányosság követelménye így magába foglalja a legkevésbé korlá-

[7] Ádám, 1998, 72.

[8] Sólyom László az ún. alapjogi teszt mellett megkülönböztet egyéb viszonyítási kritériumokat is pl. jogállamiság, demokrácia, diszkrimináció-tilalom, egyes ügycsoportokra szabott mércék, minimális standardok, kontextuális követelmények stb. (lásd Sólyom, 2001, 402–441.)

[9] 2/1990. (II.18.) AB határozat, 64/1993. (XII.22.) AB határozat, 11/1992. (I.30.) AB határozat

tozó és legalkalmasabb eszköz igénybevételének kötelezettségét (például 7/1991. (XII.28.) AB határozat, 8/1991. (III.5.) AB határozat).^[10]

A magyar Alkotmánybíróság megalakulása óta számtalan – 1990–2008 között majdnem száz – határozatában^[11] (nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő mértékben) foglalkozott az információs jogokkal, túlnyomó részben a személyes adatok védelméhez való joggal. Megkönnyítette helyzetét, hogy az információs jogok a rendszerváltást követően a magyar Alkotmányban explicit módon szereplő alkotmányos jogként lettek definiálva. Sólyom László szavai szerint „Az Alkotmánybíróság rendkívüli eréllyel lépett fel az adatvédelmi alapjogok és az információszabadság mellett. Az adatvédelmi törvény tartalma végül is a személyiség-határozatot követi. Az Alkotmánybíróság nem adatvédelmi fundamentalista, s tisztában volt azzal, hogy a korlátlanul használható személyi szám alkotmányellenessé nyilvánításának elsősorban szimbolikus jelentősége van.”^[12]

Az Alkotmánybíróság határozottan kiáll azon értelmezés mellett, miszerint a két információs jog egymással szorosan összefügg, a személy autonómiájának két, egymást kiegészítő feltétele, melyeket egymásra tekintettel kell értelmezni. (ABH 1994.342,354)

A személyes adatok védelméhez való jog jelentéstartalmának kibontásánál az Alkotmánybíróság fontos értelmező szerepet folytatott.^[13] (20/1990. (X.4.) AB határozat, 15/1991. (IV.13.) AB határozat, 34/1994. (VI.24.) AB határozat, 60/1994. (XII.24.) AB határozat, 46/1995. (VI.30.) AB határozat) A testület az alapjogot nem hagyományos védelmi jogként, hanem aktív információs önrendelkezési jogként definiálta, melynek legfontosabb tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik saját adatai felhasználásáról és nyilvánosságra hozataláról. Egy demokratikus jogállamban biztosítani kell az emberi méltóság védelmét és a személyiség szabad kibontakoztatását, ezért az információs önrendelkezési jog csak törvény alapján korlátozható.

A másik oldalon az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szabad véleménynyilvánítás anyajoga felöleli a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és az információk megszerzésének szabadságát. (ABH 1994.342.354) A közérdekű adatok nyilvánossága és az adatokhoz való hozzáférés a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka, másrészt előfeltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, amivel egyébként szorosan összefügg. (ABH 1994.177,185)

A számtalan elképzelhető felosztási kritériumrendszer mellett álláspontom szerint a vonatkozó határozatok – tárgyukat és céljukat tekintve – a következő ismérvek alapján is kategorizálhatók:

A.) az információs jogok alkotmányos alapjogi értelmezési keretének megteremtése (pl. „személyi számos” AB határozat)

[10] Sólyom, 2001, 396.

[11] Lásd függelék

[12] Sólyom, 2001, 468.

[13] Chronowski, 2005, 214.

B.) a politikai-jogi rendszerváltással összefüggő elvi döntések (pl. „III/III-as” AB határozatok)

C.) az információs jogok részletes jogi értelmezése és elemzése (pl. a szexuális adatokra vonatkozó vagy a bűnügyi nyilvántartással foglalkozó AB határozat), ideértve a Sólyom László által „személyes adatokat védő rutinügyeket”,^[14] valamint az önkormányzati nyilvánosság és a közhiteľű nyilvántartások nyilvánosságának kérdéseit.

D.) a jogalkotással összefüggő kodifikációs kérdések (általában a törvényi szintű felhatalmazást vizsgáló AB határozatok)

Ehhez a rendszerezéshez kapcsolódó néhány reprezentáns konkrét példa:

A.) 1. A magyar adatvédelmi jog történetében mérföldkőnek számított az ún. „személyi számos” 15/1991. (IV. 13.) AB határozat,^[15] mely alapvetően Dr. Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnökének nevéhez köthető és mely tagadhatatlanul meghatározta az egy évvel később hatályba lépő adatvédelmi törvény kereteit és koncepcióját, mikor kimondta, hogy

- személyes adatot feldolgozni (az adatfeldolgozás minden egyes szakaszában) csak pontosan meghatározott, bejelentett és közhiteľűen rögzített jogszerű célra szabad (célhoz kötöttség elve)
- személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes (készletező adatgyűjtés tilalma)
- a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel alkotmányellenes (univerzális személyi szám tilalma)
- az állampolgár személyére, családi és egyéb körülményeire vonatkozó adatot csak az érintett állampolgár hozzájárulásával, illetőleg törvényben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni (információs önrendelkezési jog).

Az indokolásból kiemelendő az a nem-jogászok számára is az adott történelmi helyzetben egyébként jól „emészthető” lényegi rész, melyet – véleményem szerint – a közvélemény előtt sajnos nem megfelelően kommunikáltak és amely a személyi szám használatának a magánszférára gyakorolt „zsugorító” hatásával foglalkozik. A különböző nyilvántartásokból „összeollózott” személyiségprofil szükségszerűen torz és igazságtalan döntésekhez vezet. „A nagy mennyiségű összekapcsolt adat, amelyről az érintett legtöbbször nem is tud, kiszolgáltatja az érintettet, egyenlőtlen kommunikációs helyzeteket hoz létre. Megalázó az olyan helyzet, és lehetetlenné teszi a szabad döntést, amelyben az egyik fél nem tudhatja, hogy partnere milyen információkkal rendelkezik róla.” Ráadásul, ha az univerzális azonosítót a nem-állami szféra is használhatja, az állam még messzebbre terjesztheti ki az egyén feletti ellenőrzését. A határozat nemzetközi körképet is ad, a mintaadó német példát külön kiemelve.

[14] Sólyom, 2001, 466.

[15] 983/B/1990, közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 39. számában

2. Az azonosító adatok használatával az Alkotmánybíróság később is több határozatában foglalkozott (például 29/1994. (V.20.) AB határozat: két személyazonosító jel használata ugyanarra a célra alkotmányellenes, ezért a személyi számot törölni kell a társadalombiztosítási nyilvántartásokból, és nem szerepelhet a szabálysértési határozatokban sem.)

3. Az Alkotmánybíróság a közösség elleni izgatás büntetőjogi tilalmáról szóló 30/1992 (V.26.) AB határozatában mondta ki először, hogy az információszabadság a kommunikációs alapjogok közé tartozik. A jog lényeges tartalmát ugyanakkor először az önkormányzati ülések és dokumentumok nyilvánosságáról szóló 32/1992. (V.29.) AB határozatban fejtette ki részletesen: „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok működését”.

B. Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény vizsgálatára több esetben (60/1994. (XII. 24.) AB határozat, 18/1997. (III. 19.) AB határozat, 23/1999. (VI. 30.) AB határozat) is sor került. Megfigyelhető, hogy a diktatórikus rendszerek bukását közvetlenül követően az egyik legnagyobb vitát provokáló kérdés a „múlttal való szembenézés”, a titkosszolgálati iratok nyilvánossága. Így volt ez a volt szocialista országokban (pl. Lengyelország) vagy akár a Dél-Afrikai Köztársaságban is, ahol az apartheid rendszer bukása után a biztonsági szolgálatok iratanyagának nyilvánosságot tette legjobban próbába az új információs törvényt.

A magyar törvény eredeti alapkoncepciója az volt, hogy kötelezővé tette meghatározott állami tisztségviselők és más fontos tisztségek betöltőinek ellenőrzését abból a szempontból, hogy e személyek a jogállam kialakulása előtt végeztek-e (belső reakció-elhárító) állambiztonsági tevékenységet; kaptak-e döntéseikhez az állambiztonsági szervektől adatokat; illetve tagjai voltak-e a karhatalmi alakulatnak, a Nyilaskeresztes Pártnak. Ha a vizsgálat során valakiről ezeket a tényeket megállapítják, akkor az ellenőrzés eredményét nyilvánosságra hozzák, kivéve, ha az ellenőrzött személy tisztségéről lemondott. Mindez azt jelentette, hogy a törvény attól függően minősítette az ellenőrzött személy bizonyos adatait közérdekűvé, hogy a személy a politikai közéletben részt vesz-e, a közvéleményt alakítja-e. Az első alkotmánybírósági határozat 1994-ben ezt az alapkoncepciót kitágította: felvetette az alkotmányellenes nyilvántartások és az ezekben foglalt adatok jogi sorsa általános rendezésének kérdését, és – alkotmányellenességet előidéző mulasztást megállapítva – felhívta a törvényalkotót, hogy mind a megfigyeltek, mind az ügynökök információs önrendelkezési jogát biztosítsa. Az 1996-os törvénymódosítás ezt a mulasztást próbálta orvosolni, valamint speciális levéltárként létrehozta a Történeti Hivatalt.

Az 1999-es határozat ehhez képest kimondta, hogy nem minősített adat esetén is, illetve ha az adat nyilvánosságra hozatalát törvény nem is korlátozza, csak a levéltári törvényben meghatározott határidők letelte után hozhatók nyilvánosságra azok a személyes adatok, amelyek a volt állambiztonsági szervek és elődeik „szigorúan titkos” állományú tisztjeinek, illetve hálózati személyeinek nevét, természetes személyazonosító adatait tartalmazzák.

Meg kell még itt említeni az akkor hatályos levéltári jogra gyakorolt „legradikálisabb” hatású 34/1994. (VI.24.) AB határozatot (alkotmányellenes az állami tulajdonba vett pártiratok kutatásának miniszteri engedélyhez kötése), mely együtt és egymásra ható (korlátozó) relációkban vizsgálta a levéltári anyagokban biztosított kutatási szabadságot, a személyes adatok védelméhez való jogot és az információszabadságot.^[16]

C. 1. A 65/2002. (XII. 3.) AB határozat a szexuális szokásokra vonatkozó adatokat kiveszi az egészségügyi adat kategóriájából^[17] és a közegészségügyi-járványügyi érdekből végzett kötelező adatkezelés kivételével a gyógykezelés során történő, szexuális szokásokra irányuló adatfelvételt – a nemi betegségek kivételével – alkotmányellenesnek minősíti. Dr. Németh János párhuzamos indoklásában nem a célhoz kötött adatkezelés követelményének megsértését, hanem a „szexuális szokás” megfogalmazást minősíti alkotmányellenesnek. Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró – a magánjogi dogmatika védelmének jegyében – különvéleményében az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára hivatkozva szigorúan elválasztja a személyes adatok és a magántitok védelmét egymástól és negatívan értékeli, hogy „*az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem alakultak ki elvek a magántitok önálló (személyes adatok védelmétől független) védelmére.*”

2. „A személyes adatokat védő rutinügyek közül” Sólyom László módszertanilag példásnak minősítette a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény által a pénzintézetek számára a rendőrség felé előírt jelentési kötelezettség szabályozását. (24/1998. (VI.9.) AB határozat)

3. Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot kiterjesztően értelmezte (32/1992.(V.29.9 AB határozat), mikor egyrészt az adatkört tágította (például az önkormányzati adatoknál^[18] az előterjesztések, törzs- vagyon, zárszámadási rendelet stb. vonatkozásában), illetve megfordította a bizonyítási terhet az adatok közzétételének megtagadása esetén,^[19] másrészt kimondta a közhiteľ nyilvántartások (ingatlan-nyilvántartás) nyilvánosságának elsőbbségét.^[20] Az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatáról pedig megállapította, hogy vonatkozik rá a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog.^[21]

[16] Majtényi, 2003, 622.

[17] 1049/B/1997, közzétéve a Magyar Közlöny 2002. évi 149. számában

[18] 19/1995. (III.28.) AB hat.

[19] Sólyom, 2001, 468.

[20] 15/1995. (III.13.) AB Határozat

[21] 30/1997. (IV.29.) AB határozat

D. A kötelező adatkezelést előíró jogi norma szintjének vizsgálatára számos esetben sor került, a 47/2003. (X.27.) AB határozat külön kiemelte, hogy „az Alkotmány 59. § (2) bekezdésének tartalmából következően a személyes adatok védelmére vonatkozó jogi szabályozás törvényi szintű rendezést kíván meg. A célhoz kötött adatgyűjtés tilalma, illetve az adatgyűjtés jogosultsága tekintetében fennálló joghézag pedig nem kerülhető meg tényleges adatgyűjtést feltételező módszerekre vonatkozó belső utasítások igénybevételével.”^[22]

3. AZ EURÓPAI EMBERI JOGI BÍRÓSÁG INFORMÁCIÓS JOGOKKAL KAPCSOLATOS ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA^[23]

A Strasbourgban székelő bíróság az 1950-es „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről”, vagy röviden az Emberi Jogok Európai Egyezménye betartásának felügyeletére létrehozott bíróság. Az Egyezménynek az Európa Tanács mind a 47 tagja részese, így ezen államokkal szemben magán-személyek vagy a többi részes állam nyújthat be keresetet emberi jogi sérelmek miatt.

Az Egyezmény a személyes adatok védelméhez való jogról közvetlenül nem rendelkezik, de a 8. cikkely a *privacy*-védelemről igen:

8. cikk a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról^[24]

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

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

A Bíróság az Egyezményt alkalmazza és értelmezi is azt, az értelmezés lehetőségét maga az Egyezmény biztosítja, ennek köszönhető, hogy a 8. cikk fogalmi körébe tartozó esetek köre egyre szélesebbé válik.^[25] Az adatvédelmi témák ugyanakkor csak nagyon kis szeletét képezik ennek az ügýtípusnak, a mintegy tízezer ügyből csupán 30-35 adatvédelmi tárgyú, de ezek is javarészt a 8. cikk alapján kerülnek elbírálásra azzal, hogy minden olyan esetben, amikor a panaszos bizonyos információkhoz kíván hozzáférni, igazolnia kell, hogy az igényelt információk közvetlen és azonnali kapcsolatban állnak magán- illetve családi életével.

[22] A gyakorlatot áttekinti: 22/2004. (VI. 19.) AB hat., ABH 2004, 367, 370, 371 és 47/2008. (IV.17.) AB hat. 56/B/1999

[23] Forrás: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?sessionId=37968496&skin=hudoc-in-en>, 2010-03-02

[24] <http://www.lb.hu/egyezmény.html>, 2010-03-02

[25] Grád, 2005, 373.

Nem volt nehéz bizonyítania a keresett adatok magánéleti jellegét annak a brit panaszosnak, akinek a brit hatóságok még az általa kezdeményezett bírósági eljárás alapján sem engedtek betekintést az állami gondozásával összefüggő irataiba. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a betekintés más érintett személy engedélyétől való függése nem jelent aránytalan beavatkozást a kérelmező magánéletébe. Aránytalan korlátozásnak minősül ugyanakkor az a brit szabályozás, mely arra az esetre, ha az engedélyező személy nem volt fellelhető, megtiltotta a betekintést. Ilyenkor biztosítani kell vagy a betekintést, vagy a bíróság által történő jognyilatkozat-pótlás lehetőségét. (*Gaskin v. the United Kingdom judgment of 7 July 1989, Series A no.16*)

Nem állapította meg a Bíróság a 8. cikk sérelmét az 1950-es években történt csendes-óceáni atomrobbantási kísérletek miatti sugárfertőzés okán keresetet indító brit katonák ügyében azért, mert bizonyítottan lett volna lehetőségük hazai bíróság előtt az egyébként nem nyilvános dokumentumok megismerésének kikényszerítésére. A Bíróság határozatában azonban utalt arra, hogy amennyiben az állam a társadalomra vagy annak egyes csoportjaira nézve veszélyeztető tevékenységet végez, úgy az érintetteket megilleti a jegyzőkönyvekhez való hozzáférés joga. (*McGinley and Egan v. the United Kingdom judgment of 9 June 1989, 10/1997/794/995-996*)

Szintén elutasította a Bíróság annak a svéd panaszosnak a keresetét, aki a hajózási múzeumban egy technikusi (közalkalmazotti) állást azért nem nyert el, mert a biztonsági ellenőrzés során a titkosrendőrség által gyűjtött információk ellene szóltak. A Bíróság a svéd szabályozás áttekinthető, alkotmányos garanciákat is tartalmazó rendszerére tekintettel ezt a fajta magánéletbe történő beavatkozást nemzetbiztonsági okokból szükséges és arányos eszköznek tekintette (*Leander v. Sweden judgment of 26 March 1997, Series A no. 116.*)

Jellegzetes ügycsoportot alkotnak azok az ügyek, amelyekben hozzátartozók kívánnak hozzáférni eltűnt, elrabolt vagy megölt emberek sorsával összefüggő információkhoz (főleg Törökországból érkeznek ilyen tárgyú panaszok). A Bíróság több esetben kimondta, hogy mindenkinek joga van azokhoz az információkhoz hozzájutni, amely a hozzátartozójának sorsával összefüggésben a hatósági eljárás során keletkezett.

A veszélyeztető tevékenységekkel kapcsolatos (közérdekű) információkhoz való hozzáférés igénye tipikusan környezetvédelmi ügyekben merül fel. Dél-Olaszországból származott az a panasz, amelyben egy kisváros állampolgárai az alig egy kilométerre található vegyi üzem által kibocsátott vegyi anyagok összetételére voltak kíváncsiak. Az információkhoz való hozzáféréssel azt szerették volna kideríteni, hogy a város, illetve az állami igazgatás szervei mindent megtettek-e az állampolgárok egészségének védelme érdekében. A Bíróság kimondta, hogy az olasz hatóságoknak kötelességük az ilyen információkhoz való hozzáférés biztosítása, amennyiben ezt a kötelezettséget nem teljesítik, megsértik az Egyezmény 8. cikkét. (*Guerra and Others v. Italy, judgment of 19 February 1998, Reports 1998-I, p.210*)

Az adatvédelmi ügyek sajátos típusa az orvosi adatok és dokumentumok védelme. Csak kivételes esetekben és garanciákkal körülbástyázott módon van

lehetőség orvosi adatok az adatkezelőtől való kikerülésére annak érdekében, hogy az érintettek magán- illetve családi életéhez fűződő joga sértetlen maradjon. A Z. kontra Finnország ügyben dolgozta ki a bíróság azokat a kritériumokat, amelyeket az orvosi adatok védelme során figyelembe kell venni. A tényállás szerint Z. férjhez ment X-hez, akit később erőszakos szexuális bűncselekmények elkövetésével vádoltak meg és az eljárás során fény derült arra, hogy a férj HIV pozitív vírushordozó. Kérdésként merült fel, hogy a cselekmények elkövetésekor a férfi vajon tudott-e fertőzöttségéről? Amennyiben nem, úgy „csak” a nemi bűncselekmények elkövetéséért felel, amennyiben azonban igen, úgy emberölés kísérlete miatt vonják felelősségre. A panaszos egyrészt sérelmezte, hogy az ő kezelőorvosai is kötelesek voltak vallomást tenni a bíróság előtt, másrészt, hogy a hatóságok az orvosi dokumentációit is lefoglalták. Tekintettel arra, hogy a bűnügyi eljárás tárgya a férj által történő megfertőzés vizsgálata volt és az eljárás a nyilvánosság kizárásával zajlott, a Bíróság a nyomós közérdek miatt a beavatkozást arányosnak ítélte meg. Két ponton azonban megállapították a 8. cikkely megsértését: a hatóságok az orvosi adatokat csak 10 évre titkosították (a felső határ 30 év), ugyanakkor nyomós érv nélkül a másodfokú ítéletben a panaszos nevét és a fertőzöttségének tényét nyilvánosságra hozták. (*Z. v. Finland judgment of 25 February 1997, Reports 1997-I., p.323*)

Egy másik fontos ügycsoport a képmáshoz való jog, valamint a zártláncú televízió-hálózatok (CCTV) működtetésének jogszerűsége. Az Egyesült Királyságban négymillió közterületi kamera működik, ami kiemelkedő szám, és az ügyek vizsgálatakor különös figyelmet kap a felvételek készítésének helye és módja. Ha valaki kilép az otthonából vagy bármely más magánterületről, a magánszféra védelmét továbbra is biztosítani kell számára, ami nem sérül, ha a térfigyelő kamerák nem rögzítik az adatokat. Ha a közterületen működő kamera azonban rendszeresen vagy állandóan rögzít, akkor az adatkezelés érintheti a magánszféra védelmét. (*P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, Herbecq and Another v. Belgium, nos. 32200/96 and 32201/96, Commission decision of 14 January 1998, DR 92-A, p. 92*),

A Perry kontra Egyesült Királyság ügyben egy férfi sorozatos rablások gyanúsítottja volt, de többször megtagadta a rendőrség azon kérését, hogy felismerésre bemutatáson vegyen részt. Mivel a rendőrség ennek ellenére fontosnak tartotta, hogy a szemtanúk lássák az arcát, a rendőrségi biztonsági kamera által (tudta és beleegyezése nélkül) készített képét mutatták meg a tanúknak másik 11 férfiről készített felvételek között. A Bíróság végül megállapította az Egyezmény 8. cikkének megsértését. (*Perry v. the United Kingdom, no. 63737/00 judgment 17.July, 2003*)

Egy másik esetben egy angol férfi éjjel az utcán késsel a kezében felvágta az ereit, öngyilkos akart lenni. A térfigyelő rendszer operátora mindezt látta és riasztotta a rendőröket, akik rögtön intézkedtek és az életveszélyes állapotban lévő sérültet kórházba szállították. A jelenetről készült felvételt a helyi televízióadó (350 000 átlag nézői számmal) a férfi arcának kitakarása nélkül nyilvánosságra hozta, amelyet aztán más tévétársaságok is átvettek. A Bíróság megállapította, hogy a felvételek nyilvánosságra hozatala az érintett magánélet-

hez fűződő jogát indokolatlan mértékben sértette. (*Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98 Judgment 28 January 2003)

Egy 2008-as, az Egyesült Királyságot érintő ügy tárgya, hogy a vád alá helyezett személyektől ujjlenyomatot és DNS-mintát vesz a nyomozó hatóság, amelyeket az ország különböző területein eltérő szabályok szerint tárolnak. (Az egyik érintett 11 éves volt, mikor betörési kísérlet miatt mintát vettek tőle.) A panaszosokat az eredeti vádak alól felmentették, illetve az eljárást megszüntették, a hatóság ennek ellenére továbbra is őrizte a levett mintákat. A Bíróság Nagytanácsban eljárva, egyhangúlag marasztalta el az Egyesült Királyságot, amiért a minták őrzésére vonatkozó szabályok olyan általános és aránytalan felhatalmazást adtak a hatóságoknak, ami megsértette a köz- és a magánérdek közötti egyensúlyt. (*Case of S. and Marper v. the United Kingdom*, no. 30562/04 and 30566/04, judgment of 4 December, 2008)

Tipikus ügycsoportot képeznek azok a panaszok, amelyek a titkosszolgálatok által kezelt adatokat érintik. Kérdésként merült fel, hogy mi lehet a sorsa azoknak az információknak, amiket még a rendszerváltozás előtti, nem jogállami rendszerekben gyűjtöttek össze?

Egy román panaszost 1948-ban államellenes bűncselekmény miatt egy éves szabadságvesztésre ítélték. A rendszerváltást követően kártérítést kért az állami hatóságoktól a diktatúra idején való elítéltetéséért. Az eljárás során derült ki, hogy a szolgálatok valótlan adatokat is tároltak róla, a jogi végzettségű panaszos kérte, hogy ezeket az adatokat töröljék. A történet tovább bonyolódott, amikor kiderült, hogy a panaszos anyagát összekeverték egy másik személy anyagával. A panaszos kifogásolta, hogy ilyen módon becsületét is sérelem érte. A sikertelen hazai jogorvoslati próbálkozásokat követően a Bíróság kifejtette, hogy azok az információk, amelyeket a titkosszolgálatok a polgárokról gyűjtenek, a magánszférához tartoznak, különösen akkor, ha azok az érintett távoli múltjára vonatkoznak. A titkosszolgálatok legitim módon működhetnek, de a titkos megfigyelés csak annyiban engedhető meg, amennyiben az szűken értelmezve a demokratikus intézmények védelme érdekében szükséges. Romániát elmarasztalták, mivel az adatok gyűjtésére és tárolására vonatkozó szabályok túl tágak, nem határozzák meg pontosan a megfigyelhető személyek kategóriáit, a gyűjthető információk jellegét, a tárolás időbeli korlátait, a felügyeleti garanciákat. A vonatkozó jog minősége tehát elégtelen. (*Case of Rotaru v. Romania*, no. 28341/95 of May 4 2000)

Az Egyezmény 10. cikkelye tartalmazza a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő emberi jogot:

10. cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

A 10. cikkely szintén kiterjesztően értelmezve nem csak a szabad véleménynyilvánításhoz, hanem a közérdekű információk megszerzéséhez és átadásához való jogot is tartalmazza. A Bíróság gyakorlata alapján a 10. cikk az adatot kibocsátó szándéka alapján minősít egy adatot közérdekűnek, vagyis azokhoz a nyilvános adatokhoz segíti a hozzáférést, melyeket eleve a nyilvánosságnak szántak.

Az *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland* (judgment 29 October 1992, Series A no.246-A) ügyben a Bíróság azért marasztalta el Írországot (és kötelezte hatalmas kártérítés megfizetésére), mert az ír hatóságok az ír abortusz-tilalomra hivatkozva megtiltották, hogy az abortusz-tanácsadást is végző kérelmezők a közeli angliai klinikák címét megadják az asszonyoknak. A Bíróság nem az abortusz-tilalom jogalapját támadta, hanem azt, hogy a közérdekű és nyilvánosságnak szánt információkhoz való hozzáfutást korlátozták.

A *Herczegfalvy v. Austria* (judgment of 24 September 1992, Series A no.244) ügyben a magyar származású elmebeteget elzárták az olvasnivalótól, televíziónézéstől, rádióhallgatástól. A Bíróság a korlátozás kiszámítható és pontosan megfogalmazott jogi alapját hiányolta, hiszen ennek hiánya önkényes jogfosztáshoz is vezethet.

A Bíróság ugyanakkor a közérdekű információk nyilvánosságra hozatalánál az államok részéről nem követel meg aktív, tevékeny magatartást, így a már említett *Guerra and Others v. Italy* (judgment of 19 February 1998, Reports 1998-I.p.210) ügyben nem a 10. cikkely, hanem a 8. cikkely megsértéséért marasztalta el Olaszországot azért, mert a hatóságok nem tettek meg mindent, hogy egy környezetszennyező üzem működéséről a környező lakosságot tájékoztassák.

A jogi szempontból kuriózumnak számító, magyar Alkotmánybíróság ellen indított információszabadság-per legérdekesebb vonása, hogy 2009. április 14-én a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság is ítéletet hozott az ügyben (*Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, application no. 37374/05*).^[26] 2005-ben a TASZ egy, a Büntető Törvénykönyv alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos, utólagos normakontrollt indítványozó beadvány kiadását kérte, melyet egy országgyűlési képviselő és több magánszemély nyújtott be közösen az Alkotmánybírósághoz. A Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.21.872/2005/2. sz. ítéletében a TASZ adatkérését azzal utasította el, hogy a beadvány az indítványozók

[26] <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Hungary&sessionid=22092374&skin=hudoc-en> -2010.11.10.

személyes adatának minősül és „önmagában azért, mert a normakontroll iránti kérelem alapján az Alkotmánybíróság egy mindenkit érintő jogszabályt vizsgál felül, maga az indítvány és annak tartalma közérdekű adatnak nem tekinthető.”

A strasbourgi bíróság ítéletében megállapította, hogy elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot sértette az alkotmánybírósági beadvány kiadásának megtagadása, melyről a beadványozó országgyűlési képviselő a nyilvánosságot egyébként már tájékoztatta. Az ő „magánszférája” egyébként is szűkebb, mint egy nem közéleti szereplőé, így a személyes adatok védelmére hivatkozás egyfajta „cenzúrát” jelentene a közélet nyilvánosságában, ami egy demokratikus társadalomban nem elfogadható. A strasbourgi bíróság nem tulajdonított jelentőséget annak a ténynek, mely szerint az alkotmánybírósági beadványt nemcsak egy országgyűlési képviselő, hanem két olyan személy is aláírta, akik nem minősülnek közszereplőnek, és nem gyakorolnak közhatalmi jogosítványokat sem. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével kapcsolatos bírósági jogértelmezés ezért nem teljes körű, hiszen nem foglalkozik érdemben azzal, hogy egy nem közszereplő, esetlegesen jogi képzettséggel sem rendelkező magánszemély is csak úgy kezdeményezhet alkotmánybírósági eljárást, ha egyben vállalja a beadványában kifejtett véleményének nyilvános (szakmai) megmérettetését, kritikáját is. A bíróság ítéletével kapcsolatos kifogás a személyes adatok védelmének oldaláról is felvethető, hiszen az Avtv. szerint csak a közfeladatot ellátó személy feladatkörével összefüggő adatai közérdekből nyilvánosak, más természetes személy esetében azonban mind az uniós, mind a hazai jog az információk önrendelkezés elsőbbségét hangsúlyozza. Egy több személy által aláírt beadvány esetében pedig a beadvány tartalma valamennyi személy személyes adatának minősül, így nincs lehetőség a közérdekből nyilvános és a nem nyilvános részek elkülönítésére. A bíróság ítélete így nem foglal állást abban a kérdésben sem, hogy egy közszereplő feladatkörével összefüggő személyes adatainak, véleményének nyilvánosságához fűződő (köz)érdek mennyiben előzheti meg az egyéb természetes személyek ugyanezen adataik feletti rendelkezési jogát. E körben a bíróság ítélete nem tér ki arra a lehetőségre sem, hogy ilyenkor a beadvány (esetleg részlegesen) anonimizálható-e, hanem a beadvány egészének nyilvánosságra hozatalát látja jogszerűnek. Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélete tehát minden kérdést nem oldott meg megnyugtató módon az alapjogok kollíziója esetén, de a közszereplők helyzetének megítélésében mindenesetre egyfajta jövőbeli iránymutatással szolgál.

3. A KÖZSZEREPLŐK ADATAINAK NYILVÁNOSSÁGÁRÓL HOZOTT ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS EURÓPAI EMBERI JOGI ALAPÚ ÉRTELMEZÉSEK

A közérdekből nyilvános adatok kérdéskörének legfontosabb kihívását a közszereplők adatainak nyilvánossága jelenti. Az információszabadság alkotmányos célja a közszféra átláthatósága, transzparenciája, ezért az információszabadság területének egyik „izgalmas” alkotmányos kérdése az ún. közszereplők közérdekből nyilvános adatainak kérdésköre.

Az elmúlt években a magyar Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott azzal kapcsolatban, hogy a közfunkciót betöltő magánszférája szűkebb, mint a civil polgároké. Ennek egyik oka, hogy a habermasi értelemben vett politikai nyilvánosság kritikai funkcióját csak a közszereplőkkel, mint „közéleti emberekkel” kapcsolatba hozható információk ismeretében képes gyakorolni, másrészt az állami szféra működésébe vetett bizalmat alapvetően szétrombolja a „titkosítás” és „titkolózás” gyakorlata és légköre. Az Alkotmánybíróság az említett két ok mellett – a Magyar Dolgozók Pártja és a Magyar Szocialista Munkáspárt iratanyagának kutathatósága kapcsán – a történelmi kutatások segítségét is célként jelölte meg az információszabadság elveinek érvényre juttatása során.

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tennüik magukat mások kritikájának [legutóbb 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABK 1994. június, 277.]. Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieken olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.” (60/1994. (XII. 24.) AB határozat)

Ezzel a tiszta elméleti kifejtéssel szemben pesszimista nézőpontú kritikaként felvethető, hogy a gyakorlatban a „közélet átláthatósága” jelszavával a manipulatív sajtó visszaélhet a sajtószabadság nyújtotta lehetőségeivel. Ehhez két módszer is igénybe vehető: az „agyonhallgatás” és az „agyonfürkészás”. Azok a politikusok, akiknek irányzatával a tömegmédiák, vagy az azokat irányító hatalmi körök szemben állnak, vagy soha nem kapnak semmilyen nyilvánosságot, vagy épp ellenkezőleg, agresszív reflektorfény és kritika övezi minden léptüket vagy esetleges botlásaikat. Véleményem szerint, bár a gyakorlatban hasonló visszaélések történhetnek, és minden bizonnyal történnek is, ezek olyan kockázatok, melyeket – bizonyos szintig – a közélet szereplőinek el kell viselniük. A hangsúly inkább a határ megvonásán van, hiszen az ízléstelen híradások és a zaklatás ellen a közélet szereplőinek is joguk van védekezni.

Az adatvédelmi biztos egy konkrét nyilatkozatában kiemelte, hogy *„a sajtó beszámolhat a politikusok egészségi állapotáról. Álláspontja szerint azonban, ha egy olyan betegségről adnak hírt, amely a politikus tisztségének betöltését nem akadályozza, személyiségi jogsértést követnek el. Az érintett személy ilyenkor pert indíthat a sajtóorgánum ellen. Azt, hogy a konkrét ügyben történt-e jogsértés, a bíróságnak kell eldöntenie. ...egy politikus akkor sem köteles megmondani az igazat súlyos betegségéről, ha újságírók erről faggatják.”*^[27]

[27] Nagy, 1998, 1–2.

A politikusok betegségeivel kapcsolatban eltérő nemzetközi szokások alakultak ki, a francia elnök, Francois Mitterand például eltitkolta választói elől, hogy halálos betegen kívánja betölteni az államfői tiszteket, az amerikai „totális” nyilvánosság – például Reagan elnök bélműtétjéről készített felvételek – viszont súrolja a jó ízlés határát. Az orosz, illetve a volt szovjet állami vezetők (szenvedély)betegségeit, ha csak lehetett, a végsőkig – sőt néha azon túl is (például Lenin esetében) – titkolták. Antall József egykori miniszterelnök betegségről – részletek említése nélkül – egy orvoscsoporthoz hetente tájékoztatta az MTI-t, így arról tudomást szerzett a magyar közvélemény, hogy mikor milyen orvosi kezelést kapott s mikor nem tudta ellátni miniszterelnöki teendőit. Egyes politikusok megpróbálnak betegségükből erényt kovácsolni, illetve előfordul az is, hogy a közvélemény pozitívan értékeli, ha önként beszámolnak állapotukról. Az Antall Józseffel 1993-ban készített, ún. „pizsamás interjú” után megnőtt a népszerűsége, Horn Gyula 1994-ben bekövetkezett, súlyos autóbalesete egyes elemzők szerint szintén „használt” a kormányfő és pártja választási eredményeinek.

Ugyanakkor a Caroline von Hannover versus Németország ügyben^[28] az Európai Emberi Jogi Bíróság 2004-es ítéletében hangsúlyozta, hogy a monacoi hercegnő semmilyen állami tisztséget nem visel, a privát emberként végzett tevékenysége (piaci bevásárlás, gyermekei iskolába kísérése stb.) közben, engedélye nélkül készített bulvárfotók nyilvánossága mellett nem állnak közéleti érdekek, a tudósítások nem szolgálnak alapjául társadalmi vitáknak, csupán szórakoztatási célból pedig senkinek a magánszféráját nem lehet korlátozni, megrovódítani. Mindez ellentétes volt a korábbi német bírósági jogértelmezéssel, mely szerint a hercegnő „par excellence” közéleti szereplő. Az ítélet rámutatott arra, hogy az információszabadság és a magánélet védelme közötti konfliktus megítélésében az egyes kultúrák között milyen nagy értelmezési (és tolerancia) különbségek adódnak.

Egy másik, nagy port felvert – legfőképpen a nyilvánosság és a politikai fórumokon zajlott – ügyben 2006 őszén a német Bild magazin leleplező cikket és fotókat közölt^[29] Günter Verheugen német, volt magas rangú pártpolitikus, akkoriban az Európai Unió iparügyi biztosa magánéletéről. A 62 éves (családos) politikus viszonyt kezdett fiatal, szintén családos beosztottjával, akit kabinetfőnökének nevezett ki és akivel – ahogy a magazin képei tanúsítják – kézen fogva sétált egy litvániai nudista strandon. Verheugen kijelentette, hogy a magánéletéhez tartozó képek nyilvánosságra hozatala sérti személyiségi jogait, ugyanakkor sokan feltették a kérdést: megengedheti-e magának egy magas rangú politikus, az Európai Bizottság oszlopos tagja, hogy szabadidejében így viselkedjen? Berlin és Brüsszel – az EU etikai kódexén átlépve – megvédte a biztost és José Manuel

[28] http://www.legalday.com/commentaries/Michael_Simkins/Von_Hannover_v_Germany_Privacy.html. 2010-03-02

[29] <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,680825,00.html> - 2010-07-30

Barroso^[30] elnök véleményét is úgy tolmácsolta szóvivője, hogy a magánéleti képeket kizárólag az érintett engedélyével lehetett volna nyilvánosságra hozni.

Az eset rávilágít arra a tényre, hogy a közszereplők magánszférájának védelme körében különös jelentősége van az egyedi politikai tényezőknek, így egységes elbírálásra a jogon kívül egyáltalán nem, a jogalkalmazásban pedig csak különös nehézségek árán van lehetőség.

Magyarországon a 2009 novemberében elfogadott új Polgári Törvénykönyv kodifikációja során különös hangsúlyt kapott a *közszereplők* sajátos helyzetének és védelmének problematikája, egyértelmű és szabályozással próbálva elejét venni a korábban oly gyakori értelmezési gondoknak. A közszereplők jó hírnévhez való jogának védelme, másrészt a közönségnek a véleményalkotáshoz, a társadalmi ellenőrzéshez való joga érvényesülésének konfliktusában nagy szerepet szánnak a bírói gyakorlatnak, mert az indokolás szerint az esetek sokfélesége nem teszi lehetővé, hogy akár a közszereplő jogainak korlátozását, akár a jogellenesség alóli felmentést a törvény kategorikusan tartalmazza. Az új szabályozás szerint, ha a közhatalmat gyakorló, közfeladatot ellátó személy vagy közszereplő jó hírnevét és becsületét a közhatalom gyakorlásával, a közfeladat ellátásával vagy közszereplői minőségével összefüggésben sértették meg, a *jogsértés megállapításához szükséges a valótlan tény állítása, híresztelése vagy való tény hamis színben történő feltüntetése és a jogsértő szándékos vagy súlyosan gondatlan eljárása*. A jogsértő mentesül a jogkövetkezmények alól, ha bizonyítja, hogy eljárása nem volt szándékos vagy súlyosan gondatlan. A sértettet terheli jó hírneve megsértésének bizonyítása, a sajtónak azonban módjában áll kimentenie magát bizonyítva, hogy eljárása sem szándékosnak, sem súlyosan gondatlannak nem tekinthető. Szándékosnak minősül a jogsértés, ha a sajtó tudta, hogy jóhírnév sértő közlése, állítása valótlan, tekintet nélkül arra, hogy az olvasó (néző) tudatos félrevezetése a közlés fontos vagy kevésbé fontos részére vonatkozott-e. A sajtóra irányadó alapvető szakmai szabályok, követelmények figyelmen kívül hagyása vezethet a súlyos gondatlanság megállapításához. Ha pl. a sajtó tényfeltáró elemzése – enyhe gondatlanság miatt – tartalmaz ugyan a közlés érdemét nem érintő pontatlanságokat, az írás (műsor) ezen fogyatékoságai nem adhatnak jogi alapot az egyébként a köz érdekét szolgáló közlés készítője elleni sikeres fellépésre.^[31]

Mivel az új Ptk. hatálybalépését elhalasztották és a kódexet nagy valószínűséggel felülvizsgálják, kérdéses, hogy mi marad meg az új szabályozásból a jövőben.

[30] <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1563023/EU-backs-commissioner-over-lovers-promotion.html>, 2010-07-30

[31] <http://www.parlament.hu/irom38/05949/05949.pdf>, 2010-03-02

IRODALOM

- Ádám Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, Budapest
- Balogh Zsolt György (1998): *Jogi informatika*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs
- Bitskey Botond (1997): Az alkotmányosság alapelvei, In: *Alkotmányjogi alapismeretek*, szerk.: Schanda Balázs, Csokonai Kiadó, Debrecen
- Bull: Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik, 2005
- Chronowski Nóra (2005): „Integrálódó” alkotmányjog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Grád András (2005): *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*, A Strasbourg Bt. Kiadása, Budapest
- Majtényi László (2003): Az információs jogok In: *Emberi jogok*, szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest
- Möllers, Martin H. W. – Ooyen, Robert Chr. van (Hrsg.): *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit* 2002/2003, 2003
- Nagy Gergely: Titkolózhat a beteg politikus, *Népszava* 1998. április 21. 1-2.
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest

Állami sajtótámogatási rendszerek – regionális és kisközösségi médiumok támogatásának modelljei

A sajtópiac beszűkülése, ezzel a minőségi információkhoz való általános hozzáférés csökkenése a második világháború óta foglalkoztatja az amerikai és nyugat-európai, a sokszínű köztájékoztatásért felelősséget érző szakmai és politikai közvéleményt. A technológiai fejlődés és a médiakonzentráció negatív hatásainak kompenzálására több állam tett jogi lépéseket először a sajtó védelmében. A tájékoztatás sokszínűségét védelmező országok a sajtóalapok '60-as évek végén kezdődő életre hívásával nyilvánosan ismerték el, hogy a sajtót a közszolgálati tájékoztatás részének tekintik. A közszolgálati tájékoztatás kiterjesztése a minőségi sajtóra azt az üzenetet hordozta, hogy a nemzeti identitás és a demokrácia működése szempontjából nem csak állami, hanem magántulajdonban működő médiumok is helyet foglalhatnak a közszolgálati médiatérképen. A nyomtatott sajtó változásait rögzítő európai kutatások utólag is legitimálták a sajtópiacba történő állami beavatkozást, amikor arra a megállapításra jutottak, hogy a lapkínálat csökkenése a sokszínűség rovására ment, a tulajdonkoncentráció pedig veszélybe sodorta az újságok és újságírók autonómiáját.^[1] Eközben mások empirikus mérésekkel azt bizonyították, hogy a nyomtatott sajtóból tájékozódók jobban informáltak az elsődlegesen televíziót nézőknél.^[2]

Később az Open Society Institute (OSI 2005) kavarta fel az állóvizet 21 európai ország tájékoztatási szerkezetét felmérő elemzésével. Az OSI arra a megállapításra jutott, hogy a véleményszabadság és az információkhoz való hozzájutás lehetősége szempontjából kritikussá vált azon országok helyzete, amelyek túlságosan gyorsan nyitották meg médiarendszerüket a külföldi befektetők előtt, illetve amelyekben két-három nagyobb kereskedelmi társaság uralja a tájékoztatási piacot. Ezekben az országokban a monopolhelyzetbe került médiavállalkozások profitéhsége miatt veszélybe került a sokszínű tájékoztatás, a helyi információk előállításának és továbbításának képessége. A jelentés a nemzetközi elemzői gyakorlatban szokatlan keménységgel leszögezte, hogy a nagy európai tömegtájékoztatási rendszerek „elbutulása” egyenesen a demokrácia működését veszélyezteti.

[1] De Bens – Řstbye, 1998; Hutchinson, 1999

[2] Dimock – Popkin, 1997

A demokratikus közbeszéd védelmében tehát többen szükségszerűnek ítélik a sajtó és általában a média sokszínűségének megőrzését. Ennek ellenére a sokszínű tájékoztatás biztosítására tett állami erőfeszítések során a piacelvű, magántulajdonra épülő kereskedelmi médiamodell és az állami/közszolgálati tájékoztatási rendszer hívei között két érvrendszer mentén állandósult a nézeteltérés:

(1) A piacelvű, kereskedelmi média képviselői a sokszínűség megteremtését a piac szabályozó mechanizmusaitól várták. A piaci modell támogatói szerint a verseny garantálja a sokszínűséget a kereslet-kínálat törvényszerűségeiből eredően. A sajtó piac által biztosított függetlenségének sérülékenysége azonban többször bebizonyosodott, mivel a tulajdonos és a hirdetők befolyásával szemben védtelessé váltak a szerkesztőségek. Nem tagadható továbbá az sem, hogy vannak olyan témacsoportok, amelyek médiajelenlétéről a piac nem képes és nem is kíván gondoskodni, mivel az üzleti teljesítménymutatók — olvasottság, hallgatottság, nézettség — szerint bizonyos témacsoportok kereskedelmileg értéktelennek számítanak. A kereskedelmi médiamodell támogatói szerint, amennyiben mégis szüksége van az olvasóknak olyan tartalmakra, amelyekben a média főáramából kiszekelt témacsoportok is megjelenhetnek, akkor a fogyasztói igények biztosan életre fogják hívni az ilyen tartalmakat előállító és közvetítő médiumokat. Ez a felvetés ugyanakkor egyáltalán nem is foglalkozik a magas piaci belépési és fenntartási költségekkel, miközben.

(2) Az állami/közszolgálati tájékoztatás képviselői az állam politikai és pénzügyi segítségével látják korrigálhatónak a médiapiac aránytalanságait. Ezen álláspont szerint a sajtó a demokratikus köztájékoztatás része, ezért sokszínűségének kérdése közügy, s a sokszínűség megteremtéséhez szükség van a közpénzekre. A médiapiaci tulajdonkoncentráció és a tőkehiány miatti lapbezárások állami beavatkozással történő korrigálása mellett erős érvek szólnak. A 20. század második felétől a médiakoncentráció és a bulvárosodás jelenti az állandó problémát a minőségi lapok számára, ami a közbeszéd beszűkülését vonta maga után.^[3] A demokratikus tájékoztatás és tájékozódás fenntartásának támogatói szerint a sajtó a nyilvános szféra egyik kulcsszereplőjeként megkezdhetetlen a demokrácia működtetésében. Az információ ezen felfogás szerint olyan értéknek jelenik meg, amely nélkülözhetetlen az állampolgári döntések meghozatalához, a különböző érdekek, vélemények kifejezéséhez (vö. OSI 2005). A véleménypluralizmus és az információhoz való általános hozzáférés előfeltétele a média sokszínűségének. Mivel a sokszínűséget a piac önmagában sohasem volt képes megfelelően biztosítani, indokolt a sajtónak nyújtott állami segítségnyújtás oly módon, hogy a sajtó viszonylagos függetlenséget élvezhessen a politikától és a piactól egyaránt. A sajtóalapok ennek az ideális állapotnak a megvalósítására törekednek, nem a piac ellenében, hanem kiegészítve annak mechanizmusait. Az állami segítségnyújtást támogató országok gyakorlata szerint ugyanakkor a sajtótámogatás rendszerét csak a magas politikai kultúra-

[3] Humphreys, 1996

val rendelkező országokban, nemzeti konszenzussal lehetséges hosszabb távon működtetni.^[4]

A tulajdonkoncentráció megelőzésére és a sokszínű tájékoztatás védelmében az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában kétféle módszer gyakorlati alkalmazása terjedt el. Egyfelől az előző alfejezetekben bemutatott médiakoncentrációval szemben jogszabályokat hoztak létre. Másfelől kialakították a közéleti sajtó állami szubvenciójának rendszerét.

Az állami szubvenciók, állami támogatások elsődleges feladata a piacgazdaságokban, hogy segítségükkel védelmet biztosítsanak a média sokszínűségét veszélyeztető társadalmi és gazdasági hatásokkal szemben. A vállalatok – így a média – állami szubvenciói Európában három fő területre koncentrálnak fejti ki hatásukat: (1) strukturális támogatásokkal, amelyek feladata a gazdasági és technológiai átalakulás következményeinek csökkentése; (2) regionális struktúrapolitikával, azaz információszerezési, tájékozódási viszonyok általános egyenértékűségének és lehetőségének megteremtésével az egész országban; (3) a médium méretétől és besorolásától (kereskedelmi, vagy közszolgálati) függő támogatásokkal, amelyek a kis- és közepes méretű médiumok nagy konkurensekkel szemben fennálló versenyhátrányait egyenlítik ki.^[5] A média területén kialakított állami szubvenciók rendszere minden országban a bevezetés óta folyamatos szakítópróba alatt áll, egyrészt az állami segítségnyújtásból diszkriminált piaci erőcsoportokkal, másfelől az adófizetőkkel szemben, akik együttesen viselik a szubvenciók alapján keletkezett gazdasági terhet.^[6]

A közvetett szubvenciók, mint minden lappiaci szereplőre érvényes támogatások, az európai gyakorlatban postai és telekommunikációs díjkedvezményeket és az ÁFA-kedvezményeket foglalták magukba. A szubvenciók közvetlen, pénzügyi támogatási formáit az önmagukban sérülékeny és veszteséges lapok élvezhették (lásd lejjebb a norvég modell bemutatásánál).

A közvetlen állami szubvenciók megítélésénél a kialakult európai gyakorlat szerint a szerkesztőségek által képviselt politikai nézeteket hagyományosan nem veszik figyelembe. A támogatások a lapok teljes költségvetésének töredékét teszik ki.^[7] A sajtóalapok tipikusan a sikeres lapok bevételeinek kis hányadát osztják újra, azaz nem a központi költségvetést terhelik.

A különböző európai országokban alkalmazott sajtótámogatási módszerek alapvető céljait Bajomi-Lázár Péter összegezte (2002):

- a további tulajdonkoncentrációk megelőzése;
- a régi címek bezárásának megakadályozása;
- az új címek piacra való belépésének elősegítése;
- a nyomtatott sajtó a hirdetési piacon elfoglalt pozíciójának javítása az elektronikus médiával szemben;

[4] Kaposi, 2000

[5] Dickertmann – Diller, 1990

[6] vö. Dickertmann – Leiendecker, 2006

[7] Humphreys, 1996; Trappel – Meier, 1998; Hutchinson, 1999

- a lapok politikai erőktől való függésének csökkentése.

A szakírók egy része egyetértett abban, hogy a médiakoncentrációt korlátozó jogszabályok önmagukban nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, mert könnyedén megkerülhetők látszólag független cégek létrehozásával.^[8]

A sajtótámogatás és a médiakoncentrációkkal szemben kialakított jogszabályok együttes hatékonyságának megítélésében ugyanakkor elvétve találni bírálókat.

KI VESZI A LAPOT? A SAJTÓALAPOK HATÁSA

	1995	2003
Norvégia	606	684
Svédország	479	420
Finnország	473	527
Svájc	411	590
Ausztria	337	377
Nagy-Britannia	330	393
Németország	320	322
Dánia	315	437
Hollandia	309	319
Magyarország	162	185
Belgium	150	173
Franciaország	155	167
Olaszország	110	158
Görögország	100	67
Portugália	38	66

1. táblázat: Ezer lakosra számított napilap-példányszámok Európában 1995-ben és 2003-ban

(Euromedia Research Group, 1998 és WAN World Press Trends, 2004)

Az európai lapolvasottsági adatok közvetlen kapcsolatot állapítottak meg a sajtótámogatás rendszere és a lakossági napilapfogyasztás mértéke között. A példányszámokat tekintve legerősebb európai országok között van Norvégia, Svédország, Finnország és Ausztria, ahol már hosszú ideje él a napilapokat támogató sajtóalap intézménye. A sajtóalappal nem rendelkező országok közül egyedül Svájc és Dánia tudott jelentős növekedést felmutatni, ahol a helyi hagyományok szerint az állam különböző megoldásokkal magas támogatásban része-

[8] Humphreys, 1996; Mazzoleni, 1997; De Bens – Røstbye, 1998

síti a közösségi tájékoztatás szereplőit. Azt a kérdést, hogy a sajtótámogatás hogyan bővítette, vagy éppen konzerválta a kínálatot és növelte-e a sajtó piactól és politikától való függetlenségét, a szakirodalom a statisztikai adatok mellett ország-esettanulmányok segítségével támasztotta alá.^[9]

2. táblázat: Az összpéldányszám alakulása a sajtóalappal rendelkező országokban 1975-1990 között^[10]

	Nőtt	Csökcent	Stagnált	%
Ausztria	↑			12,5
Belgium		↓		38,8 – 25
Dánia	↑			6,7
Franciaország		↓		10,4
Hollandia	↑			9,5
Olaszország	↑			39,1
Svédország			↔	
Norvégia	↑			51

Az empirikus kutatások szerint a sajtótámogatási rendszert alkalmazó nyolc európai országból hat esetben az állami szubvenciók bevezetése óta nem csökkent a lapcímek száma, sőt Olaszországban és Norvégiában drasztikus mértékben bővülni volt képes az értékesített lapok összpéldányszáma is. A támogatási rendszer segítségével az egyes országok megőrizhették az országos és helyi lapjaik kínálatának sokszínűségét. További pozitív járulékos hatás a sajtóalapot sikeresen alkalmazó országokban, hogy a pártsajtó visszaszorult a társadalmi kérdésekben kiegyensúlyozottabb tartalmak javára, ami segítette a sajtóalapot övező politikai konszenzus megőrzését.^[11]

A sajtóalappal szintén rendelkező Belgium és Franciaország negatív eredményei elsősorban a sajtópiaci szereplők megkülönböztetés nélküli szubvencióira és a kiegyensúlyozatlan támogatási rendszerre vezethetők vissza, aminek eredményeképpen sem a médiakonzentrációval, sem a példányszámok csökkenésével nem tudtak eredményesen szembeszállni. A rossz támogatási struktúra

[9] Rstergaard, 1997

[10] Kuhn, 1995; Humphreys, 1996; Lamizet, 1996; Sartori, 1996; Weymouth, 1996; Gustafsson – Hultén, 1997; Mazzoleni, 1997; Palmer – Sorbets, 1997; Petersen – Siune, 1997; De Bens – Rstbye, 1998; Andenæs, 1999

[11] Humphreys, 1996; Gustafsson – Hultén, 1997; Mazzoleni, 1997; Petersen – Siune, 1997; Trappel, 1997; Andenæs, 1999

következtében az önmagukban versenyképtelen lapok hamar szelektálódtak a piaci versenyből, aminek hatására gyengülni kezdett a belgiumi és francia tartalomkínálat is.^[12]

A NORVÉG MODELL

Az összesített táblázatokból láttuk, hogy Norvégia több éves összehasonlításban is képes volt megőrizni sokszínű lappiacát a tulajdonkoncentrációk, a bulvárosodás és az internet gyors elterjedése ellenében. A norvég lapok sikeres pozíciótartása visszavezethető arra az általános felfogásra, mely szerint a társadalom felelős a sajtóért és a sokszínű tájékoztatás fenntartásáért, szemben az angolszász modellel, amely a sajtó társadalmi felelősségét helyezi előtérbe. A sajtó társadalmi intézményként való felfogása következtében Norvégiában a sajtót – tulajdonosi háttérétől függetlenül – a közszolgálati tájékoztatás egyik közvetítő csatornájaként, s nem elsősorban gazdasági vállalkozásként tartják számon. Erre szolgál bizonyítékul Európa legsikeresebb állami sajtótámogatási rendszere, melynek alapját a helyi/kisközösségi lapok fejlett struktúrája és a széles társadalmi konszenzus jelenti.

A norvég sajtó érdekképviselői először 1946-ban fordultak kéréssel a kormányhoz, hogy az állam fordítson nagyobb figyelmet az újságok gazdasági helyzetére, mert veszélybe került a sokszínű tájékoztatás rendszere. A kérés háttérében a médiakoncentrációs folyamatok álltak, amelyek alapjaiban veszélyeztették a színes norvég sajtópalettát, azon belül különösen az önmagukban versenyképtelen helyi/kisközösségi lapokat.

A norvég médiapolitika kidolgozását a Kulturális és Vallásügyi Minisztérium hatáskörébe utalták, de később gyakorlati döntési jogkörrel a média általános szabályozó és ellenőrző testületét, a Norvég Tömegtájékoztatási Hatóságot ruházták fel. A testület felelőssége a lapoknak juttatott központi támogatás elosztása, valamint a helyi rádió- és televízióadók műsorszórási engedélyének kiadására terjed ki, de feladata még a norvég közmédia hirdetési tevékenységének felügyelete is.

A sajtótámogatás 1969-es rendszere

A következőkben Ivar Andenæs (1999): A sajtótámogatás és annak hatásai (Pressestotten og dens virkninger) című munkája és a vele készített mélyinterjúk felhasználásával tekintjük át az európai sajtótámogatási rendszerek etalonjának tekinthető norvég sajtótámogatási modellt.

A színes norvég lappiac jellemzője, hogy a 20. század első felére minden település legalább két, különböző politikai irányultságú újsággal rendelkezett.

[12] Kuhn, 1995; Lamizet, 1996; Weymouth, 1996; De Bens, 1997; Palmer – Sorbets, 1997

A sajtótámogatási rendszer kezdeményezésének oka tehát nem az új lapok létrehozása, hanem sokkal inkább a már létező, többszínű sajtóstruktúra konzerválása volt. A norvég állam a kedvezőtlen piaci tendenciák felerősödésének hatására, teljes pártpolitikai támogatás mellett, végül 1969-ben hívta életre a „Sajtóalap”(SA) intézményét, amely az állami szubvenciók széles alapokon nyugvó közvetlen és közvetett rendszerét hozta létre.

Közvetlen támogatási formák:

- Előállítási támogatás: a legjelentősebb támogatási forma Norvégiában, a kifejezetten rossz piaci helyzetben lévő újságok számára. A támogatás kezdetben a papírfelhasználáson alapult, majd a visszaélések elkerülése érdekében csökkentették a jogosultak számát és példányszámalapúra módosították a rendszert;
- Különtámogatás: amennyiben egy újság igazolja, hogy csőd szélére került, részesülhet külön támogatásban. A támogatás megítélésének feltétele annak bizonyítása, hogy az állami segítséggel normalizálható a lap piaci helyzete;
- Párt hetilapoknak, kisebbségi lapoknak, bevándorlóknak szóló újságoknak stb. címzett előállítási támogatás;
- Állami sajtó-hitelintézet létrehozása: az 1972-ben felállított intézmény célja, hogy megteremtse a nagyobb sajtóberuházások alapját. Kedvező hitelt nyújt, sokszor olyan esetekben is, mikor más hitel lehetőségek már nem segíthetnek. A hitelintézet más bankoktól kapott hitelekre is fedezetként szolgál.
- Rögzített összegű támogatás (samdistribusjonstilskudd): 1978 óta azok az újságok kapják, melyek a terjesztésben együttműködnek más, akár rivális lapokkal is. A rendszer sajátossága, hogy érdekeltté tette a nagy lapokat abban, hogy kisebb riválisaikat saját terjesztőhálózatukon keresztül kézbesítsék.

Közvetett támogatási formák:

- Továbbképzések, kutatások támogatása;
- Állami hirdetések közzététele: A norvég állam hirdetési alapelve, hogy az állami hirdetésekkel minden újság olvasótáborát egyformán szükséges tájékoztatni, akármilyen kicsi legyen is az, ezáltal nő a hirdetés hatékonysága. A norvég társadalom az állami hirdetést nem sajtótámogatásnak, hanem az állam egyértelmű kötelezettségének tekinti;
- Postai terhek mérséklése: elsősorban az olcsóbb kézbesítési díjak biztosítását jelenti;
- Adókedvezmények: az eladott példányokból, és az előfizetőktől származó bevételek adómentességet élveznek (a hirdetésekéből származó bevételek viszont adókötelesek);

- Ár- és reklámverseny törvényi szabályozása

Fontos megjegyezni, hogy a közvetett támogatási formák, illetve kedvezmények a sajtótámogatásnál jóval nagyobb összeget jelentenek. A közvetett és közvetlen támogatások együttes összege ilyen módon megközelíti a norvég halászati és mezőgazdasági ágazati támogatások mértékét.

A sajtótámogatás jelentősége

Az SA bevezetésekor a törvényalkotó legfőbb szándéka a csőd szélén lévő újságok megmentése és talpra állítása volt, ám hamarosan kiderült, hogy az esetek többségében a lapok válsága nem oldható meg egyszeri támogatással. A folyamatos versenyhelyzetben nehezen működő lapoknak folyamatos támogatásra volt szüksége. Az SA hatásai minden várakozást felülmúltak, egy etalonnak számító, jól működő, egységes és stabil rendszer jött létre. A folyamatos támogatást biztosító rendszer sikerességét bizonyította, hogy Norvég Újságok Szövetsége (Norske Avisers Forbund) tagjainak száma három évtizeddel a Sajtótanács létrehozása után még változatlan volt. A szakértők egybehangzó állítása szerint amennyiben a norvég állam nem vezet be a Sajtóalapot, a vidéki/helyi lapok nagy része eltűnt volna, és a megmaradt újságok megközelítőleg fele veszteséges volna. Az SA ugyanakkor nem volt képes a technológiai változásokat és a strukturális problémákat teljesen kiküszöbölni, a megjelenő lapok egynegyede még a támogatással együtt is veszteséges maradt.

A támogatási rendszer hatására a norvég sajtó struktúrája a civil közösség irányába mozdult el azzal, hogy a politikai pártok városi lapjainak száma csökkent, miközben a független lapok száma, illetve az irántuk való kereslet vidéken nőtt. Az SA-nak köszönhetően javult a szerkesztőségek technikai felszereltsége is. A norvég rendszer különlegesnek számít a kis lapok disztribúciójával, melynek értelmében a vezető újságok terjesztik gyengébb versenytársaik lapjait saját elosztó apparátusukon keresztül. A megoldás sikerét mutatja, hogy a kis- és nagy lapok disztribúciós szövetsége tompította az állami szubvenciók nagy piaci szereplőket érintő diszkriminatív hatását.^[13]

A sajtótámogatás és a sajtó függetlenségének kérdései

Az SA megalapítása óta a rendszer számos kritikusa rámutatott, hogy a sajtótámogatás az újságokat függési helyzetbe hozhatja a döntéshozóktól. A Sajtóalap Választmánya ezzel szemben azt emelte ki, hogy az SA a jelenleg létező legsemlegesebb támogatási forma Norvégiában, mivel a széles alapokra épített társadalmi támogatás hatásához képest jóval nagyobb a hirdető és a tulajdonosok nyomásgyakorlásának veszélye. Azt az SA támogatói is elismerik, hogy a támogatások folyósítása bizonyos fokig hatással volt az újságok diszpozíciójára

[13] vö. Dickertmann és Leiendecker 2006

azzal, hogy a támogatott lapok óvatosabbak a rendszer kritizálásával. Konkrét megnyilvánulásait azonban annak, hogy egyes szerkesztők feltűnően lojálisabban lettek volna az őket támogató hatalomhoz, vagy az állam nyomást gyakorolt volna a támogatott szerkesztőségekre, még a rendszer erős kritikusai sem tudták bizonyítani. Ezzel szemben általános és természetes jelenséggént tartja számon a norvég közélet a sajtó nyomására távozó állami vezetők eseteit. Más esetekben azzal vádolták az államot a rendszer ellenzői, hogy az SA demokráciaellenes lapokat is támogat, amire az illetékes minisztérium a demokrácia értelmezésére és erejére hivatkozva érvelt a szubvenciók változatlansága mellett.

Miközben a norvég állam visszafogott volt a támogatási feltételek kikötésében, a SA fennállása óta számos civil érdekképviselő állt elő közösségorientált módosító indítványokkal. A minisztérium azonban mindvégig ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, miszerint a támogatások nem használhatók eszközként az újságok befolyásolására.

A politikai pártok saját érdekeiknek megfelelően viszonyultak a támogatások rendszeréhez, de az SA létét fennállása óta komolyan egyetlen politikai erő sem kérdőjelezte meg. A támogatásokhoz való politikai viszonyulás helyi hagyományai szerint a politikai paletta jobb oldalán elhelyezkedő pártok időnként csökkenteni, a baloldalon lévők növelni akarták az alap rendelkezésére álló összeget. Médiaipari változások, elsősorban a sajtópiac globálisan általánossá váló strukturális problémái 1999-ben mégis a harminc éves rendszer átvilágítását eredményezték.

NEMZETI DILEMMÁK AZ EZREDFORDULÓN

1980 óta több nyilvános bizottság foglalkozott a norvég médiahelyzet különféle aspektusainak vizsgálatával, mert a médiaszektor technológiai háttere és politikai szerkezete olyan gyors átalakuláson ment keresztül, hogy lehetetlenné vált a hosszú távú tervek vagy a határozott médiapolitika-fejlesztési elképzelések megvalósítása.

Az új évezred küszöbén a norvég sajtópiacra az általánosan negatív világtendenciákhoz képest stabil példányszám növekedés és magas újságfogyasztás volt. Az SA alapítása óta Norvégiában az újságok száma 191-ről 223-ra nőtt, az összesen kiadott példányszám több mint egy millióval növekedett, az egy főre jutó újságvásárlás világszinten is vezető helyen szerepelt (lásd 1. táblázat). A norvég sajtófejlődés iránya a támogatási rendszer hatására még a szomszéd országokhoz képest is feltűnően pozitív szaldóval alakult: a sajtópiac megőrizte sokszínűségét a rendszeresen megjelenő nagyvárosi lapok és a helyi újságok jóvoltából.

Az újságolvasási szokások elemzése azonban a sajtópiac strukturális problémájára világított rá, amikor azt mutatta, hogy a naponta újságolvasásra szánt idő folyamatosan csökken az országban, elsősorban is az internetező 30 év alattiak körében. Annak ellenére azonban, hogy a 90-es évek második felére a televízió Norvégiában is meghatározó szerepre tett szert, továbbá az internet is erőtel-

jes térhódításba kezdett, a helyi lapok jelentik a mai napig a legfontosabb helyi információforrást.

Médiatérkép átalakulóban

A norvég minőségi sajtó gazdasági helyzetét a magántulajdonú/kereskedelmi média előretörése és – a technológiai korszakváltások hatására – általános negatív tendencia jellemezte és jellemzi napjainkig. Az olvasók korösszetételének és médiahasználatának generációs változásaira, a tulajdonkoncentrációra és bulvárosodás együttes hatásaira mutatott rá, hogy az 1999-es vizsgálat idején 1 millió korona fölötti támogatást élvező 15 újságnak már egyike sem tudott volna támogatás nélkül működni. A könyvelési adatok azt bizonyították, hogy a vidéki/helyi lapok és a véleményformáló újságok helyzete tovább romlott, ami előrevetítette a forráscsökkenésből adódó minőségromlást, a példányszám és előfizető-csökkenést. Külön nehézségként emelte ki a bizottság a vidéki és helyi sajtó reklámbevételeinek csökkenését, illetve a nagy hirdetőik átpártolását a kereskedelmi médiakonszernekhez, amely hosszabb távon már állami szubvenciók mellett is komolyan veszélyezteti a lapok nagy részének fenntarthatóságát. A bizottság regisztrálta azt is, hogy az 1990-es években megjelent ingyenes újságok a hirdetési piacon erős elszívó mechanizmust képeztek az államilag támogatott lapokkal szemben, ami folyamatosan növeli az előállítási támogatások mértékét és szükségességét.

A bizottság által értékelt ügyekben a nagy médiakonszernek valamelyike minden esetben érdekelt volt. Az SA válaszmánya szerint, a médiakonszernek ugyan nem tűntek fenyegetőnek sem a vélemény szabadságára, sem a szerkesztői függetlenségre, a differenciált sajtópaletta megőrzése érdekében mégis az előállítási támogatás jelentős növelését támogatták.

Konvergencia és internet

Az új technológiai korszakváltás, amelyet a platformok konvergenciája és elsősorban az internet gyors terjedése jellemez, az 1990-es évektől egyre inkább eltörölte a korábbi határokat a médiumok között. Az internet jelenlegi penetrációja és a médiumok összeolvadása kiszélesítette a norvég médiafogyasztók információszerzési lehetőségeit.^[14] A technológiai változások és a változó médiafogyasztási szokások, azon belül elsősorban a fiatalok internethasználata a sajtó rovására, komoly strukturális problémákat eredményezett. Technológiai oldalról tekintve a változások emellett azt is eredményezték, hogy a sajtótermékek internetes megjelenéseikkel beléptek az elektronikus médiumok körébe. A folyamatok értelmezésének igényével az 1999-es vizsgálóbizottság a következő kérdéseket tette fel:

[14] vö. Kozák, 2008, 180.

- Csökkenti-e az internet és az egyéb új média az újságfogyasztást?
- Megpróbálja-e a sajtópolitika továbbra is megőrizni a sokszínűséget az újságok között, vagy rangsort állítson közöttük?

A bizottság különböző stratégiákat vázolt fel a kialakult helyzet kezelésére, és javasolta az ágazat újraértékelését az új médiavalóságnak megfelelően. Ennek keretében támogatták a szélessávú internet-hozzáférés általánossá tételét, miközben a papír alapú újságok jellegzetességeinek szélesebb kihasználására való törekvést irányozták elő. A norvég modell rugalmassága és alkalmazkodóképessége mutatkozott meg abban is, amikor javasolták az új médiaviszonyokhoz alkalmas szerkesztők és újságírók állami képzését, illetve a továbbképzés és utánpótlás-képzés szükségességét.

A bizottság aláhúzza, hogy az új médiatérképen is biztosítani kell a független médiumok sokszínűségét. A média társadalmi párbeszédben és a társadalmi véleményformálás folyamatában játszott központi szerepére utalva azt is hangsúlyozták, hogy meg kell akadályozni a norvég médiapiac további koncentrációját. Újra kiemelték az állam felelősségét a tekintetben, hogy mindenkinek azonos lehetőségeket szükséges biztosítani az információk elérésére az elektronikus és nyomtatott sajtóban egyaránt.

A pártok és a sajtó

A sajtó és a politikai pártok közötti viszonyt alapjaiban változtatta meg a sajtótámogatás rendszere. Míg az újságok nagy része annak idején egyértelmű politikai kötődéssel rendelkezett, mára gyakorlatilag megszűntek a direkt politikai párhuzamosságok.

Sajtópolitikai célok 1999 óta

- pénzügyi alap biztosítása az újságok kiadásához;
- a napilapok és a helyi újságok számára alap biztosítása;
- a lapp kisebbség újságainak kiadásához szükséges alap biztosítása;
- a bevándorlók újságainak kiadásához szükséges alap biztosítása;
- alap biztosítása annak érdekében, hogy a piacvezető újságoknak legyenek helyi, regionális és nemzeti szintű alternatívái;
- hozzájárulás biztosítása a médiakutatáshoz és az újságírók továbbképzéséhez;
- a gyerekek és a fiatalok körében az újságolvasás népszerűsítése.

Az 1999-es felülvizsgálat megerősítette a norvég sajtótámogatási modell azon alaptételét, mely szerint a társadalom felelős a sajtóért és a tájékoztatásért, hiszen a sajtó csak állami támogatás mellett képes sokszínű tájékoztatás biztosítására, a társadalmi felelősség érvényesítésére. A sokszínű sajtópaletta jelentőségét emelték ki, amikor az eladott példányszámok kereskedelmi mutatóival a vélemény és sajtószabadság eszméjét állították szembe, amely mint magasabb

rendű társadalmi érték felül áll a magánérdekű piaci logikán. A sajtótámogatás célja tehát továbbra is az, hogy a kisebbségi vélemények akadálytalanul megnyilvánulhassanak.

A megváltozott piaci és technológiai környezet és hatásmechanizmusok korrigálására olyan modellt vezettek be, melyben minden újság számára egy támogatási szintet állapítanak meg, évről-évre újraértékelve az igénybe vehető szubvenciókat. Az új modell szerint a támogatás akkor nő, ha leesik a példányszám, míg a korábbi gyakorlat szerint az ebben az esetben csökkent. Az állami hirdetések két részre, álláshirdetésekre és nyilatkozatokra bontották. A hirdetések közlését egyre gyakrabban az interneten végzik, így a lapok számára kieső összeget a támogatások növelésével pótolják.

AZ ÁLLAMI SAJTÓALAPOK JÖVŐJE

Az állami sajtóalapok sikeressége az egyes országok gyakorlatának tükrében egyértelműnek tekinthető, annak ellenére, hogy néhány esetben hibásnak bizonyult az állami támogatások elosztása. A nyomtatott sajtó állami szubvenciói különösen azokban az országokban tekinthetők eredményesek, ahol a média-koncentrációval szemben külön jogszabályokat is életbe léptettek a véleménypluralizmus védelmében. Az állami sajtóalapok történelmi küldetésüket teljesítették azzal, hogy képesek voltak a nemzeti sajtót megőrizni – egyes esetekben fejleszteni – a 20. század legnépszerűbb médiatechnológiai újításával, a televíziózással és a magántulajdonú/kereskedelmi média globális koncentrációival szemben. Az állami szubvenciók megfelelő alkalmazása azt bizonyította, hogy az állam szerepvállalása nélkül a demokrácia alapjának tekinthető köztájékoztatás folyamatossága és sokszínűsége nem biztosítható. Ugyanakkor az is világossá vált, hogy a sajtóalapok kizárólag magas politikai kultúrával és társadalmi konszenzussal működő országokban képesek teljesíteni a hozzájuk fűződő társadalmi elvárásokat.

2007-ben az Újságok Világszövetségének (WAN) igazgatója, Timothy Balding még egyértelműen pozitívan ítélte meg a nyomtatott sajtó helyzetét: „Az újságok sokkal jobban állnak, mint azt általában hisszük. Valójában a számok azt mutatják, hogy az iparág egészséges, életerős, és sikeresen helyt áll a többi médiával folytatott versenyben.”

A pozitív vélemények ellenére a nemzeti minőségi sajtótermékek a 21. század elején – újabb technológiai forradalommal, az internettel és a digitalizációval – minden korábbinál fenyegetőbb ellenféllel néznek szembe. Jelenleg elsősorban az Egyesült Államokban drasztikusan mutatózó lapbezárások és az internetes kiadásokra való áttérések már Európában is érzetetik hatásukat. A válság-folyamatok negatív hatása elsősorban a médiafogyasztási szokások generációs változásaira vezethető vissza. A nyomtatott sajtó olvasótáborának elöregedése és a fiatalok internetet preferáló médiahasználata a hagyományos sajtótermékek elhalásával fenyegeti a nemzeti tájékoztatási rendszereket.

A sajtó strukturális problémái a sajtóalappal rendelkező országokban a magas internet penetráció következtében igen előrehaladottnak tekinthetők, miközben továbbra sem csökkent a médiakoncentrációs folyamatok intenzitása és a technológiai váltásba befektetett állami- és magántőke mértéke. Az internet alapú tájékozódási szokások a vidéki és helyi tájékoztatásba is egyre inkább begyűrűztek, ami lépéshátrányba hozta a plurális köztájékoztatás képviselőit, egyben egyértelművé tette, hogy a sajtóalapok eredeti célkitűzése egyedül az állami szubvenciók internetre való kiterjesztésével teljesülhet. Ennek érdekében a sajtóalappal rendelkező országokban olyan támogatási formák kidolgozása van folyamatban, amely a nyomtatott sajtó mellett egyre inkább az internet alapú sajtó támogatását is biztosítja.

IRODALOM

- Bajomi-Lázár Péter (2008): *Média és társadalom*, Budapest, Antenna Könyvek
- Communication Market (2004): *Office of Communication*. Augusztus 11. Függelék 10. p. http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmpdf/cm_2004.pdf
- Croteau, David – Hoynes, William (1997): *Media/Society*, Industries, Images, and Audiences, London, New Delhi, Thousand Oaks, Pine Forge Press
- De Bens, Els (1997): Belgium, In: Rstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*, The Euromedia Handbook, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- De Bens, Els – Rstbye, Helge (1998): The European Newspaper Market, In: McQuail, Denis – Siune, Karen (eds) *Media Policy*. Convergence, Concentration and Commerce, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Dickertmann, Dietrich – Diller, Klaus Dieter (1990): Subventionswirkungen – Einzel- und gesamtwirtschaftliche Effekte der Subventionspolitik. In: *Wirtschaftliches Studium* 10., 478–484.
- Dickertmann, Dietrich – Leiendecker, Annemarie (2006): Szubvenciók, állami támogatások. In: Hasse, R. – Schneider, H. – Weigelt, K. (szerk.): *A szociális piacgazdaság lexikona*. Budapest, KAS
- Dimock, Michael – Popkin, Samuel (1997): Political Knowledge in Comparative Perspective. In: Iyengar – Reeves (eds.): *Do the Media Govern?* Sage
- Fowler, Mark S. – Brenner, Daniel L. (1982): *A Marketplace Approach to Broadcast Regulation*, Texas Law Review, Vol. 60, No. 2, 209–257.
- Gálik Mihály (2003): *Médiagazdaságtan*, Budapest, Aula Kiadó
- Gálik Mihály (2004): A médiatulajdon hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon, *Médiakutató*, Ősz, 69–90.
- Guillaume, Yves (1988): *La presse en France*, Paris, Editions La Découverte
- Gustafsson, Karl Erik – Hultén, Olof (1997): Sweden. In: Rstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*. The Euromedia Handbook. London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Hallin, Daniel C. – Mancini, Paolo (2008): *Médiarendszerek – a média és politikai rendszerek három modellje*, Budapest, AKTI-Gondolat
- Hallin, Daniel C. – Papathanassopoulos, Stylianos (2000): *Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective*, University of California

- Hoyer, Svennik (2001): Média a harmadik évezred küszöbén, Forradalmak a kommunikációban, Budapest, *Médiakutató*, Tél, 23–38.
- Hova tovább közszolgálat? *MÉDIAMIX* 29. szám, 2004. november
- Humphreys, Peter J. (1996): *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester – New York, Manchester University Press
- Humphreys, Peter J. (2009): Media Freedom and Pluralism in United Kingdom, In: Czepek, Andrea – Hellwig, Melanie – Nowak, Eva (ed.): *Press Freedom and Pluralism in Europe*, Bristol, Intellect
- Hutchison, David (1999): *Media Policy*, An Introduction, Oxford UK – Malden, Massachusetts, USA, Blackwell
- *Journalism and Commercial Success* (2002): Expanding the Buseiness Case for Quality News and Information. Az Aspen Intézet által szervezett konferencia újságírás és társadalom kapcsolatáról. Washington. Március 22.
- Kaposi Ildikó (2000): Sajtótámogatás. *Médiakutató*, Ősz, 7–17.
- Kovács Ildikó (1995): Közszolgálati műsorszórás és nemzetállam, In: Terestyéni Tamás (szerk.): *Közszolgálatosság a médiában*, Budapest Osiris MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, 63–73.
- Kozák Ákos (2008): *Kincskeresők – Pillanatfelvétel a magyar fogyasztóról*, Budapest, HVG Könyvek
- Kuhn, Raymond (1995): *The Media in France*, London – New York, Routledge
- Kunczik, Michael (1975): *Gewalt im Fernsehen*, Köln, Wien
- Laitina, Tiina (1995): Journalistic codes of ethics in Europe, *European Journal of Communication*, 10(4), 513–526.
- Lamizet, Bernard (1996): The media in France, In: Weymouth, Anthony – Lamizet, Bernard (eds): *Markets and Myths*, Forces for Change in the European Media, London – New York, Longman
- Mazzoleni, Gianpietro (1997): Italy. In: Røstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*, The Euromedia Handbook, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Nordenstreng, Kaarle (1998): Etics and Pefessional Codes in Journalism, In: Zassursky, Y.N. – Vartanova, E. (eds): *Changing Media and Communications*, Moscow, ICAR
- Open Society Institute (2003): *EU Monitoring and Advocacy Program*, Television across Europe: Regulation, Policy and Independence, 43.
- *Opinion Leader Research* (2004): Talking about the Future of Communication. Executive May. Summary 3.
- Organized Social Action, (1957) In: Rosenberg, B. – White, D. M., eds.: *Mass Culture*. N.Y., Free Press
- Padovani, Cinzia – Tracey, Michael – Lustyik Katalin (2001): A közszolgálati média helyzete – Nemzetközi kitekintés. *Médiakutató*, Tél, 89–98.
- Palmer, Michael – Sorbets, Claude (1997): France, In: Røstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*, The Euromedia Handbook, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Petersen, Vibeke G. – Siune, Karen (1997): Denmark, In: Røstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*, The Euromedia Handbook, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Pokol Béla (1995): *Média hatalom*, Budapest, Windsor Kiadó
- Sartori, Carlo (1996): The media in Italy, In: Weymouth, Anthony – Lamizet, Bernard (eds): *Markets – Myths*, Forces for Change in the European Media London – New York, Longman

- *Televíziózás Európában* (2005): A szabályozás, médiapolitika és a függetlenség kérdései. Helyzetjelentés. Budapest Open Society Institute – Eu Monitoring and Advocacy Program
- Terestyéni Tamás (1995) (szerk.): *Közszolgálatosság a médiában – Ábránd vagy realitás?* Budapest, Osiris-MTA ELTE
- Trappel, Josef – Meier, Werner A. (1998): Media Concentration: Options for Policy. In: McQuail, Denis – Siune, Karen (eds.): *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Trappel, Josef (1997): Austria, In: Røstergaard, Bernt Stubbe (ed.): *The Media in Western Europe*, The Euromedia Handbook, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage
- Traquina, Nelson (1995): Portuguese Television: The Politics of Savage Deregulation. *Media, Culture and Society* 17.
- Veljanowski, Cento (1989) (szerk.): *Freedom in Broadcasting*, London, The Institute of Economic Affairs



F. P. Zich: A M. kir. törvényképzési palota és a városi bérházak, tollrajz, é. n.

Tendenciák az EU pártok bevételeiben és kiadásaiban

A Jog, Állam, Politika legutóbbi (2010/3.) számában megjelent, az Európai Unió pártjainak finanszírozására vonatkozó szabályokat bemutató cikkem folytatásának szánom e tanulmányt. Jelen írásomban a szabályozás bemutatása után az európai szintű politikai pártok szervezetének gyakorlatban érvényesülő finanszírozásával foglalkozom.

A dolgozat első felében célként tűztem ki, hogy feltárjam az EU általános költségvetésében, valamint a pártok bevételi és kiadási oldalán érvényesülő tendenciákat. A folyamatok feltárása hozzásegíthet minket annak megértéséhez, miként vélekedik az Európai Unió a pártokról, és milyen szerepet szán nekik a jövőben. Ezeken keresztül látható válik, hogy az EU a képviselőcsoportokat vagy a pártszervezeteket tartja-e fontosabbnak.

A bevételi és kiadási oldal összetevőjének tekintetében fel kívánok állítani egy rangsort, amelyből az egyes összetevők jellemzőinek felhasználásával következtetéseket fogok levonni arra nézve, hogy a pártok mennyire motiváltak az EU-s állampolgárokkal való kapcsolattartásban, valamint miként viszonyul az európai szintű pártok finanszírozása az Amszterdami Szerződés 191. cikkében foglaltakhoz. A megfelelő következtetések levonásához három párt, a Party of European Socialists (PES), a European People's Party (EPP), valamint a European Liberal Democrat and Reform Party bevételeink retrospektív komparatív vizsgálatát végeztem el.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTALÁNOS KÖLTSÉGVETÉSE

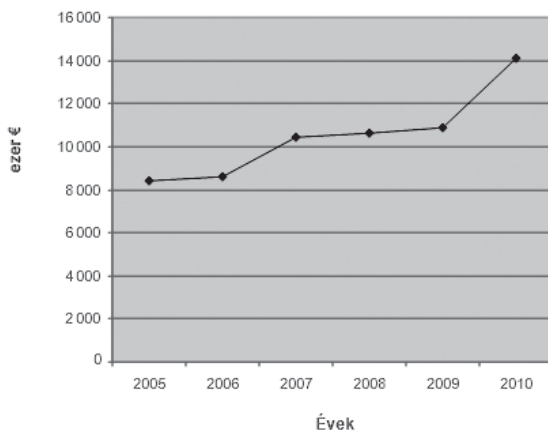
Az Európai Unió pártjai 2004 óta kaphatnak támogatást az Unió általános költségvetéséből. A juttatott összeg évről évre növekszik. Az előirányzat összege 2005-ben még csak 8 400 000 € volt. 2010-re ez az összeg 60 százalékkal emelkedett, ami már 14 075 000 €-t jelent. Az előirányzatok összegében 2007-ben és 2010-ben figyelhető meg jelentős emelkedés. 2007-ben az előző évhez képest majd 1 millió euróval nőtt az összeg, 2010-ben az előirányzat összege kicsit több mint 3 millió euróval nőtt a 2009-es évhez képest. A növekedési tendenciát szemlélteti az 1. sz. grafikon és a táblázat.

A pártok számára elkülönített összegek az általános költségvetésből, éves bontásban

Költségvetési ÉV	Előirányzat összege (ezer €)
2010	14 075
2009	10 858
2008	10 645
2007	10 436
2006	8 594
2005	8 400
2004	
2003	

• 1. sz. táblázat

A pártok számára elkülönített összegek az általános költségvetésből, éves bontásban



• 1. sz. grafikon

Az európai politikai alapítványok számára elkülönített összegek esetében ugyancsak a pártoknál már tapasztalt növekedési tendencia érvényesülése látható (lásd: 2. sz. táblázat), annak ellenére, hogy nem áll rendelkezésünkre nagyobb mennyiségű adat. Azon egyszerű oknál fogva alakult ez így, hogy a politikai alapítványok központi költségvetésből való támogatására csak 2007 óta van lehetőség.^[1]

[1] Erről bővebb információ: *Az európai pártok és alapítványaik finanszírozására vonatkozó jogszabályok* (Jog, Állam, Politika 2010/3. szám, 139-152.)

Ha figyelembe vesszük, hogy a pártok számára elkülönített összegek miként növekedtek évről évre, arra lehet következtetni, hogy a pártokhoz szorosan kapcsolódó politikai alapítványok esetében is e tendencia fog érvényesülni a jövőben. Ezt a logikát igazolja az a tény is, hogy a pártok esetében az előirányzat összege a 2010-es költségvetésben megközelítőleg 23 százalékkal nagyobb, mint a 2009-es előirányzat összege. Ezzel párhuzamba állítható a politikai alapítványok támogatására fordítható központi költségvetési források emelkedésének a mértéke, amely szintén 23 százalékos emelkedést mutat 2009-ről 2010-re.

*A pártok alapítványai számára elkülönített források
az általános költségvetésből, éves bontásban*

Költségvetési év	Előirányzat összege (ezer €)
2010	9 140
2009	7 000
2008	7 000
2007	-

* 2. sz. táblázat

Az előirányzatok növekedésén túl kérdésként vetődik fel, hogy a pártok és alapítványaik részére elkülönített források mekkora részét képezik az egyes intézményekhez és szervekhez kapcsolódó költségeknek. Az Európai Unió általános költségvetése a 4 0. alcím^[2] alatt határozza meg a folyó igazgatási költségeket és a képviselőcsoportok, illetve a független képviselők politikai és információs tevékenységével kapcsolatos költségeket, az európai politikai pártoknak, valamint az európai politikai alapítványoknak nyújtott támogatásokat. Az adatokból az derül ki, hogy amióta a pártok alapítványai is költségvetési támogatásban részesülhetnek, a támogatások együttes összege az alcímen belül 25-30 százalékot képvisel. 2007 előtt a támogatásra fordított összeg aránya nem haladta meg a húsz százalékot. (lásd: 3. sz. táblázat)

A forrás fennmaradó 70-75 százalékát igazgatási költségekre és a képviselőcsoportok, illetve a független képviselők politikai és információs tevékenységével kapcsolatos költségeire különíti el a költségvetés.

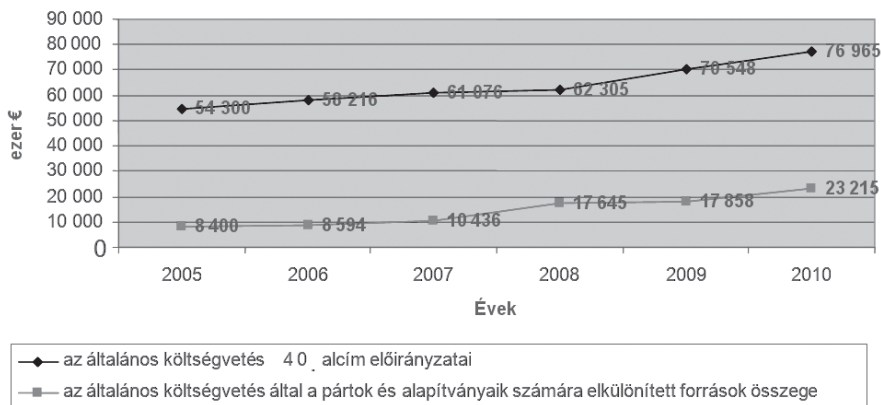
[2] Az Európai Unió általános költségvetése: 2. könyv (1. szakasz) Parlament – Kiadások – 4.cím Az intézmény különleges feladatainak gyakorlása során felmerülő költségek – 4 0. alcím Egyes intézményekhez és szervekhez kapcsolódó költségek

Az EU egyes intézményekhez és szervekhez kapcsolódó költségei

Költségvetési év	4 0. alcím előirányzatának összege (ezer €)	Ebből a pártok és alapítványok előirányzatai	
		összeg (ezer €)	százalék
2010	76 965	14 075 e + 9 140	30.2
2009	70 548	10 858 e + 7 000	25.3
2008	62 305	10 645 e + 7 000	28.3
2007	61 076	10 436	17.1
2006	58 216	8 594	14.8
2005	54 300	8 400	15,5
2004	43 574	-	-
2003	38 393	-	-

* 3. sz. táblázat

Az általános költségvetés és a pártok, valamint alapítványaik számára elkülönített források összegének változása



* 2. sz. grafikon

Az éves költségvetésekben a pártok és alapítványok támogatására elkülönített összegek folyamatosan, évről évre növekednek. E tendencia szerint az EU számára a pártszervezetek támogatása kiemelkedő jelentőséggel bír. Ezt támasztja alá az is, hogy 2007-től a pártok támogatása közvetett módon, a pártok politikai alapítványainak támogatása révén jelentősen megnövekedett. Ugyanakkor a növekvő tendencia ellenére azt is elmondhatjuk, hogy ha csak az elkülönített összegeket nézzük, akkor a pártok képviselő csoportjainak költségvetési támogatása többszöröse a pártok és alapítványaik együttes támogatásának.

Ebből pedig azt a következtetést lehet levonni, hogy az EU inkább a parlamenti képviselőcsoportok munkájának támogatására helyezi a hangsúlyt.

A PÁRTOK BEVÉTELEI

A következőkben a pártok bevételeit veszem górcső alá, hogy megtudhassuk, mely bevételi elem a legjelentősebb, illetve a legcsekélyebb. Ebből következtethetünk a pártok motiváltságára, az Európai Unió állampolgáraihoz való közelségükre. Ennek fontosságát azért kell hangsúlyozni, mert az EU által deklarált, európai szintű politikai párt definíciója nagy hangsúlyt fektet az európaiságtudat kialakítására és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánítására.^[3]

A pártok bevételeit szemléltető táblázataim apró különbségeket tartalmaznak, mivel a három vizsgált párt beszámolóinak részletezettsége eltérő mértékű. Tehát például amelyik párt táblázatában nem jelenik meg a tagdíj, ott a beszámoló nem tartalmazott erre vonatkozó adatokat.

A 3. sz. ábra és 4. sz. táblázat szemlélteti a PES bevételeinek elemeit, valamint azok megoszlását. A párt összes bevételéből a legnagyobb részt a költségvetési támogatás képezi, amely a párt honlapján megtalálható beszámolók adatai szerint a párt teljes bevételének 2008-ban megközelítőleg 78 százalékát, 2007-ben 74 százalékát, 2006-ban 73 százalékát adta. Érdekesség, hogy míg világszerte csökken a tagdíjak szerepe a pártok bevételeiben, addig az Európai Szocialista Párt esetében az abból származó bevétel a költségvetési támogatás után a második legnagyobb bevételi forrás, amely százalékban kifejezve azt jelenti, hogy a vizsgált három év mindegyikében meghaladta a 15 százalékot.^[4]

A párt bevételének fennmaradó részét a pénzbeli és a természetbeni adományok alkotják. A beszámoló nem szolgáltat adatokat az előbbi nagyságáról, de a természetbeni adományok összegét feltünteti. Az összes bevételen belül ennek az elemnek a jelentősége a legkisebb, például 2008-ban a párt természetbeni adományt nem is kapott, 2007-ben és 2006-ban pedig e forrás mértéke nem érte el a teljes bevétel 5 százalékát sem.

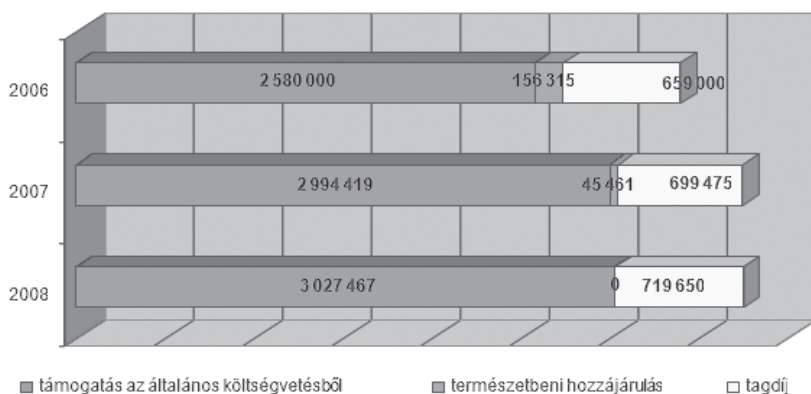
[3] Amszterdami szerződés 191. cikk: „...az európai szintű politikai pártok az Unión belüli integráció fontos tényezői. Hozzájárulnak az európaiság tudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.”

[4] A tagdíjak mértéke az összes bevételhez 2008-ban 18.51%, 2007-ben 17.35%, 2006-ban 18.75% volt.

Táblázat a PES bevételeiről, és azok megoszlásáról

ÉV	Összes bevétel		Ebből támogatás az általános költségvetésből		Ebből természetbeni hozzájárulás ^[5]		Ebből tagdíj	
	Összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék
2008	3 887 500	100	3 027 467	77.88	0	0	719 650	18.51
2007	4 031 424	100	2 994 419	74.28	45 461	1.13	699 475	17.35
2006	3 513 522	100	2 580 000	73.43	156 315	4.45	659 000	18.76

• 4. sz. táblázat

A PES bevételeinek megoszlása
(halmozott sáv diagram)

• 3. sz. grafikon

A szocialista pártnál tapasztaltakhoz igazodik az EPP bevételeinek összetétele. Az Európai Néppárt esetében is a teljes bevétel több mint felét az általános költségvetésből kapott támogatás adja, amely 2008-ban 59, 2007-ben 61, 2006-ban 58 százalék volt. A tagdíjak szerepe kiemelkedő, és a költségvetési támogatás után a második legnagyobb bevételi forrása a pártnak. A tagdíjak összege mindhárom vizsgált évben a teljes bevétel 26-27 százalékát tette ki. A bevételi

[5] A PES 2008-as, 2007-es és 2006-os beszámolója nem tartalmaz adatokat a pénzbeni hozzájárulás mértékről. Ám a saját bevételek összegéből és az abból levonható tételekből következtetni lehet a pénzbeni adományok arányára. A 2008-as adatokat figyelembe véve a saját bevételek összegét (859 853 €) – nem tartalmazza az általános költségvetési támogatást – az látható, hogy a saját bevételek több mint 80%-a tagdíjakból folyik be. A maradék kevesebb, mint húsz százalék oszlik meg az olyan tételek között, mint a természetbeni hozzájárulások, kapott kamatok, egyéb bevételek.

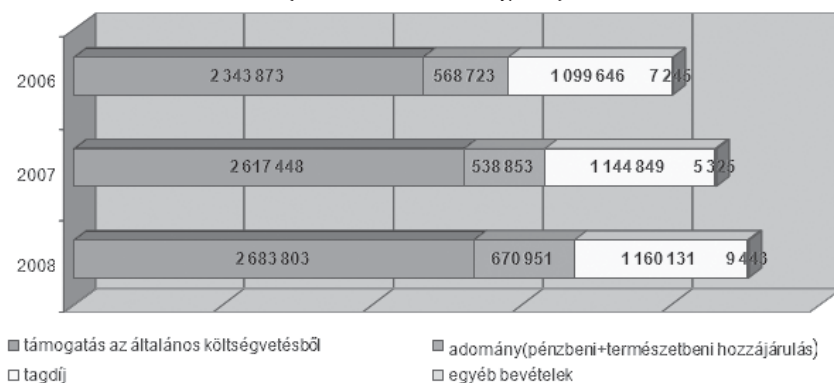
források nagyság szerinti rangsorában a tagdíjakat követik az adományok, amelyek mértéke egyik vizsgált évben sem haladja meg az összes bevétel 15 százalékát. Az 5. számú táblázat és 4. számú diagramm mutatja az EPP bevételeit, valamint azok százalékos megoszlását.

Táblázat a PES bevételeiről, és azok megoszlásáról

ÉV	Összes bevétel		Ebből támogatás az általános költségvetésből		Ebből adomány (pénzbeni + természetbeni hozzájárulás)		Ebből tagdíj		Ebből egyéb bevételek	
	Összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék
2008	4 524 328	100	2 683 803	59.32	670 951	14.83	1 160 131	25.64	719 650	18.51
2007	4 306 475	100	2 617 448	60.78	538 853	12.51	1 144 849	26.58	699 475	17.35
2006	4 020 951	100	2 343 873	58.29	568 723	14.14	1 099 646	27.35	659 000	18.76

• 5. sz. táblázat

*Az EPP bevételeinek megoszlása
(halmozott sáv diagram)*



• 4. sz. grafikon

A továbbiakban egy olyan párt bevételeit vizsgálom meg, amelynek beszámolóí lehetőséget adnak annak megállapítására, hogy a pártok finanszírozását meghatározó jogszabály hatálybalépésének évétől az Európai Unió pártjainak mely bevételi elemeire helyeződik a legnagyobb hangsúly.

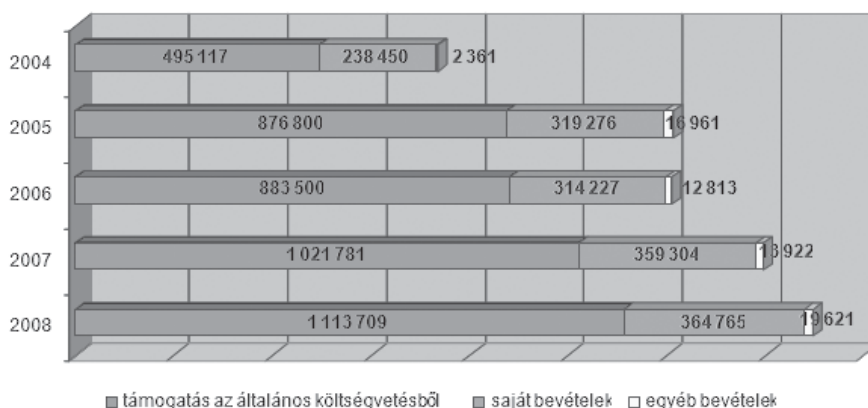
A két nagy párt a PES és az EPP esetében érvényesülő bevételi összetevők hierarchiája a European Liberal Democrat and Reform Party-nál is kimutatható. Tehát a költségvetési támogatás mértéke a legnagyobb, amelyet a tagdíjakból és az adományokból származó források követnek. A European Liberal Democrat and Reform Party beszámolóiban nincs külön tagolva a tagdíjakból származó bevétel éves összege, ennek ellenére az elemek közötti sorrend itt is tartható. (Lásd 6. sz. táblázat és 5. sz. ábra.)

Táblázat a European Liberal Democrat and Reform Party bevételeiről és azok megoszlásáról

ÉV	Összes bevétel ^[6] (operating income)		Ebből támogatás az általános költségvetésből		Ebből saját bevételek		Ebből egyéb bevételek	
	Összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék	összeg (€)	százalék
2008	1 498 095	100	1 113 709	74.34	364 765	24.35	19 621	1.31
2007	1 395 007	100	1 021 781	73.25	359 304	25.76	13 922	1.00
2006	1 210 540	100	883 500	72.98	314 227	25.96	12 813	1.06
2005	1 213 036	100	876 800	72.28	319 276	26.32	16 961	1.40
2004	735 928	100	495 117	67.28	238 450	32.40	2 361	0.32

• 6. sz. táblázat

A European Liberal Democrat and Reform Party bevételeinek megoszlása (halmozott sáv diagram)



• 5. sz. grafikon

A PÁRTOK KIADÁSAI

A pártok bevételi oldalának elemzése mellett elengedhetetlen a kiadások vizsgálata is ahhoz, hogy teljes képet tudjunk alkotni az Európai Unió pártjainak gazdálkodásáról. A kiadások elemzésében is a komparatív módszer lesz a vizs-

[6] Csak az operating income kategóriában feltüntetett bevételeket tartalmazza. Nem számolok a pénzügyi műveletek, valamint a rendkívüli műveletek bevételeivel. E két utóbbi kategória összegei nem számottevőek az „operating” bevételekhez képest.

gálat eszköze, alanyai pedig ugyanazok a pártok lesznek, mint amelyek bevételei az előző részben összevetésre kerültek. Elsőként vegyük szemügyre a PES kiadásait.

A 7. számú táblázat és a 6. számú ábra megmutatja, hogy az Európai Szocialista Pártnál minden évben a személyzettel kapcsolatos költségek a legnagyobbak. Ezen belül is a bérköltségek teszik ki a személyzeti költségek döntő hányadát.

A személyzettel kapcsolatos kiadásokat a különböző találkozókra és reprezentációra fordított kifizetések követik, amelyek az összes kiadás több mint egynegyedét tették ki 2007-ben és 2008-ban, de 2006-ban is megközelítették a 25 százalékot.

A harmadik helyen az infrastruktúrára és működésre fordított költségek állnak. Az összes költséghez képest ennek mértéke minden vizsgált évben meghaladja a 15 százalékot.

A többi költség együttes értéke az összes költség körülbelül egytizedét teszi ki.

Táblázat a PES kiadásairól és azok megoszlásáról

ÉV	Kiadások	Összeg (€)	Százalék
2006	Personnel costs ^[7]	1 723 593	47.76
	Infrastructure & operating costs ^[8]	628 590	17.42
	Administrative expenditure	65 617	1.82
	Meetings and representation costs ^[9]	862 956	23.91
	Information and Publication costs	171 731	4.76
	Expenditure relating to contributions in kind	156 315	4.33
Összesen:		3 608 802	100
2007	Personnel costs ^[10]	1 783 265	44.66
	Infrastructure & operating costs ^[11]	611 407	15.31
	Administrative expenditure ^[12]	174 630	4.37
	Meetings and representation costs ^[13]	1 097 493	27.49
	Information and Publication costs	279 866	7.01
	Expenditure relating to contributions in kind	46 174	1.16
Összesen:		3 992 835	100
2007	Personnel costs ^[14]	1 816 044	49.38
	Infrastructure & operating costs ^[15]	557 101	15.15
	Administrative expenditure	111 770	3.04
	Meetings and representation costs ^[16]	986 231	26.82
	Information and Publication costs	180 154	4.9
	Expenditure relating to contributions in kind	-	-
	<i>Carry over to 1st three months of 2009</i>	<i>26 204</i>	<i>0.71</i>
Összesen:		3 677 503	100

* 7. sz. táblázat

[7] 2006-ban a személyi költségekből 1 681 112 € a bérköltség.

[8] Legnagyobb tétel: Rent, charges and maintenance costs: 289 708 €

[9] Legnagyobb tétel: Costs of meetings of the political party: 607 271 €

[10] 2007-ben a személyi költségekből 1 737 873 € a bérköltség.

[11] Legnagyobb tétel: Rent, charges and maintenance costs: 280 924 €

[12] Legnagyobb tétel: Costs of studies and research: 72 859 €

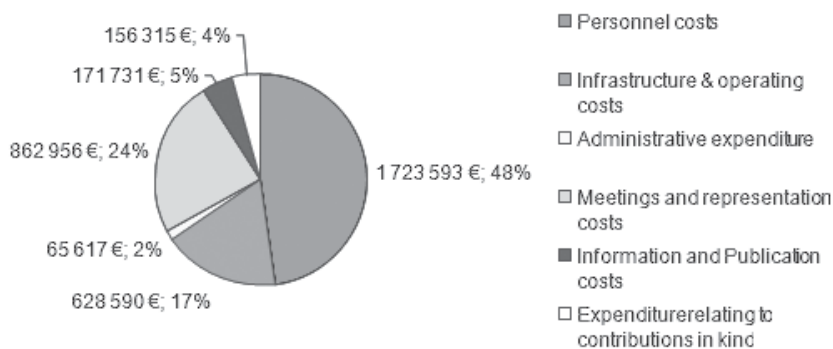
[13] Legnagyobb tétel: Costs of meetings of the political party: 855 410 €

[14] 2008-ban a személyi költségekből 1 751 506 € a bérköltség.

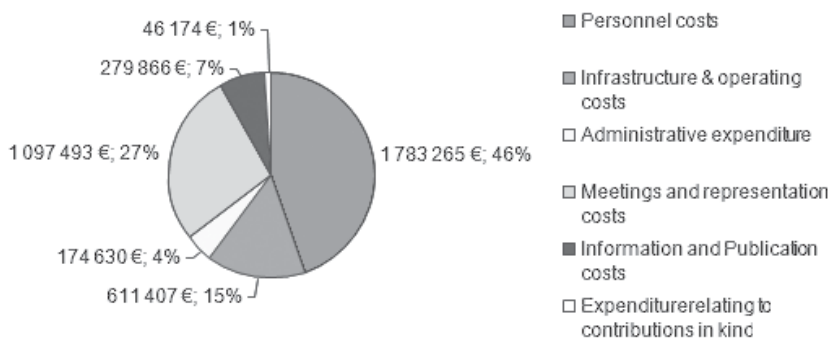
[15] Legnagyobb tétel: Rent, charges and maintenance costs: 271 890 €

[16] Costs of meetings of the political party: 788 287 €

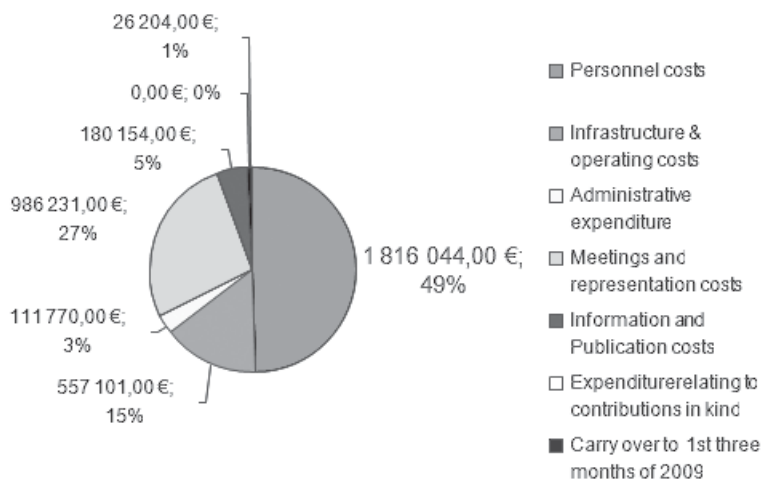
PES költségeinek megoszlása 2006-ban



PES költségeinek megoszlása 2007-ben



PES költségeinek megoszlása 2008-ban



• 6. sz. grafikon

Az Európai Néppárt 2006-os és 2007-es beszámolója a kiadásokat szinte részletezés nélkül tartalmazta, amit a 8. sz. táblázat mutat. E két év beszámolóit teljesen alkalmatlanok arra, hogy megtudhassuk, hogy milyen elemek építenek fel egy-egy csoportot. Az egyes csoportok összevetésére a 2008-as beszámoló már alkalmas. A tanulmányhoz csatolt 1. sz. melléklet szemlélteti, hogy mennyire összetett a „service and miscellaneous goods”.

Az EPP költségei közül a „service and miscellaneous goods” képezi a legnagyobb csoportot. Ide tartoznak többek között az iroda- és garázsbérléssel, a találkozók, vagy az adminisztrációval kapcsolatos költségek. E költségek mértéke minden vizsgált évben meghaladja az összes költség felét.

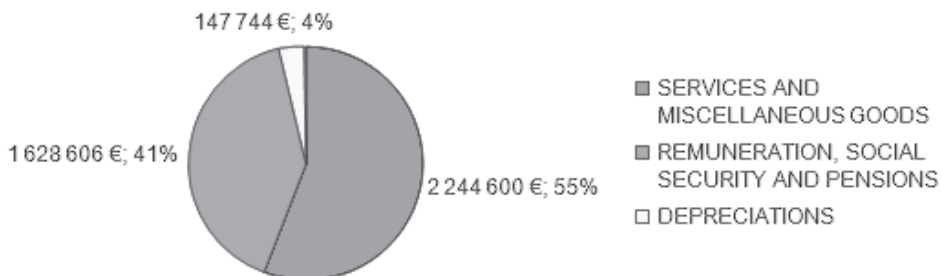
A második helyen a „remuneration, social security and pensions” áll, amely a nevéből is következően a béreket tartalmazza. A bérek kifizetése a párt költségeinek megközelítőleg 40 százalékát teszi ki. A fennmaradó közel 4 százalék az értékcsökkenés.

Táblázat a EPP kiadásairól és azok megoszlásáról

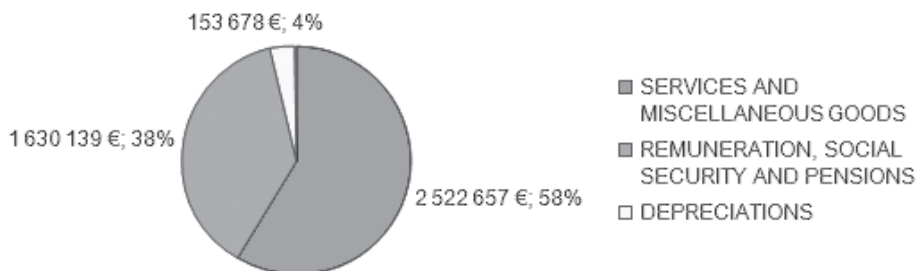
ÉV	Kiadások	Összeg (€)	Százalék
2006	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	2 244 600	55.82
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	1 628 606	40.5
	DEPRECIATIONS	147 744	3.67
Összesen:		4 020 950	100
2007	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	2 522 657	58.58
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	1 630 139	37.85
	DEPRECIATIONS	153 678	3.57
Összesen:		4 306 474	100
2008	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	2 403 279	56.36
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	1.703.149	39.94
	DEPRECIATIONS	157.720	3.7
Összesen:		4 264 148	100

• 8. sz. táblázat

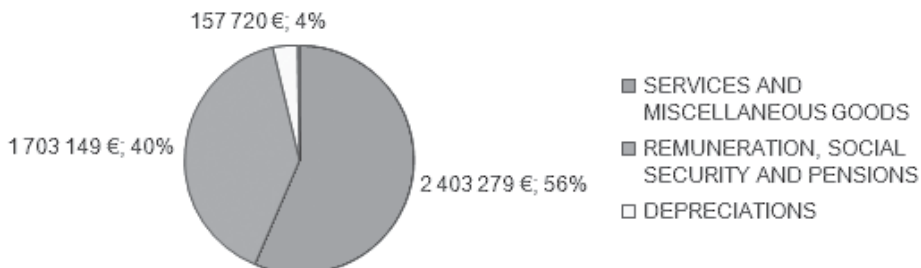
EPP költségeinek megoszlása 2006-ban



EPP költségeinek megoszlása 2007-ben



EPP költségeinek megoszlása 2008-ban



• 7. sz. grafikon

A European Liberal Democrat and Reform Party esetében hasonló felépítésű beszámolókkal találkozunk, mint az Európai Néppártnál láttunk. A párt kiadásait az alábbi 9. számú táblázat részletezi, azzal a szűkítéssel, hogy csak az „operating charges”-zal számol. Ennek az a legfőbb oka, hogy a pártnak vannak ugyan az „operating” (működési) bevételeken és kiadásokon túl „financial [pénzügyi] incomes and charges” és „extraordinary [rendkívüli] incomes and charges” kategóriákba sorolható bevételei és kiadásai, de ezek nagysága nem mérhető a működési bevételekhez és kiadásokhoz. A beszámolók szerint a párt összes működési költségeiből minden évben a „service and other goods” költségek a legnagyobbak, amelyek minden évben meghaladták az 50 százalékot, sőt 2004-ben és 2006-ban a 60 százalékot is.

A párt költségeinek másik nagy részét a „remuneration, social security and pension” teszi ki, amely a vizsgált évek mindegyékben 36 és 45 százalék között mozgott. A fizetésekre és juttatásokra fordított kifizetés aránya 2008-ban volt a legmagasabb, ekkor a párt kiadásainak közel 45 százalékát tette ki a „remuneration, social security and pension”. A 2006-os évet leszámítva e költségnem az egészhez viszonyított arányát tekintve folyamatosan növekedett.

Táblázat a EPP kiadásairól és azok megoszlásáról

ÉV	Kiadások	Összeg (€)	Százalék
2004	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	472 136,07	62.25
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	275 352,11	36.3
	DEPRECIATIONS	10 985,81	1.45
Összesen:		758 473,99^[17]	100
2005 ^[18]	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	693 302,18	58.87
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	463 097,75	39.32
	DEPRECIATIONS	12 666,39	1.08
	OTHER OPERATING CHARGES	8 638,00	0.73
Összesen:		4 306 474	100
2006 ^[19]	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	750 922,81	61.17
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	457 058,97	37.23
	DEPRECIATIONS	19 540,78	1.59
Összesen:		4 264 148	100
2007 ^[20]	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	738.318,73	53.44
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	585.868,06	42.41
	DEPRECIATIONS	49.766,46	3.6
	OTHER OPERATING CHARGES	7.645,54	0.55
Összesen:		1 381 598,79	100
2008 ^[21]	SERVICES AND MISCELLANEOUS GOODS	668 311,80	50.16
	REMUNERATION, SOCIAL SECURITY AND PENSIONS	594 907,87	44.65
	DEPRECIATIONS	57 567,58	4.32
	OTHER OPERATING CHARGES	11 513,33	0.86
Összesen:		1 332 300,58	100

* 9. sz. táblázat

[17] Csak jelezni szeretném, hogy a párt a működési költségekben az adott év bevételéhez képest többet költött 22 545,60 €-val.

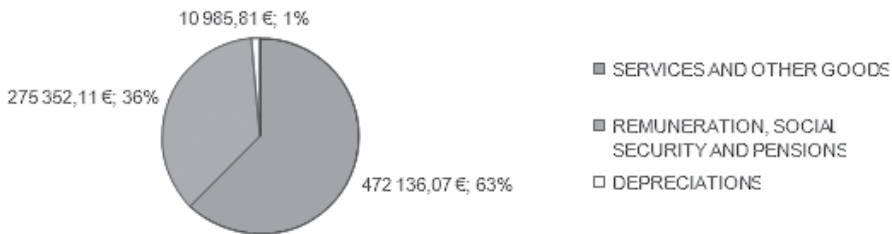
[18] A pártnak 2005-ben volt rendkívüli kiadása is. Összeg: 32 455,69 €

[19] A pártnak 2006-ban volt rendkívüli kiadása is. Összeg: 57 237,05 €

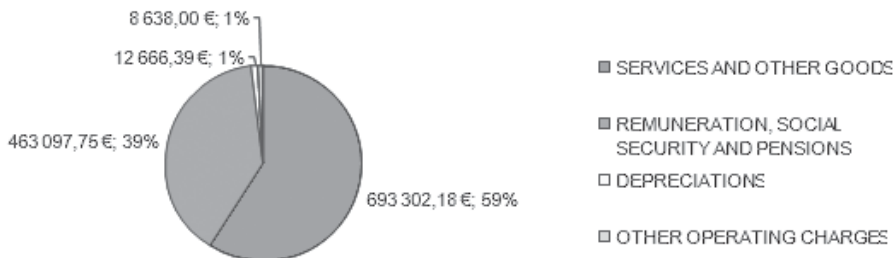
[20] A pártnak 2007-ben volt „financial charges” (23.542,64 €) és rendkívüli kiadása (704,14 €) is.

[21] A pártnak 2007-ben volt „financial charges” (22.980,49 €) és rendkívüli kiadása (7101,49 €) is.

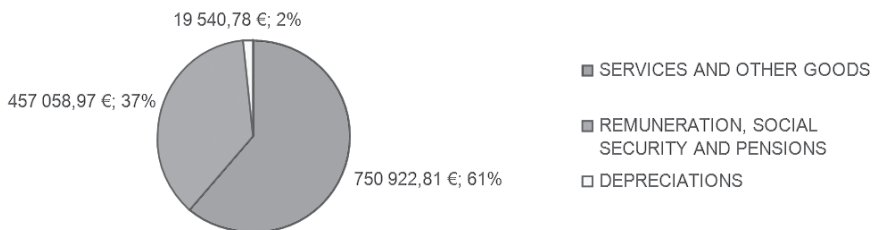
*European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása
2004-ben*



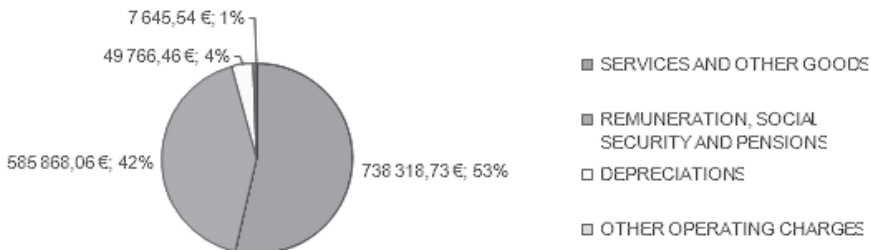
*European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása
2005-ben*



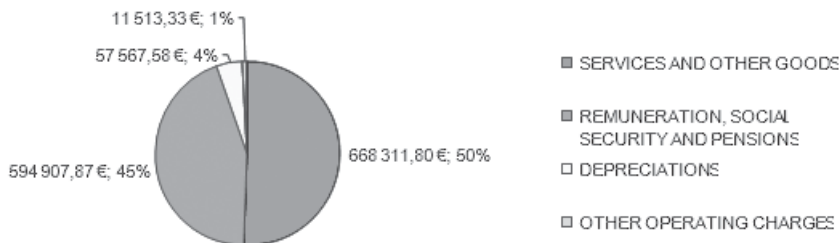
*European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása
2006-ban*



*European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása
2007-ben*



*European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása
2008-ban*



• 8. sz. grafikon

KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai szintű politikai pártszervezetek számára elkülönített összegek minden évben növekedtek, amely azt mutatja, hogy az EU egyre nagyobb szerepet szán a pártoknak. Az Európai Unió fontosnak tartja, hogy az általa juttatott támogatások révén biztosítsa működésüket. A pártok növekvő jelentősége olvasható ki a politikai alapítványok költségvetési támogatásának megjelenéséből, valamint abból, hogy a pártoknak adott költségvetési támogatás az EP választási kampányra is elkölthető lett. Ugyanakkor nem lehet megkerülni annak a jelentőségét sem, hogy az EU a pártszervezetek és a parlamenti képviselőcsoportok közül inkább az utóbbit preferálja a költségvetési adatok szerint.

A pártok beszámolóinak vizsgálatát követően két fontos megállapítást lehet tenni a kiadásokra vonatkozóan. Az egyik megfigyelés az, hogy a pártok kiadásai a bevételeikkel párhuzamosan, folyamatosan növekednek. A másik, hogy az összes kiadáson belül mindegyik vizsgált pártnál a működésre fordított költségek a legnagyobbak, amelyből a személyzet költsége emelkedik ki a legnagyobb mértékben.

Egyes pártok bevételeinek összehasonlító vizsgálatából különösen érdekes következtetéseket lehet levonni. Itt nem csupán arról van szó, hogy a pártok beszámolóiban is tükröződik az a növekedési tendencia, ami megfigyelhető az EU általános költségvetésében, hanem a vizsgált pártok mindegyikénél kimutatható, hogy a költségvetési támogatás játssza a legnagyobb szerepet a pártok büdzséjének bevételi oldalán, amely minden esetben messze meghaladja az éves költségvetésük 50 százalékát.

A másik említésre méltó megfigyelés, hogy a tagdíjakból származó bevételek kiemelkednek a bevételi elemek közül. Pontosabban ez azt jelenti, hogy a költségvetési támogatás után a második legjelentősebb forrása a pártoknak a tagdíj. E tény jelentősége abban rejlik, hogy míg a nemzeti szinten működő pártoknál a tagdíjak szerepe nagyon alacsony és folyamatosan visszaszorulóban van, addig az Európai Unió pártjainál éppen fordított tendencia érvényesül. A vizsgált pár-

toknál – ha csekély mértékben is – évről évre növekszik a tagdíjakból befolyó összeg nagysága.

Az adományok összege a bevételek között csak a tagdíjak után következik, mértéke az esetek többségében nem haladja meg a 10 százalékot sem. A kivételt az EPP jelenti, ahol a beszámolók alapján az adományok összege minden évben meghaladta a teljes bevétel egytizedét. Ugyanakkor az adományok kisebb jelentőségére vonatkozó megállapításomat ki kell egészítenem azzal, hogy a vizsgált pártok által megjelentetett beszámolóikban – egy esetet leszámítva^[22] – nem lehet olyan adományt találni, amely meghaladta volna a jogszabály által előírt nevesítési értékhatárt.^[23] Tehát, ha az értékhatár feletti összegeket jelentősnek tekintjük, akkor mindenképpen pozitívként kell megjegyezni, hogy az adományozók sokszori alacsonyabb önkéntes hozzájárulásaiból épül fel a pártok e bevételi eleme, amelyek jobban odaköthetik az EU állampolgáraihoz ezeket a pártokat, mint az egyszeri nagyobb összegek.

A három fő bevételi forrás sorrendje és mértéke sokat elárul a pártok uniós állampolgárokhoz való viszonyáról is. Az a tény, hogy az Európai Unió pártjai bevételeinek domináns részét – sok esetben akár 70 százalékát is – a költségvetési támogatás adja, már önmagában is megkérdőjelezi az Amszterdami Szerződés 191. cikk alapvetésének érvényesülését, miszerint „az európai szintű politikai pártok az Unión belüli integráció fontos tényezői. Hozzájárulnak az európaiság tudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Azok a pártok, amelyek anyagi erőforrásaikat tekintve egyáltalán nem vagy csak csekély mértékben függenek a társadalomtól, elszakadhatnak attól, és számukra láthatatlanná válhatnak a társadalomban jelentkező problémagócok. Bírálatként kell megjegyezni, hogy az Európai Unió párfinanszírozási szabályozása nem segíti elő a 191. cikk megvalósítását, mert a költségvetési támogatás mértékét semmilyen módon nem köti a pártnak adott adományokhoz. A szabályozásnak a pártokat ösztönöznie kellene, hogy minél közelebb kerüljenek az uniós állampolgárokhoz. Véleményem szerint szintén a pártok önmagukba zárulását vonhatja maga után a tagdíjak kiemelkedő szerepe a pártok költségvetésében. A tagdíjjal mint forrással jól lehet előre tervezni, kiszámítható, de ösztönző ereje alacsony. Tehát a pártok költségvetésének körülbelül egynegyedét alkotó tagdíjak inkább a jelenlegi állapotot konzerválják, és nem segítik elő az uniós állampolgárokhoz való közelebb kerülést.

Végül el kell azt is mondanom, hogy az uniós polgárok akaratának kinyilvánításban és az európaiság-tudat kialakításában a pártokra vonatkozó finanszírozási szabályok csak kiegészítő mechanizmusok lehetnek. Önmagában bár-

[22] European Liberal Democrat and Reform Party 2008. évi beszámolója szerint a BASF Aktiengesellschaft 5000 € adománnyal járult hozzá a párt bevételeihez.

[23] „Az európai szintű politikai párt... megnevezi a finanszírozási forrásait, egy olyan lista elkészítésével, amely feltünteteti adományozóit és az egyes adományozóktól kapott adományokat, kivéve az évente és adományozónként 500 EUR összeget meg nem haladó adományokat.” – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/2003/EK RENDELETE az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól – 6.cikk (1) b)

milyen párfinanszírozási szabályozás hatástalan, de egy olyan finanszírozási rendszer megalkotása, amelynek egyik centrumában a pártok és az uniós állampolgárok közötti folyamatos és hatékony kommunikáció, információáramlás áll, nagyban segítheti az Amszterdami Szerződés 191. cikkében megfogalmazott célok megvalósulását.

1. számú melléklet

A „Service and miscellaneous goods” összetevői:

611300 PROFESSIONAL TRAINING
611400 STAFF MISSION EXPENSES
611499 PRESIDENT MISSION EXPENSES
611500 SOCIAL SECRETARIAT
611501 RENTING & LEASING
611530 ABO TRAIN
611543 INSURANCES
612100 OFFICE RENT
612110 MAINTENANCE COSTS OFFICE (CLEANING)
612120 GENERAL COSTS (ELEC, WATER, GAS)
612130 GARAGE RENT
612200 MAINTENACE MACHINES + INSURANCE ALL RISK
612210 IT HONORARIA
612220 IMPRVMT & DECORTN OF BUILD NON DEPRECIA
612240 OTHER GDS AND SERV RELATD TO OPER BUIL
612400 STATIONERY
612501 TELECOM & INTERNET
612540 POSTAL + DHL COSTS
612600 TRANSLATIONS
612610 RENT COPIER & OTHER OFFICE MATERIALS
612700 CAFETARIA + SANITAIR
612710 FIRE INSURANCE
613100 SUBSCRIPT. & PURCHASE OF NEWSPAPER,BOOKS
613210 ACADEMIC JOURNAL RESEARCH
613300 HONORARY FEES LAYWERS
613330 LEGAL PUBLICATIONS
613400 ACCOUNTANCY
613410 AUDITOR
613420 BANKCOST
613500 MISCELLANEOUS
613511 ADMINISTRATION GENERAL
614101 MEETINGS
614301 COSTS OF RECEPTION & REPRESENTATION

614399 REPRESENTATION PRESIDENT
 615100 PUBLICATIONS/EVP BROCHURE/DTV
 615200 DEVELOPMENT AND OPERATION INTERNETSITE
 615210 HOSTING SITE
 615300 COMMUNICATION AGENCY
 615588 EUROPEAN MOVEMENT (3.000,00)
 615590 SUPPORT ASSOCIATIONS (294.889,43)
 615700 OPERATING COSTS PRESS SERVICE (9.550,35)
 615710 INFORMATION COSTS

FORRÁSJEGYZÉK

- TREATY OF AMSTERDAM AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND RELATED ACTS
- Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004–2009
- Grants from the European Parliament to political foundations at European level 2008–2009
- Dr. Zsuffa István: A választási kampányok finanszírozásának nemzetközi tapasztalatai (összefoglaló tanulmány)

Az Európai Unió éves általános költségvetései:

- 2010 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2009 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2008 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2007 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2006 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2005 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>
- 2004 General budget, honlap: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

The Party of European Socialists beszámolóí:

- 2008 Accounts, a PES honlapja: <http://www.pes.org/en/pes-action/pes-documents/functioning-pes>
- 2007 Accounts, a PES honlapja: <http://www.pes.org/en/pes-action/pes-documents/functioning-pes>
- 2006 Accounts, a PES honlapja: <http://www.pes.org/en/pes-action/pes-documents/functioning-pes>

European Peoples Party beszámolóí:

- Interne Balans Boekjaar 2008, az EPP honlapja:
- Balance 2007, az EPP honlapja:
- Balance 2006, az EPP honlapja:

European Liberal Democrat and Reform Party beszámolói:

- Balance sheet and income and expenditure statement per december 31st 2008
- Financial statement 2007, az ELDR honlapja: <http://www.eldr.org/en/about-eldr/index.php>
- Financial statement 2006, az ELDR honlapja: <http://www.eldr.org/en/about-eldr/index.php>
- Financial statement 2005, az ELDR honlapja: <http://www.eldr.org/en/about-eldr/index.php>
- Financial statement 2004, az ELDR honlapja: <http://www.eldr.org/en/about-eldr/index.php>

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. sz. grafikon A pártok számára elkülönített összegek az általános költségvetésből éves bontásban
 2. sz. grafikon Az általános költségvetés és a pártok és alapítványaik számára elkülönített források összegének változása
 3. sz. grafikon A PES bevételeinek megoszlása
 4. sz. grafikon Az EPP bevételeinek megoszlása
 5. sz. grafikon A European Liberal Democrat and Reform Party bevételeinek megoszlása
 6. sz. grafikon PES költségeinek megoszlása 2006-ban, 2007-ben, 2008-ban
 7. sz. grafikon EPP költségeinek megoszlása 2006-ban, 2007-ben, 2008-ban
 8. sz. grafikon European Liberal Democrat and Reform Party költségeinek megoszlása 2004-ben, 2005-ben, 2006-ban, 2007-ben, 2008-ban
-
1. sz. táblázat: A pártok számára elkülönített összegek az általános költségvetésből éves bontásban
 2. sz. táblázat: A pártok alapítványai számára elkülönített források az általános költségvetésből éves bontásban
 3. sz. táblázat: Az EU egyes intézményekhez és szervekhez kapcsolódó költségei
 4. sz. táblázat: Táblázat a PES bevételeiről, és azok megoszlásáról
 5. sz. táblázat: Táblázat az EPP bevételeiről, és azok megoszlásáról
 6. sz. táblázat: Táblázat a European Liberal Democrat and Reform Party bevételeiről és azok megoszlásáról
 7. sz. táblázat: Táblázat a PES kiadásairól és azok megoszlásáról
 8. sz. táblázat: Táblázat az EPP kiadásairól és azok megoszlásáról
 9. sz. táblázat: Táblázat a European Liberal Democrat and Reform Party kiadásairól és azok megoszlásáról



•
A Curia utca emléktáblája Budapesten (Mozaik, Jeges Ernő, 1943)

A bíróságok régi-új elnevezései: Kúria és törvényszék

A 2010-ben megtartott országgyűlési választáson győztes szövetséges pártok sürgető feladatuk-nak tekintik az új alkotmány megalkotását, amint ez az újonnan felálló Kormány programjában –*A nemzeti együttműködés programja* – is kifejezésre jut: a „jelenlegi Alkotmány – mint első mondata kinyilatkoztatja – ideiglenes, átmeneti alkotmány. Megalkotói éppen azért szánták ideiglenesnek, mert nem volt mögötte érvényes társadalmi szerződés. Az új társadalmi szerződés most, a 2010-es országgyűlési választásokon megkötött. Azzal bízták meg a törvényhozást, hogy a következő négy évben alkossa meg az ország új alkotmányát.”^[1]

Nem szükségtelen ezért, ha áttekintjük – alulról fölfelé haladva – a négyszintű bírósági szervezeti rendszer ítélkező fórumainak az elnevezéseit, amihez a hatályos alaptörvényünk, az 1949. évi XX. törvény (Alk.) 45. § (1) bekezdése – miszerint a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják –, adja meg a fundamentumot.

1. ALSÓ SZINT

Az alkotmány rendelkezései alapján hazánkban az igazságszolgáltatás alsó – az állampolgárok számára a legkönnyebben elérhető – szintjén a helyi és a munkaügyi bíróságok helyezkednek el.

1.1. A *bíró* szó – amely a bír ige folyamatos melléknévi igenévi alakja volt, majd később főnevesült; eredeti jelentése 'hatalommal bíró' lehetett^[2] – az egyik legrégebbi jogi szakszavunk, latin nyelvű alakját (judex) már felleljük az Intelmekben, I. István és I. László törvénykönyveiben, illetve magyar nyelvű formájában – egyszerű vagy összetett, alap vagy továbbképzett szóként, így *bíróság* megnevezéssel – a korai

[1] www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf 8. p.

[2] Zaicz, 2006, 70.

nyelvemlékeinkben.^[3] A bíróság szónak a nyelvünkben való fennmaradása ettől kezdve töretlen, az igazságszolgáltatás több évszázados történetében állandóan használt kifejezés az ítélező testületek megnevezésére.^[4]

1.2. A bíróság szavunk ma is törvénykező szervet jelent, azokat a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló hatályos jogszabályunk, az 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) pontosan felsorol-ja, és egyúttal rögzíti, melyek azok a fórumok, amelyek viselhetik ezt a megjelölést. Ez legtöbbször a – fővárosi és a tizenkilenc megyei bíróság illetékességi területéhez tartozó – helyi és munka-ügyi bíróságok nevében fordul elő.

Ha először megvizsgáljuk a *helyi* bíróságok megnevezéseit, akkor két csoportot tudunk felállítani. Az *egyikbe* a kerületi, míg a *másikba* a városi bíróságok tartoznak. A Budapesten székelő hat kerületi bíróság^[5] illetékességi területe lefedi a fővárosnak mind a huszonhárom kerületét, az elnevezéseik – a két központi kivételével – az illetékességi területükhöz igazodnak. A *másik* csoportot a Budapesten kívüli bíróságok alkotják, amelyek szerte az országban megtalálhatóak, és az a közös bennük, hogy városi bíróságoknak^[6]

[3] Kovács, 1964, 76–77.

[4] Bővebben lásd Bónis – Degré – Varga, 1996²

[5] Pesti Központi Kerületi Bíróság, Budai Központi Kerületi Bíróság, Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság, Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság, Budapesti XVIII. és XIX. Kerületi Bíróság, Budapesti XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság.

[6] *Baranya megye* (5): Pécsi Városi Bíróság, Komló Városi Bíróság, Mohácsi Városi Bíróság, Siklósi Városi Bíróság, Szigetvári Városi Bíróság. *Bács-Kiskun megye* (7): Kecskeméti Városi Bíróság, Bajai Városi Bíróság, Kalocsai Városi Bíróság, Kiskőrösi Városi Bíróság, Kiskunfélegyházi Városi Bíróság, Kiskunhalasi Városi Bíróság, Kun-szentmiklósi Városi Bíróság. *Békés megye* (7): Gyulai Városi Bíróság, Battonyai Városi Bíróság, Békési Városi Bíróság, Békéscsabai Városi Bíróság, Orosházi Városi Bíróság, Szarvasi Városi Bíróság, Szeghalmi Városi Bíróság. *Borsod-Abaúj-Zemplén megye* (9): Miskolci Városi Bíróság, Encsi Városi Bíróság, Kazincbarcikai Városi Bíróság, Mezőkövesdi Városi Bíróság, Ózdi Városi Bíróság, Sátoraljaújhelyi Városi Bíróság, Szerencsi Városi Bíróság, Szik-szói Városi Bíróság, Tiszaújvárosi Városi Bíróság. *Csongrád megye* (5): Szegedi Városi Bíróság, Csongrádi Városi Bíróság, Hódmezővásárhelyi Városi Bíróság, Makói Városi Bíróság, Szentesi Városi Bíróság. *Fejér megye* (4): Székesfehérvári Városi Bíróság, Bicskei Városi Bíróság, Dunaújvárosi Városi Bíróság, Sárbogárdi Városi Bíróság. *Győr-Moson-Sopron megye* (3): Győri Városi Bíróság, Mosonmagyaróvári Városi Bíróság, Soproni Városi Bíróság. *Hajdú-Bihar megye* (5): Debreceni Városi Bíróság, Berettyóújfalui Városi Bíróság, Hajdúböszörményi Városi Bíróság, Hajdúszoboszlói Városi Bíróság, Püspökladányi Városi Bíróság. *Heves megye* (5): Egri Városi Bíróság, Füzesabonyi Városi Bíróság, Gyöngyösi Városi Bíróság, Hatvani Városi Bíróság, Hevesi Városi Bíróság. *Jász-Nagykun-Szolnok megye* (6): Szolnoki Városi Bíróság, Jászberényi Városi Bíróság, Karcagi Városi Bíróság, Kunszentmártoni Városi Bíróság, Mezőtúri Városi Bíróság, Tiszafüredi Városi Bíróság. *Komárom-Esztergom megye* (4): Tatabányai Városi Bíróság, Esztergomi Városi Bíróság, Komáromi Városi Bíróság, Tatai Városi Bíróság. *Nógrád megye* (3): Balassagyarmati Városi Bíróság, Pásztói Városi Bíróság, Salgótarjáni Városi Bíróság. *Pest megye* (12): Budakörnyéki Bíróság, Ceglédi Városi Bíróság, Dabasi Városi Bíróság, Dunakeszi Városi Bíróság, Gödöllői Városi Bíróság, Monori Városi Bíróság, Nagykátai Városi Bíróság, Nagykőrösi Városi Bíróság, Ráckevei Városi Bíróság, Szentendrei Városi Bíróság, Váci Városi Bíróság, Budaörsi Városi Bíróság. *Somogy megye* (6): Kaposvári Városi Bíróság, Barcsi Városi Bíróság, Fonyódi Városi Bíróság, Marcali Városi Bíróság, Nagyatádi Városi Bíróság, Siófoki Városi Bíróság. *Szabolcs-Szatmár-Bereg megye* (6): Nyíregyházi Városi Bíróság, Fehérgyarmati Városi Bíróság, Kisvárdai Városi Bíróság, Mátészalkai Városi Bíróság, Nyírbátori Városi Bíróság, Vásárosnaményi Városi Bíróság. *Tolna megye* (5): •

hívják azokat, holott az illetékességi területük jóval nagyobb, mint a névadó székhelyváros területe.

A helyi bíróságok mellett jelenleg húsz munkaügyi bíróság működik hazánkban, amelyek elnevezései – kiegészülve a különös jogterületre való utalással – a törvénykezési székhelyükhöz igazodnak, míg az illetékességi területük kiterjed az egész megyére illetve Budapestre.^[7]

1.3. Mielőtt a hatályos helyi és munkaügyi bírósági elnevezéseket tüzetesebben megvizsgálnánk, tekintsünk vissza az 1867-es kiegyezésig, és innen kövessük nyomon, miként változtak, módosultak a bírósági megnevezések.

Az 1871. évi XXXI. törvénycikk rendelkezései szerint az új igazságszolgáltatási rendszer alapegységei a *járásbíróságok* voltak, számukat az 1871. évi XXXII. törvénycikk háromszázhatvanban állapította meg,^[8] amit az 1873. évi XXVII. törvénycikk még tizennégygel megegyezett. Ezen felül az 1885. évi III. törvénycikk még tíz újabb járásbíróságot létesített, amit az 1912. évi LIV. törvénycikk még eggyel megtoldott. Az újabb változást az 1913. évi XXV. törvénycikk hozta, amely rögzítette, hogy „Budapesten központi királyi járásbíróság állíttatik fel, amelynek területe Budapest IV-X. kerületeire terjed ki. A budapesti központi királyi járásbíróság működésének megkezdésével a budapesti IV., V., VI., VII. és VIII-X. kerületi királyi járásbíróságok megszűnnek és hatáskörük és illetékességük a budapesti központi királyi járásbíróságra száll át.” Az I-III. kerületi járásbíróság ezek után is megőrizte az önállóságát. Szervezeti különállással rendelkező munkaügyi bíróságok ekkor nem léteztek, a munkaügyekkel kapcsolatos viták elbírálását is a járásbíróságok végezték, Budapest területén ezt egyedül a központi járásbíróság gyakorolta.^[9] Mivel ezek a budapesti törvénykezési szervek csak polgári ügyekben voltak jogosultak eljárni, a büntető ügyek elbírálása a budapesti büntető járásbírósághoz tartozott.^[10]

* Szekszárdi Városi Bíróság, Bonyhádi Városi Bíróság, Dombóvári Városi Bíróság, Paksi Városi Bíróság, Tamási Városi Bíróság. *Vas megye* (4): Szombathelyi Városi Bíróság, Körmendi Városi Bíróság, Kőszegi Városi Bíróság, Sárvári Városi Bíróság. *Veszprém megye* (5): Veszprémi Városi Bíróság, Ajkai Városi Bíróság, Pápai Városi Bíróság, Tapolcai Városi Bíróság, Zirci Városi Bíróság. *Zala megye* (4): Zalaegerszegi Városi Bíróság, Keszthelyi Városi Bíróság, Lenti Városi Bíróság, Nagykanizsai Városi Bíróság

[7] Fővárosi Munkaügyi Bíróság, Pécsi Munkaügyi Bíróság, Kecskeméti Munkaügyi Bíróság, Gyulai Munkaügyi Bíróság, Miskolci Munkaügyi Bíróság, Szegedi Munkaügyi Bíróság, Székesfehérvári Munkaügyi Bíróság, Győri Munkaügyi Bíróság, Debreceni Munkaügyi Bíróság, Egri Munkaügyi Bíróság, Szolnoki Munkaügyi Bíróság, Tatabányai Munkaügyi Bíróság, Salgótarjáni Munkaügyi Bíróság, Pest Megyei Munkaügyi Bíróság, Kaposvári Munkaügyi Bíróság, Nyíregyházi Munkaügyi Bíróság, Szekszárdi Munkaügyi Bíróság, Szombathelyi Munkaügyi Bíróság, Veszprémi Munkaügyi Bíróság, Zalaegerszegi Munkaügyi Bíróság. Meg kell jegyeznünk, hogy a többivel ellentétben a Gyulai Munkaügyi Bíróság nem a megyeszékhelyen található.

[8] A járásbíróságok székhelyét és illetékességi területét lásd *Képviselőházi Irományok* (KI), 1872. 8. köt. 311–523. p.

[9] Bóka, 2010, 85.

[10] Bónis, 1966, 97–98.

A bírósági székhelyekhez igazodó járásbíróóságok – amelyek száma a második világháború előtti esztendőkből mintegy százötven volt^[11] – elnevezését az 1949-ben megalkotott alap-törvény nem változtatta meg, módosítást az 1949. évi 9. törvényerejű rendelet hozott, miszerint a budapesti központi járásbíróóság a pesti járásbíróóság, míg a budapesti I-III. kerületi járásbíróóság a budai járásbíróóság elnevezés alatt folytatta a működését.^[12] Ezt követően az 1949. évi XXVI. törvény Budapest területét kibővítette, új kerületek jöttek létre.^[13] A huszonkét kerület elnevezését a 4349/1949. (XII. 20) MT rendelet^[14] állapította meg, azonban a 106.000/1949. (XII. 30.) IM rendelet a tizenhét újonnan csatlakozó település bíróságai esetén továbbra is fenntartotta a korábbi illetékességi területüket és elnevezésüket.

Ezen az 1950. évi 7. tvr. felhatalmazása – az államigazgatás területi átszervezéséhez kapcsolódó igazságszolgáltatási újjászervezés – alapján a 177.000/1950. (XII. 10.) IM rendelet változtatott, mivel az újpestiből budapesti IV. és XV. kerületi, a kispesztiből budapesti XVIII–XIX. kerületi, a pesterzsébetiből budapesti XX–XXI. kerületi, és a budafokiból budapesti XXII. kerületi járásbíróság lett. A jogszabály a budai és pesti járásbíróságot, illetve a budapesti büntető járásbíróságot egyesítette, a fórum a budapesti központi járásbíróság nevet kapta, az illetékességi területe pedig az I–III., V–XIV., XVI. és XVII. kerületekre terjedt ki. A Budapesten kívüli járásbíróságok elnevezése a székhelyükhöz igazodott, és néhány kivételtől eltekintve ez megegyezett az illetékességi területükhöz tartozó járás és/vagy város nevével.^[15] Három év múlva újra módosultak a budapesti bírósági elnevezések, mivel a 48/1953. (X. 6) MT rendelet minden egyes kerületben önálló járásbíróságot létesített, és a megnevezésük is a kerületek számához igazodott.

A népköztársasági bírói szervezetről szóló jogszabály, az 1954. évi II. törvény (amely eredetileg törvényerejű rendeletként látott volna napvilágot^[16]) is fenntartotta a járásbírói elnevezést, de lehetővé tette – „a járási tanács hatásköre alól kivett városokban járásbírói hatáskörrel” – városi bíróságok működését.^[17] A városi bíróságok elnevezést azért alkalmazták, hogy megkülönböztessék

[11] Pomogyi, 2008, 496.

[12] A 88.000/1949. (XI. 1.) IM rendelet a járásbíróági elnevezéseknek a pecséteken való elhelyezését is szabályozta.

[13] „Az országgyűlés Budafok, Csepel, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Rákospalota és Újpest megyei városokat, Albertfalva, Békásmegyér, Budatétény, Cinkota, Mátyásföld, Nagytétény, Pesthidegkút, Pestszentimre, Pestújhely, Rákoscaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákosszentmihály, Sashalom és Soroksár nagyközségeket Budapest fővárossal egyesíti.”

[14] I. kerület, II. kerület, III. kerület (Óbuda), IV. kerület (Újpest), V. kerület, VI. kerület (Terézváros), VII. kerület (Erzsébetváros), VIII. kerület (Józsefváros), IX. kerület (Ferencváros), X. kerület (Kőbánya), XI. kerület, XII. kerület, XIII. kerület, XIV. kerület (Zugló), XV. kerület (Rákospalota), XVI. kerület, XVII. kerület, XVIII. kerület (Lő-rinc), XIX. kerület (Kispest), XX. kerület (Pesterzsébet), XXI. kerület (Csepel), XXII. kerület.

[15] Pl. a csornai járásbíróóság illetékességi területe a csornai járásra, míg a győri járásbíróóságé a győri járásra és Győr városára terjedt ki.

[16] 1953. november 13-i minisztertanácsi jegyzőkönyv. *Magyar Országos Levéltár* (MOL), XIX-A-83-a 514/6.

[17] Pl. Sztálinváros: 59/1953. (XII. 20.) MT rendelet; Miskolc: 15/1954 (III. 6.) MT rendelet; •

ezeket az ítélkező fórumokat az ugyanolyan székhelyű járásbíróságoktól. Bizonnyos városi bíróságok önállósága tiszavirág életű volt, később újra összevonták őket a járás-bíróságokkal.^[18] A jogforrás rögzítette, hogy Budapesten járásbíró-sági hatáskörrel városi kerületi bíróságok ítélkeznek. Ezek számát a 12/1957. (X. 13.) IM rendelet újra módosította, összevonta a korábban önálló törvénykező szerveket I. és III. kerületi bíróság; II., XI. és XII. kerületi bíróság; IV. és XV. kerületi bíróság; XVIII. és XIX. kerületi bíróság; illetve az V-X., XIII-XIV. és a XVI. kerületi bíróságokat pedig pesti központi kerületi bíróság elnevezéssel. Továbbra is önálló bíróságként működtek a XVII., XX., XXI. és XXII. kerületi bíróságok. Nyolc év múlva a 11/1965 (XII. 22.) IM rendelet a XXI. és XXII. kerületi bíróságokat is egyesítette.

A bíróságokról szóló új szervezeti jogszabály, az 1972. évi IV. törvény megtartotta a korábbi elnevezéseket, viszont új szervezeti egységet hozott létre: azönállómunkaügyi bíróságokat, amelyek a megyékben és Budapesten ítélkeztek. Rögzítette, hogy általában a bíróság székhelye határozza meg az elnevezését.^[19] A törvény szerint a bíróságok felállítása, összevonása, meg-szüntetése és az illetékességi területük megállapítása a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) a hatáskörébe tartozott. Így került sor a 18/1981. (XII. 5.) NET határozat alapján a budai központi kerületi bíróság felállítására, amely a budapesti I. és III. kerületi, a II., XI. és XII. kerületi, illetve a XXII. kerületi bíróságok összevonásával jött létre. A döntés alapján a XXI. kerületi bíróság újra önálló lett.

Az alkotmánymódosító 1983. évi II. törvény megszüntette a járásokat, és ezért a törvény-hozó a járásbíróságok elnevezését helyi bíróságokra módosította. A bírósági szervezeti törvénybe a változást az 1983. évi 25. tvr. iktatta be, míg a 21/1983. (XII. 28.) NET határozat újra módosította a budapesti kerületi bíróságok szervezetét. Megszüntette a XVII. kerületi és a XX. kerületi bíróságok önállóságát, mivel az előbbi a pesti központi kerületi bírósággal, míg az utóbbit a XXI. kerületi bírósággal vonta össze. A jogforrás kimondta, hogy a helyi bíróságok elnevezése – a városok esetén az erre való utalással – a bíróság székhelyéhez igazodjon. A megkülönböztetésre azért volt szükség, mert voltak olyan bíróságok, amelyek nem városban működtek.^[20]

A rendszerváltozás során az alkotmánymódosító 1989. évi XXXI. törvény megszüntette a NET-et, így a bíróságok létesítése, összevonása kizárólagos országgyűlési hatáskörbe került. A bíróságok szervezetéről szóló jogszabályban a változást az 1989. évi XLII. törvény hajtotta végre, majd az 1990. évi LXXX.

* Debrecen, Pécs és Szeged: 76/1954. (XII. 11.) MT rendelet; Tatabánya: 6/1955. (II. 6.) MT rendelet; Nagykőrös: 59/1958. (XI. 17.) Korm. rendelet; Hajdúböszörmény: 23/1961. (VI. 18.) Korm. rendelet; Hatvan: 7/1969. (X. 7.) IM rendelet.

[18] Debrecen, Miskolc, Pécs és Szeged: 12/1957. (X. 13.) IM rendelet; Dunaújváros: 3/1968. (III. 6.) IM rendelet.

[19] Pl. a 19/1981. (XII. 5.) NET határozata alapján a mezőcsáti járásbíróság elnevezése leninvárosi járásbíróságra módosult, a fórum székhelye Leninváros volt.

[20] A battonyai, szikszói, bicskei, püspökladányi, rétsági, dabasi, monori, nagykátai, budakörnyéki és ráckevei bíróságok. A jogforrás alkalmazásához – bizonyos esetekben – szükség volt a 23/1983. (XII. 28.) NET határozat szabályanyagának az ismeretére is.

törvény budapesti II. és III. kerületi bíróság elnevezéssel új fórumot létesített.^[21] Ezt követően Soroksár lakossága helyi népszavazáson érvényesen döntött arról, hogy önálló budapesti kerületben kíván élni, amit az 1994. évi XLIII. törvény lehetővé is tett, létrehozva a XXIII. kerületet. Mivel ez a településrész a XX. kerulettől szakadt el, ezért az 1994. évi LXXVII. törvény a budapesti XX. és XXI. kerületi bíróság elnevezését bővítette a XXIII. kerülettel. Majd az alaptörvényt változtató 1997. évi LIX. törvény az ítélkező szervek között nevesítette a munkaügyi bíróságokat is.

1.4. A történeti áttekintés után el kell döntenünk, hogy a helyi és a munkaügyi bíróságok elnevezéseit az illetékességi területükhöz, azaz a közigazgatási területbeosztásukhoz vagy a fórumok székhelyéhez igazítsuk. Álláspontunk szerint ez utóbbi javaslat a követendő – ami egyébként a Bs. 18. § (2) bekezdésével (miszerint a bíróságok elnevezései általában a székhelyükhöz igazodnak) és a korábbi történeti visszatekintéssel is összhangban van –, mert a székhelyek ritkábban változnak, mint az illetékességi területek és az állampolgárok számára könnyebben azonosíthatók.

Véleményünk szerint okafogyottá vált a *helyi bíróságok* hatályos elnevezéseiben a *városi* szó használata, mert a Bs. egyetlen ítélkező fórumról rendelkezik (Budakörnyéki Bíróság), amely nem viseli ezt a jelzőt, így a többi száznégyszáz bíróságot ettől az egytől kell – amúgy feleslegesen – megkülönböztetni. Ezen kívül a városi kiegészítés a bíróság illetékességi területének a határát sugalló szó, holott ez nyilvánvalóan téves, mert minden fórumnál jóval bővebb ez a terület. Ráadásul a megyei jogú városokban működő bíróságok is „csak” városi bíróságok, míg a Berettyóújfalui Városi Bíróság, a Tiszaújvárosi és Dunaújvárosi Városi Bíróság elnevezések nem a legszerencsésebbek. Külön ki kell térnünk a Budakörnyéki Bíróságra, mivel ennek az ítélkező szervnek az elnevezése a városi szó mellett (ami meglátásunk szerint helyes) nélkülözi a székhelyre (Budapest) való utalást, és a megjelölés a fórum illetékességi területét emeli ki. Ha következetesek vagyunk, akkor ezt a bíróságot át kell neveznünk budapesti bíróságra, de – a kivétel erősíti a szabályt elv alapján – megengedhetőnek tartjuk a több évtizedes múltra visszatekintő jelenlegi elnevezés használatát.^[22]

A budapesti *kerületi* bíróságok esetén – szintén igazodva a Bs. előírásához – jobbnak véljük a központiaknál az elnevezésekből a kerületi szó elhagyását (*Budai Központi Bíróság, Pesti Központi Bíróság*), míg a többi fórum esetén a

[21] Később több városi bíróságot is alapított a törvényhozó: dunakeszi, vásárosnaményi és kőszegi (1992. LXI. tv.), budaörsi (1993. évi VII. tv.), zirci (1993. évi LXXXIX. tv.).

[22] Kormányzati körökben felmerült a járások, mint közigazgatási egységek visszaállításának a terve. Ha erre sor kerül, akkor meglátásunk szerint nem szükséges, hogy a járás szó megjelenjen a bírósági elnevezésekben. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy az ettől eltérő vélemény esetén az általunk alkalmazott nevekbe ez a szó minden további változtatás nélkül beilleszthető (pl. komlói járásbíróság), viszont ekkor a helyi bíróság, mint összefoglaló megnevezés is járásbíróságra cserélhető. Amúgy bizonyos bírósági épületek homlokzatán – Siklós, Orosháza, Szikszó, Szentes, Püspökladány, Vác, Sárvár és Tapolca – még ma is megtalálható a járásbíróság felirat. Lásd Dercsényi, 1993, 90, 108, 113, 124, 142, 180, 210, 215. p.

székhelyről való elnevezést tartjuk célravezetőbbnek. Így a II. és III. kerületi bíróság helyett *Óbudai Bíróság* (Budapest), a IV. és XV. kerületi bíróság helyett *Újpesti Bíróság* (Budapest), a XVIII. és XIX. kerületi bíróság helyett *Kispesti Bíróság* (Budapest), a XX., XXI. és XXIII. kerületi bíróság helyett *Csepeli Bíróság* (Budapest) elnevezéseket javasoljuk, vagyis vissza kell állítani a Rákosi-időszak – a 177.000/1950. (XII. 10.) IM rendelet megalkotása – előtt kialakult és elfogadott megnevezéseket. Ezek a megjelölések a mai köz- és bírósági nyelvben^[23] egyaránt élnek és meghonosodtak, illetve köztudomású, hogy a bemutatott területrészek Budapesten találhatók.

A *munkaügyi* bíróságok elnevezései álláspontunk szerint megfelelőek, azok főleg az ítélet-kezdő fórum székhelyéhez igazodnak, a speciális jogterületre való utalással. A fővárosi munkaügyi bíróság elnevezését azonban aggályosnak tartjuk, mivel az felesleges megkülönböztetést – fő-város-vidék ellentétpárt – alkalmaz, ezzel mintegy a központi bíróságot kiemelve, azt a többi azonos szintű törvénykező szerv elé-fölé sorolva. Épp ezért a javaslatunk a Budapesti Munkaügyi Bíróság elnevezés használata (ehhez hasonlóra van már példa: Budapesti Ügyvédi Kamara). Itt felmerül egy újabb probléma, hiszen van még egy másik budapesti székhellyel rendelkező fórum, (Pest Megyei Munkaügyi Bíróság) is. Mivel itt a székhelyre való utalással alkalmazott elnevezés zavart okozna, ezért véleményünk szerint vissza kell térni a korábban – a törvényszékeknél alkalmazott – pestvidéki elnevezéshez, azzal a módosítással, hogy a vidéki utótag helyett (a korábban kifejtettek miatt) a környéki szót használnánk, azaz – összhangban a Budakörnyéki Bírósággal – a Pestkörnyéki Munkaügyi Bíróság elnevezést ajánljuk.

2. KÖZÉPSŐ SZINT

Az alaptörvény lehetővé teszi a jogkeresők számára, hogy a megyei szinten elhelyezkedő bíróságokat is igénybe vegyék. A jelenlegi hatályos szabályozás ez alatt a fővárosi és a tizenkilenc megyei bíróságot érti.^[24]

2.1. Hazánkban a megyei szintű igazságszolgáltatás igen messzire nyúlik vissza, az I. István által alapított királyi vármegyék időszakára, amit később felváltottak

[23] A javasolt új elnevezések létjogosultságát a bíróságok jelenlegi elektronikus levélcímeik is visszatükrözik: birosag@obuda.birosag.hu, birosag@ujpest.birosag.hu, birosag@kispest.birosag.hu, birosag@csepel.birosag.hu.

[24] Fővárosi Bíróság (Budapest), Baranya Megyei Bíróság (Pécs), Bács-Kiskun Megyei Bíróság (Kecskemét), Békés Megyei Bíróság (Gyula), Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság (Miskolc), Csongrád Megyei Bíróság (Szeged), Fejér Megyei Bíróság (Székesfehérvár), Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság (Győr), Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Debrecen), Heves Megyei Bíróság (Eger), Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság (Szolnok), Komárom-Esztergom Megyei Bíróság (Tatabánya), Nógrád Megyei Bíróság (Balassagyarmat), Pest Megyei Bíróság (Budapest), Somogy Megyei Bíróság (Kaposvár), Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság (Nyíregyháza), Tolna Megyei Bíróság (Szekszárd), Vas Megyei Bíróság (Szombathely), Veszprém Megyei Bíróság (Veszprém), Zala Megyei Bíróság (Zalaegerszeg).

a nemesi vármegyék, ahol a bíraskodás a törvényszékeken (*sedes judiciaria* = *sedria*) folyt.^[25] A törvényszék, mint összetett szavunk – amelynek létrejöttében szerepet játszhatott a törvénytevő^[26] szék kifejezés – utótagja a szék szó, ami a vizsgálódási körünkben kezdetben a ’bíró ülőhelyét’ – ami „rendszerint díszes szék, trón, amelyben valamely magasabb hivatali tisztség gyakorlásakor” ültek –, majd később a bírói, ítélkező testületet, annak a tanácskozását illetve a hivatali épületet jelentette.^[27]

2.2. A dualista korszakban az ítélkező fórum megtartotta az elnevezését, az elsőfokú igazság-szolgáltatás az 1871. évi XXXI. törvénycikk alapján – a járás-bíróságok mellett – a törvényszékek feladata volt, amelyek számát az 1871. évi XXXII. törvénycikk százketten állapította meg.^[28] A minden megyei székhelyen és néhány kisebb városban is létesített szervek száma két év múlva, az 1873. évi XXVII. törvénycikk rendelkezései alapján hárommal emelkedett, mígnem ez az összlétszám nem volt tartható, és így az 1875. évi XXXVI. törvénycikk szerint a számuk hatvannégyre volt leszállítható.^[29] Az 1885. évi III. törvénycikk újabb változást hozott, mivel a kar-cagi és a jászberényi ítélkező fórumokat megszüntette, és helyettük Szolnokon új törvényszéket létesített. Tíz év múltán, az 1895. évi XLIV. törvénycikk Budapesten önálló büntető törvényszéket hozott létre, amely büntető- és sajtóügyekben járt el, a polgári ügyek fóruma továbbra is a budapesti törvényszék maradt. A második világháború előtti időkre a törvényszékek száma huszonnégyre csökkent.^[30]

Az ítélkező fórum névváltoztatása 1949. augusztus 20-án történt meg, a népköztársasági alkotmányt becikkelyező jogszabály, az 1949. évi XX. törvény már megyei bíróságokról szólt. Az októberben kihirdetett 1949. évi 9. tvr. még átmeneti intézkedésként megengedte, hogy a budapesti törvényszék, a budapesti büntetőtörvényszék és a pestvidéki törvényszék megyei bíróságokként a korábbi elnevezéseikkel működjenek.^[31] Az 1950. évi 7. tvr. felhatalmazása alapján sor került több megyei bíróság megszüntetésére és felállítására,^[32] míg

[25] Bővebben lásd Bónis – Degré – Varga, 1996, 17–19, 100–103.. A 16. században már magyarul is használták: „kwide be az zekbe, az zekben be nem jut” (Kovács, 1964, 150.)

[26] Az igazságszolgáltatással kapcsolatos, ehhez tartozó. Lásd Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára*. 6. köt. Budapest, 1966, Akadémiai Kiadó, 795. p.

[27] Benkő, 1976, 975.; MTA, 1962, 135–136, 794.; Zaicz, 2006, 778, 863. p. A szék szó további igazságszolgáltatási előfordulásai: ítélőszék, semmítőszék, esküdtszék, szentszék, királysék, úriszék, hadiszék, produkcionális és kincs-tári szék, katonai és váltófeltörvényszék, tárnoki és személynöki szék; szász és székely szék (al, fiú- és derékszék) illetve főkormányzék.

[28] A törvényszékek székhelyét és illetékességi területét lásd KI, 1872. 8. köt. 311–523. p.

[29] Stipta, 19982, 130.

[30] Pomogyi, 2008, 588.

[31] A 88.000/1949. (XI. 1.) IM rendelet a megyei bírósági (törvényszéki) elnevezéseknek a pecsétükön való elhelyezését is meghatározta.

[32] A jogalkotó megszüntette a Sátoraljaújhegyi: 22.500/1950. (IV. 1.) IM rendelet, a Kalocsai: 22.600/1950. (IV. 1.) IM rendelet, a Nagykanizsai: 38.200/1950. (VI. 7.) IM rendelet, és a Soproni Megyei Bíróságokat: 38.300/1950. (VI. 7.) IM rendelet, majd a Kecskeméti Megyei Bíróság bajai *

a 177.000/1950. (XII. 10.) IM rendelet egyesítette a budapesti törvényszéket és a budapesti büntető törvényszéket, az új fórum elnevezése Budapesti Megyei Bíróság lett. Szintén ez a jogszabály nevezte át a Pestvidéki Törvényszéket Pest Megyei Bírósággá, illetve mellékletében felsorolta a megyei bíróságokat, amelyek elnevezése a székhelyre való utalással történt (pl. Budapesti-, Győri-, Székesfehérvári Megyei Bíróság).

A népköztársasági bíróságok szervezetéről szóló 1954. évi II. törvénnyel egy kisebb módosítás történt, miszerint a Budapesten törvénykező fórum ezután Budapesti Fővárosi Bírósággént járt el.^[33] Az ezt felváltó új szervezeti jogszabály, az 1972. évi IV. törvény a Budapesten ítélkező szervet – a székhelyre utalás nélkül – Fővárosi Bíróságnak nevezte. Az alaptörvényt módosító, 1983. évi II. törvény a megyei szinten eljáró bíróságok között külön nevesítette a Fővárosi Bíróságot, majd a 21/1983. (XII. 28.) NET határozat elrendelte, hogy a bíróságok elnevezései – a Fővárosi Bíróság kivételével – a megye nevéhez igazodjanak.

2.3. A múlt megismerése után itt is ugyanazzal a kérdéssel szembesülünk, mint korábban, vagyis hogy a bíróságok székhelye vagy az illetékességi területük legyen a döntő az elnevezésükben. Álláspontunk szerint a székhely – ami összecseng a hatályos Bsz. szabályozásával és a történeti áttekintés eredményével –, mivel a mostani megyei bírósági elnevezésekből nem – vagy csak nehezen – derül ki, hogy a jogkereső polgárok hova forduljanak, melyik településen található a bíróság, holott ez az ország- és megyehatárokat átlépő jogvitáknál rendkívül fontos.^[34] Ez főleg akkor zavaró, amikor a megyei elnevezésű törvénykező szerv illetékességi területe több megyére terjed ki, amint ez a katonai tanácsoknál jellemző.^[35]

Javaslatunk szerint vissza kell térnünk a törvényszék elnevezés használatához – természetesen a székhelyre való utalással együtt (pl. veszprémi

* kirendeltségét: 89/1952. (IX. 27.) MT rendelet; míg felállította az Esztergomi Megyei Bíróságot: 177.900/1950. (XII. 30.) IM rendelet és 2000/1951. (I. 28.) IM rendelet.

[33] A javaslat fővárosi bíróságot ajánlott, de a *Magyar Dolgozók Pártja* (MDP) *Politikai Bizottsága* (PB) az 1953. december 30-i ülésén azt budapesti-fővárosi bíróságra módosította. MOL, M-KS 276. f. 53. cs. 154. ó. e. 6, 94–95, 100. p.

[34] Tudható, hogy főleg a megyeszékhelyen működnek ezek az ítélkező fórumok, de meglátásunk szerint nem minden honfitársunk tudná felsorolni ezeket a városokat, még úgy sem, hogy ha ismernék a megye pontos elnevezését. Pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyének Nyíregyháza a megyeszékhelye. Ráadásul Békés megye bírósági székhelye Gyulán, és nem a megyeszékhelyen, Békéscsabán található, és ugyanez igaz Nógrád megyére is, ahol a bírósági székhely Balassagyarmaton van, míg a megyeszékhely Salgótarján. A bírósági székhelyhez kapcsolódó probléma még, hogy hazánkban léteznek olyan bíróságok, amelyeknek a székhelye az illetékességi területükön kívül található (pl. Pest Megyei Bíróság, Pest Megyei Munkaügyi Bíróság, Budai Központi Kerületi Bíróság, Budakörnyéki Bíróság). Bővebben lásd Juhász, 1997, 353–354.

[35] A *Fővárosi Bíróság* katonai tanácsához Budapest, illetve Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád és Pest megyék; a *Csongrád Megyei Bírósághoz* Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megyék; a *Győr-Moson-Sopron Megyei Bírósághoz* Győr-Moson-Sopron, Vas és Veszprém megyék; a *Hajdú-Bihar Megyei Bírósághoz* Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék; a *Somogy Megyei Bírósághoz* Baranya, Somogy, Tolna és Zala megyék tartoznak.

törvényszék) —, ami egy szóban, plasztikusan kifejezi a megyei szintű igazságszolgáltatató fórum tevékenységet, azt a helyet, ahol a „törvényt ülik”. Ezzel az is megvalósítható, hogy a törvényszék székhelyéhez közel eső, de köz-igazgatásilag más megyéhez tartozó településekre is kiterjedjen — függetlenül a megyehatártól — a fórum illetékességi területe.^[36] A kifejezés nem új, mivel azt a köz- és a jogi nyelvünk mind a mai napig használja.^[37] Újra fölbukkanó probléma a fővárosi és a pest megyei bíróság megkülönböztetése, mivel a székhelyük Budapesten található. Meglátásunk szerint a munkaügyi bíróság-goknál megindokolt elnevezést kell itt is következetesen alkalmazni, azaz budapesti — ahogy erre korábban történeti példát is láttunk — és pestkörnyéki törvényszéknek kell hívni ezeket a fórumokat.^[38]

3. FELSŐ SZINT

A hatályos szabályozás szerinti igazságszolgáltatási szervezet harmadik szintjén az ítéltáblák, mint felsőbíróóságok állnak, amelyek a több mint fél évszázados nélkülözésük után újra ítélező tevékenységet folytatnak.^[39]

3.1. Az ítéltábla, mint összetett szó, felsőbb fokú bírói szervet jelöl, az előtagja az ítéel szavunkból fejlődött ki, aminek a kialakulása a bírói pálcza használatával

[36] Így megoldható lenne, hogy a Nagykőrösön élő állampolgároknak ne Budapestre (89 km), hanem Kecskemétre (16 km) kelljen utazniuk. Ez a javaslat, vagyis hogy a bíróságok illetékességi területeinek nem kell a közigazgatási területhatárokhöz igazodniuk — ami a munkaügyi bíróságokra és az ítéltáblákra is vonatkozik — nem új, a szakirodalomban már többször felmerült és a Bsz. 18. § (1) bekezdése is lehetővé teszi. Lásd Kulcsár, 1990., 5.; Kengyel, 1990, 112.; Juhász, 2007, 110.; Kecskés, 2007, 35–39.; 155/2010. (VI. 21.) OIT határozat, 6, 23–25.

[37] Nemzetközi igazságszolgáltatató fórumok a Nemzetközi Katonai Törvényszék („nürnbergi törvényszék”), a Távol-Keleti Nemzetközi Katonai Törvényszék („tokiói törvényszék”), a hágai Nemzetközi Bíróság („hágai törvényszék”), a volt jugoszláviai háborús bűnöket vizsgáló nemzetközi büntető törvényszék (ICTY), a ruandai népirtást vizsgáló nemzetközi büntető törvényszék (ICTR) és a legfelsőbb iraki büntető törvényszék; míg az *Európai Bíróság*on is működik — közszolgálati — törvényszék. Továbbá törvényszékek ítéleznek — a fordítástól függően — többek között *Romániában* (Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2003. 2. sz. 27, 43. p.), *Finnországban* (Trócsányi – Badó, 2005, 369.), *Hollandiában* (Ibid. 476. p.), *Írországban* (Ibid. 511. p.), *Lengyelországban* (Ibid. 549. p.), *Luxemburgban* (Ibid. 628–630. p.), *Spanyolországban* (Ibid. 943–944. p.), *Németországban* (Kecskés, 2007, 71–73.), *Franciaországban*, *Skóciában*, *Svájcban* (8002/1995. IM tájékoztató), *Moldáviában* (8001/1998. IM tájékoztató) és *Izraelben* (8001/2004. IM tájékoztató).

[38] A sajtóhírekben (Kulcsár, 2010, 1, 3. p.) felmerült, hogy a Legfelsőbb Bíróság (LB) elnöke (Baka András) és a Fővárosi Bíróság (FB) elnöke (Gatter László) között véleménykülönbség van a fővárosi bíróság önállósága tekintetében [Lásd 155/2010. (VI. 21.) OIT határozat 6, 24–25. p.]. Az LB szövivője megerősítette, hogy valóban felmerült az FB két törvényszékre (!) bontása [Bírósági vezetők: nincsenek belviszályok, csak eltérő vélemények. *Magyar Távirati Iroda* (MTI), 2010. szept. 12. A teljes cikket lásd a <http://www.mti.hu/cikk/499850> címen.]. Ha a közeljövőben ténylegesen megtörténik az FB önállóságának megszüntetése, akkor a létrejövő új törvénykező szervek viselhetnék — hasonlóan a központi helyi bíróságokhoz és összhangban a történeti neveikkel — a budai és a pesti törvényszék elnevezéseket. Az ezzel azonos álláspontra lásd Juhász, 2007, 112.

[39] Fővárosi Ítéltábla, Debreceni Ítéltábla, Győri Ítéltábla, Pécsi Ítéltábla, Szegedi Ítéltábla.

hozható összefüggésbe, így az eredeti jelentése 'pálcával megüt, ütlegel' lehetett, míg a tábla utótag latin jövevényszó, amely esetünkben 'törvénytábla' (amire valamikor a törvényeket vésték), esetleg 'asztal' jelentéssel bír.^[40]

3.2. Az 1867-es kiegészítést követően a felállításáról a polgári törvénykezési rendtartást becikkelyező jogszabály, az 1868. évi LIV. törvénycikk rendelkezett, amely a Kúria – mint legfőbb bírói fórum – korábbi hármas egységét (királyi tábla, hétszemélyes tábla és váltófeltörvényszék) megbontotta, a királyi tábla helyett pesti és marosvásárhelyi székhellyel ítélőtáblákat hozott létre.^[41] Az ügyforgalom növekedése miatt szükség volt új táblák létesítésére, így az 1890. évi XXV. törvénycikk alapján tizenegyre bővült a számuk.^[42] A második világháború befejezése utáni években az ország korábbi, a trianoni területvesztésének a következményeként már csak öt (budapesti, debreceni, győri, pécsi és szegedi) működött. Az elnevezésükön a népköztársasági alkotmány változtatott, ezért 1949. augusztus 20-tól felsőbíróságoknak hívták, mígnem az alkotmányt módosító 1950. évi IV. törvény meg nem szüntette azokat.

Az ítélőtáblák visszaállítását az alaptörvényt változtató 1997. évi LIX. törvény rendelte el, így a később becikkelyezett Bs. már a négyszintű igazságszolgáltatási szervezetet tükrözte vissza.^[43] Első körben az 1997. évi LXIX. törvény fővárosi, pécsi és szegedi ítélőtáblákat állított fel, amelyek az ítélkezést 1999. január 1-jétől kezdték volna meg. Erre azonban nem került sor, mivel ezt a jogalkotó az 1998. évi LXXI. törvénnyel – a korábbi jogszabályt hatályon kívül helyezve – elhalasztotta,^[44] és helyettük az 1999. évi CX. törvény alapján 2003. január 1-jétől budapesti székhelyű – az egész országra kiterjedő illetékességgel – országos

[40] Zaicz, 2006, 346, 817.; MTA: A magyar nyelv értelmező szótára, 6. köt. 795. p. Balogh Elemér megjegyzi: „a tabula asztalt is jelentett, így a társas bíraskodás kialakulásakor, amikor már nem egy személy döntött egy-egy per kimeneteléről, a bírák egy asztal mellett ülve tárgyaltak. Ez egyben a bírói hatalom kifejezése is volt, ugyanis a bíróság elé idézettek állva kellett kivárnia a döntést, míg a per során csak azok ülhettek, akik a bíróság, vagyis a hatalom képviselői voltak.” Lásd <http://www.szitb.hu/hun/index.html>. A tábla szó további igazságszolgáltatási előfordulásai: királyi/báni/fejedelmi tábla, hétszemélyes tábla, kerületi tábla.

[41] Máthé, 1982, 30–31.

[42] Budapesti, debreceni, győri, kassai, kolozsvári, marosvásárhelyi, nagyvárad, pécsi, pozsonyi, szegedi és temesvári ítélőtáblák. Többek között a budapesti ítélőtábla elhelyezésének a megoldására az 1893. évi XIII. tc. felhatalmazta az igazságügyi minisztert, hogy „Budapestben az V-ik kerületben fekvő, a Nádor-, Alkotmány-, Honvéd- és Szalay-utcák által határolt 1810 négyszögöl telken igazságügyi palotát emelhesse, s az e célból szükséges építési költségek fedezésére a telekvétellel és belső berendezéssel együtt a pénzügyminiszter kezelése alatt álló Magyar készpénzbiztosítéki alaptól 2.183,000 forint, azaz négy millió háromszázhatvanhat ezer korona kölcsönt vehessen fel”. Ezt az összeget az 1899. évi XXVI. törvény még 272.000 forinttal megemelte. A győri ítélőtábla épületének a felállításáról lásd Biczó, 2007, 67–70.

[43] A jogszabály megalkotási körülményeiről lásd Gatter, 2004, 143–177. A reform részlegességére lásd Fürész, 2007, 181.

[44] Együttal a 80/1998. (XII. 16.) OGY határozatban a törvényhozó felkérte a Kormányt, vizsgálja meg, hogy az ítélőtáblák felállításának személyi és tárgyi feltételei milyen határidővel és milyen módon biztosíthatók.

ítélőtábla működött volna.^[45] Igazságszolgáltatást ez a fórum sem végzett, mert időközben az Alkotmánybíróság a 49/2001. (XI. 22.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy az alaptörvényben szereplő ítélőtáblák helyett egyet akart felállítani. Így második körben a törvényhozó a 2002. évi XXII. törvénnyel újra elrendelte a fővárosi, pécsi és szegedi, illetve a debreceni és a győri ítélőtáblák felállítását, amelyek a működésüket 2003. július 1-jétől, illetve 2005. január 1-jétől kezdték meg.

3.3. Láthatjuk, hogy az ítélőtáblák, mint a legújabb igazságszolgáltató szervek elnevezése a székhelyükhöz alkalmazkodik, egyedül a fővárosi fórum megnevezése disszonáns, helyette a korábban már kifejtetteknek megfelelően a budapesti – történetileg is létező – elnevezés használatát javasoljuk.

4. IRÁNYÍTÓ SZINT

A Magyar Köztársaság igazságszolgáltatási rendszerének a csúcsszerve a Budapesten székelő Legfelsőbb Bíróság, amely a jogegység biztosítása és az ítélkező gyakorlat irányítása mellett meghatározott, konkrét ügyekben is ítélkezik.

4. 1. A legfelső szintű ítélkezésnek hazánkban hosszú történelmi hagyománya van, az az első királyainktól kezdve szinte folyamatos.^[46] A törvénykezés székhelye – ahol kezdetben a király, később a helyettesei ítélkeztek – a Kúria volt. A latin jövevényszó jelentése (királyi, nemesi) 'udvarház', amely a középkortól egyre inkább a királyi udvarban működő – kuriális – bíróságokra vonatkozott.^[47]

4.2. A dualizmusban a fórum korábban kialakult hármas egységét (királyi és hétszemélyes tábla, váltófeltörvényszék) az 1868. évi LIV. törvénycikk megszüntette, mivel felállította az alaki, illetve anyagi jogszabálysértések elbírálására a semmítő- és ítélőszéket. A két osztály alig másfél évtizedig működött így, mert az 1881. évi LIX. törvénycikk egyesítette azokat. Újabb változást az 1949. évi XX. törvény hozott, a törvénykező szerv elnevezése a Kúriáról Legfelsőbb Bíróságra változott, így az 1949. évi 9. tvr. értelmében már ezt kellett használni.^[48]

[45] Az Alkotmánybíróság a 739/B/1999. AB határozatában foglalkozott az országos ítélőtáblával.

[46] Bővebben lásd Stipta, 1998, 26–34, 67–69.; Zinner, 1997, 32–91.; Varga, 1974.

[47] Zaicz, 2006, 461.; MTA, 1961, 506. Figyelemre méltó, hogy a francia cour és az angol court szavaknak a jelentése 'udvar(ház), bíróság' megegyezik a curia szó értelmével. A jelentéstani összefüggésen kívül etimológiai nincs közöttük – Zaicz Gábor és Szilágyi Csaba szíves közlései alapján –, mivel a court a középkorban az ófranciából került át, és a cour végső soron a latin cohors (korábban cōrs) 'bekerített hely, zárt udvar, a római légio tizedrésze' szóból származik; tehát a hely a közös gyök. Bővebben lásd Dubois – Mitterand – Pauzat, 2001, 192.

[48] A 88.000/1949. (XI. 1.) IM rendelet szerint a fórum teljes neve a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a székhelye Budapest, aminek a pecsétken is így kellett megjelennie.

4.3. Álláspontunk szerint el kell vetnünk a szovjet mintát utánzó, ránk erőszakolt – ráadásul rosszul fordított, mivel a pontos a legfelső lenne^[49] – Legfelsőbb Bíróság megjelölést, és a hazai jogi tradícióknak megfelelően újra Kúriának kellene hívni a legfőbb bírói fórumot. Talán elsősorban szokatlannak tűnik a kifejezés – így volt ez az ítéletábrákkal is, mégis most már mindenkinek természetes –, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogi gyökereinket, a magyar jogfejlődést, mint történeti kontinuitást. Ez a megjelölés amúgy sem példa nélküli Európában, mert ezt az elnevezést használja az Európai Unió Bírósága – a logójában és honlapcímében – és az Apostoli Szentszék Római Kúriája is, ahol bíraskodás is folyik.

5. ÁLLÁSPONTOK

Mielőtt megvonnánk tanulmányunk konklúzióját, érdemes megvizsgálnunk az 1949. évi XX. törvény keletkezésének körülményeit, mivel a több évszázados hazai igazságszolgáltatási intézményfejlődésben ez jelentette a cezúrát, mert a jogszabály szakított a korábban kialakult szervezeti struktúrával, elnevezésekkel.

5.1. Az alkotmány elkészítése az MDP győzelmét hozó 1949. május 15-i országgyűlési választás után került előtérbe, ahogy azt *Rákosi Máttyás* miniszterelnök-helyettes a minisztertanácsi ülésen hangsúlyozta: „Most nyugodtan foghatunk azokhoz a munkákhoz, amelyet programunkba fel-vettünk: az ötéves terv, a

[49] A nyelvünkben a legfelsőbb, mint szabálytalan forma gyökerezett meg (valószínűleg ennél az intézménynél ez innen eredeztethető), a nyelvészek ma ezt a kifejezést nyelvtanilag helyesnek tartják (lásd <http://www.e-nyelv.hu/2010-09-07/legfelsobb-birosag>). A népköztársasági alkotmány megszövegezésénél közreműködő kodifikátor, Szabó Imre szerint a Legfelsőbb Bíróság változat a mintául szolgáló, a sztálini időkből származó, 1936-os szovjet alkotmányt tartalmazó brosúra rossz magyar fordítása miatt keletkezett, mivel Rákosi Máttyás és Farkas Mihály mindenben a szovjet mintát akarták követni. Lásd Jakab, 20092, 52. Ezt az állítást alátámasztja, hogy az MDP Titkársága 1949. február 16-án az új alkotmány előkészítéséhez szükséges alkotmányok összegyűjtésével egy bizottságot bízott meg (*MOL*, M-KS 276. f. 54. cs. 30. ő. e. 4. p.), illetve az, hogy az 1949. június 30-i PB ülésen bemutatott alkotmánytervezet – ahol meghívottként jelen volt Szabó Imre is – még a Legfelső Bíróság elnevezést használta (*MOL*, M-KS 276. f. 53. cs. 30. ő. e. 18. p.). Kovács István is hasonlóan emlékezett vissza: „Azt meg kell mondani, hogy a bizottsági üléseken, de főként az azokat előkészítő személyes jellegű konzultációk és referátumok során az illetékeseket egyáltalán nem érdekelte az egyes fejezetek politikai vagy szakmai indokolása. Részletes tájékoztatást kértek viszont minden olyan kérdésről, ahol a tervezet eltért a szovjet alkotmány szövegétől.” (Kovács, 1989, 12.) A minisztérium korabeli alkalmazottja is erre utalt, amikor az észrevételét a főnökének – a kötetben A. M., de a korábbi megjegyzésekből kitalálható, hogy Szabó Imre – felvetette: „Ugyanez a sors érte azt a szinte elszuttogott megjegyzésem is, hogy nem helyes a Kúria tervezett új elnevezése, a Legfelsőbb Bíróság, mivel az ellenkezik a magyar nyelv frott és ösztönösen érzett szabályaival – s javasoltam a »Legfelső Bíróság« elnevezést. Okvetlenkedésem csak újabb kézlegyintést eredményezett, a Legfelsőbb Bíróság elnevezése megmaradt – mind a mai napig.” (Tardy, 1986, 74.) A jogalkotás paradoxona, hogy később léteztek olyan jogszabályok, amelyek a Legfelső Bíróság elnevezést használták [1958. évi 12. tvr. 38. §; 6/1974. (VI. 21.) IM rendelet 17. §].

béke biztosítása, az alkotmány megváltoztatása. Olyan alkotmány ké-szítése, ami az eddigi eredményeket rögzíti és a további fejlődést elősegíti. Ugyanakkor már utasítanánk az igazságügyminiszter urat, hogy az új alkotmánnyal a legközelebbi minisztertanácsra hozzon be javaslatot legalábbis az előkészítő bizottságra vonatkozóan, hogy mihamar a kormány tényleg megalakul, teljes gőzzel az alkotmány előkészítéshez hozzá tudjunk fogni.”^[50] Érezhető a sorokból, hogy Rákosi Mátyás személyesen részt akart venni az irányításban, és ez így is lett, mert a miniszter őt javasolta a bizottság elnökének.^[51]

Az MDP Titkársága az alkotmánytervezet irányelveinek a kidolgozásával Beér Jánost bízta meg, és előírta számára, hogy azt még júniusban a PB elé kell terjeszteni.^[52] A PB ülésén 1949. június 30-án már a kész szövegtervezetet vitatták meg, amelyet el is fogadtak, de utasították Beér Jánost az elhangzott észrevételek figyelembevételével a tervezet átdolgozására.^[53] Az alkotmánytervezet a bírói szervezetet a VI. fejezetbe sorolta, és rögzítette, hogy a „Magyar Nép-köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelső Bírósága, az ítélőtábla, a törvényszékek és a járásbíróságok gyakorolják.” Mint látható, a tervezet a korábbi szervezeti struktúra mentén képzelte el a törvénykezést, kivéve a legfőbb fórum elnevezését. A kodifikátorok 1949. július 11-én kelt levelükben javasolták „a bíróságok elnevezésének megmá-sítását úgy, ahogy az a mostani javaslatunkban már szerepel”. Ez alapján a PB által 1949. július 28-án megtárgyalt szövegtervezet igazságszolgáltató szervei már a Legfelsőbb Bíróság, a felsőbbbíróságok, a megyei bíróságok és a járásbíróságok voltak.^[54] Ezen az időközben – az először 1949. július 30-án, majd augusztus 3-án – ülést tartó alkotmány-előkészítő bizottság sem változtatott,^[55] így az Országgyűlés által 1949. augusztus 18-án elfogadott alkotmány már ezeket a megjelöléseket tartalmazta.

5.2. Ahogy ez eddig a tanulmányból kiderült, álláspontunk szerint a megalkotandó új alkotmány-nak az igazságszolgáltatásra (bíróságokra) vonatkozó,

[50] 1949. május 20-i minisztertanácsi jegyzőkönyv. *MOL*, XIX-A-83-a 289/1. 2. p.

[51] 1949. május 27-i minisztertanácsi jegyzőkönyv. *MOL*, XIX-A-83-a 290/14. A bizottság tagjai még Gyöngyösi János (főtitkár), Erdei Ferenc (államminiszter), Bognár József (polgármester), Ries István (igazságügyminiszter), Beér János (minisztériumi osztályfőnök), Révai József (főszerkesztő) és Gerő Ernő (pénzügyminiszter) voltak. Az MDP Titkársága május 25-i határozatában szerepeltek először a bizottsági személynevek, amit május 26-i dátummal az igazságügyminiszter javaslatként beterjesztett a minisztertanácsnak, és ez a szerv május 27-én azt jóvá is hagyta. Minden bizonnyal Rákosi Mátyásnak személyesen nagy befolyása volt az alkotmány tartalmára és szövegére, mivel minden levéltári forrás fejlécén megtalálható a kézzel írt R. elvtárs megjegyzés, ami arra enged következtetni, hogy ezeket neki be kellett mutatni. A munkálatokban részt vevő Kovács István – igaz a megalkotandó címmel kapcsolatban – hasonlóan nyilatkozik. (Kovács, 1989, 12.)

[52] *MOL*, M-KS 276. f. 54. cs. 45. ő. e. 6. p. Az MDP PB helyett a Titkárság vitatta meg az irányelveket 1949. június 15-én (megjegyzésekkel látta el, pl. a bírakat válasszák), és két hetet biztosított az alkotmány szövegének a kidolgozására, illetve elrendelte, hogy a szövegező bizottságnak Erdei Ferenc is a tagja legyen. *MOL*, M-KS 276. f. 54. cs. 50. ő. e. 2, 17, 19. p.

[53] *MOL*, M-KS 276. f. 53. cs. 30. ő. e. 1. p.

[54] *MOL*, M-KS 276. f. 53. cs. 32. ő. e. 1, 3, 14. p.

[55] 1949. augusztus 5-i minisztertanácsi jegyzőkönyv. *MOL*, XIX-A-83-a 300/1. 22–27. p.

önálló fejezetének – vagy a bírósági szer-vezetről rendelkező törvénynek – a következő rendelkezést kellene tartalmaznia: A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítéltáblák, a törvényszékek, valamint a helyi (szintű) és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.^[56] Ez majdnem megegyezik a hatályos alkotmány rendelkezéseivel, mivel jóformán csak a jelenleg is működő törvénykező szervek elnevezéseiben hoz változást, viszont az azonos helységben működő ítélkező fórumok jobb megkülönböztetését adja (pl. pécsi bíróság, pécsi munkaügyi bíróság, pécsi törvényszék és pécsi ítéltábla).^[57]

A *törvényszék* megjelölés használata már a rendszerváltozás időszakában is felmerült, azt a *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei* című 1989. január 30-i javaslat is tartalmazta.^[58] A dokumentum a kétfokú rendes jogorvoslat bevezetése, és az ehhez szükséges négy szintű bírósági szervezeti rendszer felállítása mellett érvelt, ahol a törvényszékek a korábbi megyei bírósági szintre kerültek volna. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) Politikai Bizottsága az 1989. február 7-i, míg a Központi Bizottsága (KB) a február 20-21. ülésén tárgyalta meg a javaslatot, ez utóbbin *Kulcsár Kálmán* igazságügyi miniszter a következőt mondta: „Lehet a régi jó is, és lehet az új rossz is, és fordítva. Hogy Magyarországon hosszú ideig működött, és jól működött ez a kétfokú fellebbezési szisztéma, azt nem kérdőjelezi meg az, hogy mi elfogadtunk közben egy másik rendszert. Mert lehet, hogy ez nem jó. És nagyon sok jel mutat arra, hogy valóban nem jó. Akkor semmi okunk nincs arra, hogy ne térjünk vissza olyasvalamihoz, ami jónak mutatkozott és ami bevált.”^[59]

A miniszter 1989. május 2-án a PB elé tárta a bírósági szervezet korszerűsítésének alap-kérdéseiről szóló előterjesztését, amelyben a törvényszékek mindkét változatban (három illetve négy szintű bírósági szervezeti rendszer esetén) szerepeltek. A dokumentumban javaslatként szerepelt, hogy a négy szintű fórumrendszer esetén a „nagyobb megyékben azonban több törvényszék felál-

[56] A hatályos alkotmány kapcsán ismert a szakirodalomban olyan nézet, miszerint a felsorolásban kisbetűvel írt bírósági megnevezések – mivel a magyar nyelvtan szabályai szerint nem minősülnek tulajdonneveknek – az alkotmány módosítása nélkül is megváltoztathatók (pl. megyei bíróság helyett másodfokú általános bíróság). (Küpper, 20092, 1660–1661.). Ezt az álláspontot mi nem osztjuk, azon egyszerű oknál fogva, mert az ítéltáblák, a megyei bíróságok és a munkaügyi bíróságok többes számban vannak, így kizárt a nagybetűs tulajdonnévként való írásuk, mivel nem egyediek. Véleményünk szerint egyébként a törvényhozó nem bírósági szintekről, hanem bírósági megnevezésekről rendelkezik, ahogy azt az 1997. évi LXVI. törvény – a korábbi szervezeti szabályokkal összhangban – rögzíti: „az igazságszolgáltatást a következő *bíróságok* gyakorolják”. Ráadásul történetileg a jogalkotó a kis- vagy nagybetűs írásmódnak egyáltalán nem tulajdonított jelentőséget [pl. 177.000/1950. (XII. 10.) IM rendelet, 1954. évi II. tv.] A járásbíróságok helyébe lépő helyi bíróságok kapcsán kétségtelenül jogos a felvetés, mivel ez a heterogén elnevezésű (kerületi, városi) bíróságok gyűjtőfogalma, így meglátásunk szerint pontosabb lenne a helyi szintű bíróságok megjelölés alkalmazása.

[57] A közigazgatási bíróság újbóli felállítása esetén mi elfogadhatónak tartjuk a korábbi elnevezés megtartását (Magyar Közigazgatási Bíróság), azonban ha nem egy fórum látja el az ítélkezést, azaz egy vagy több szinten több bíróság működne, akkor az elnevezés kialakításakor ajánljuk a székhelyre való utalás használatát (pl. pécsi, debreceni, szegedi közigazgatási bíróság).

[58] Kilényi, 1991, 245–246. A javaslat a sajtóban is megjelent: *Magyar Hírlap*, 1989. február 23. 10. p.

[59] Az MSZMP PB ülésére lásd MOL, M-KS 288. f. 5/1051. ő. e. 3–4. p., míg a KB ülésére MOL, M-KS 288. f. 4/253–255. ő. e. 106. p.

lítása is elképzelhető, továbbá célszerűségi szempontokból, ahol indokolt, illetékességi területük a közigazgatási határoktól eltérne”.^[60] Majd az Igazságügyi Minisztérium alkotmányjogi szakértői csoportja 1990. május 8-án, a *Magyar Köztársaság alkotmánya* címmel közzétette az alaptörvény tervezetét, amely a negyedik, igazságszolgáltatási fejezetében is törvényszékekkel számolt.^[61]

Szinte egységesek voltak a korabeli jogirodalmi álláspontok, amelyek a törvényszékek mellett érveltek,^[62] de mivel a megvalósításuk nem történt meg, az Országgyűlésben 1996/98-ban újra felbukkant az átnevezés szükségessége. Az alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat – a később megalkotott 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat – általános vitájában *Trombitás Zoltán* (FIDESZ) az 1996. november 27-i felszólalásában a pártja nevében egyetértett a négyszintű igazságszolgáltatási szervezeti rendszer kialakításával, miszerint a „helyi bíróságok, törvényszékek, ítélőtáblák és a legfelsőbb bíróságok rendszere épüljön ki”. Fél évvel később, 1997. május 27-én *Balsai István* (MDF) az alkotmánymódosításról szóló törvényjavaslat általános vitájában is felvetette a kérdést: „Vagy például itt van a megyei bíróság. Soha nem volt ilyen 1949 előtt. Miért nem tetszenek azzal az igénnyel, amivel a táblabíró-ságért harcolnak, megmondani, hogy ezeket törvényszéknek hívták?”

A bírósági szervezetről szóló törvényjavaslat kapcsán többek között *Brúszel László* (MSZP) 1997. június 5-én a hagyományra hivatkozott: „A négyszintű bíráskodásnak, az ítélőtábláknak vannak hagyományai, ez természetes, ezt mindenki tudja. Azt már csak érdekességgént jegyzem meg, a hagyományokhoz tartozott az is, hogy volt olyan, hogy törvényszék. Többen felvetették azt is, hogy vajon ha a hagyományokhoz visszanyúlunk, akkor esetleg a megyei bíróságok elnevezését mondjuk törvényszékre kellene változtatni.” Ehhez kapcsolódott a frakciótársa is, *Orosz István* (MSZP) a beszédében: „Én meg vagyok elégedve a »bíróság« kifejezéssel is, de nem fogok tiltakozni a »törvényszék« kifejezés ellen sem”.^[63]

Időközben ülésezett az alkotmányügyi bizottság, ahol a tagok megvitatták a törvényjavas-lathoz benyújtott – *Sepsey Tamás* (MDF) és *Balsai István* által jegyzett – módosító indítványt (T/4216/19), amely – álláspontunk szerint tau-tológiát előidézve – a megyei (fővárosi) bíróságokat megyei (fővárosi) törvény-székeknek hívta volna. Az ülésen *Szigethy István* (SZDSZ) felve-tette, hogy a tör-vényszék elnevezés előnye a hagyomány mellett az, hogy a „megyehatároktól eltérjen a megyei bíróságok illetékességi területe”. Álláspontja szerint ez gya-korlati kérdés is, miszerint „hosszú távon össze kívánjuk-e kapcsolni a megyé-vel a második szintet az igazság-szolgáltatásban, vagy ettől eltérési lehetőséget

[60] MOL, M-KS 288. f. 5/1063. ő. e. 102. p

[61] Kilényi, 1991, 447–448. Ezek alapján meglepő, hogy a későbbi koncepciók, tervezetek egyáltalán nem építenek erre. Lásd Pokol, 1994.; Bragyova, 1995.; Somogyvári, 1998

[62] Lukács, 1988, 6.; Tarr, 1989, 681–682.; Horváth János, 1989, 690.; Kulcsár, 1990, 3–5., Petrik, 1990, 26–27.; Szigeti, 1990, 603.; Petrik, 1995.

63 Az Országgyűlés Hiteles Jegyzőkönyve (OHJ), 1996. 231. sz. 27947. hasáb; 1997. 273. sz. 33768. hasáb; 1997. 279. sz. 34529. hasáb; 1997. 279. sz. 34536. hasáb.

kívánunk biztosítani”. Lényegi meglátása, hogy ha most „áttérnénk a »törvényszékre«, természetesen ez nem jelentené azonnal az illetékességi területek átrajzolását, de lehetőséget adna az elnevezés önmagában arra, hogy erre sor kerüljön”. Időközben megtörtént a módosító javaslat pontosítása, abból a megyei szó elhagyása — ami szerintünk helyes —, de a bizottság többsége ennek ellenére sem támogatta a javaslatot.^[64]

A plénum előtti felszólalásában Balsai István 1997. június 24-én hangsúlyozta, hogy az elnevezés változásának az is az előnye lehet, hogy szükséges esetén ezzel lehetőség nyílna egy megyén belül újabb törvényszék létesítésére. Az országgyűlési képviselők többsége 1997. július 1-jén azonban nem szavazta meg a módosító indítványt.^[65] 1998. november 16-i felszólalásában *Bognár László* (MIÉP) szintén a törvényszék elnevezés mellett érvelt, mivel „sokan még most is, fél évszázad után is törvényszéknek nevezik a bíróságokat, annyira meggyökeresedett ez a magyar köznyelvben”, majd ezt követően a szakirodalomban is újra támogató vélemények jelentek meg.^[66] Örömmel észleltük, hogy az LB elnöke, *Baka András* az Országgyűlés alkotmány-előkészítő eseti bizottságának 2010. szeptemberében megküldött levelében is ugyanerre az álláspontra jutott.^[67]

5.3. A *Kúria* elnevezés visszaállítása is szóba került már a rendszerváltozás-kor, *Solt Pál* a legfőbb bírói bizottsági meghallgatásán erről így szólt: „Nekem nem idegen a »Kúria«, de személyes ambíciót az iránt hogy a Legfelsőbb Bíróságot a közeljövőben Magyar Kúriának hívják, nem érzek — ellenállásom sincs azonban.”^[68] Majd hét esztendővel később, a bírósági szervezeti törvény bizottsági — a jogszabálytervezethez Sepsey Tamás és Balsai István által benyújtott módosító javaslati — vitájában is újra megfogalmazódott a visszaállítás lehetősége. Szigethy István felvetette, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnevezéstől, mint hibás „névtől is úgy tudnánk megszabadulni, ha talán visszatérnénk a hagyományos elnevezéshez. Most már megszoktuk ugyan, hogy ez a három »b« egymás mellett van és a »felső« után egy hibás képzés szerepel, de gondoljunk bele, hogy

[64] Az Országgyűlés alkotmányügyi, törvényelőkészítő, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 1997. június 11-i ülésének jegyzőkönyve, 6, 12–14. p.

[65] *OHJ*, 1997. 288. sz. 35768. hasáb; 1997. 290. sz. 36209. hasáb.

[66] *OHJ*, 1998. 28. sz. 3041. hasáb.; Lomnici Zoltán a Vas Megyei Bíróságon. *MTI*, 2003. febr. 11.; Kahler, 2005, 151.; Juhász, 2007, 111–112.; Kecskés, 2007, 35–39, 293–295, 305–306.

[67] „Megfogalmazódott az a javaslat, amely a bírósági szervezet terminológiai megújítását szorgalmazza. Eszerint a megyei hatáskörrel rendelkező bíróságoknál — az ítélőtáblákhoz hasonlóan — indokolt a magyar jogászai és ítélkezési múlt tradicionális hagyományaként a székhelyül szolgáló város (városrész) nevével kiegészített »törvényszék« elnevezés ismételt bevezetése. A javasolt módosítás azért is szükséges, mert a közigazgatási határoktól való eltérésre nemcsak a regionálisan szervezett bíróságok esetében kerülhet sor, hanem ezt adott esetben kivételesen a megyén (fővároson) belül a bíróságok közötti arányos munkateher kialakításához, az egyes bíróságok hatékonyabb vezetésének és ellenőrzésének biztosításához fűződő igazságszolgáltatási érdek is indokolhatja.”

[68] Az Országgyűlés alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottságának 1990. június 20-i ülésének jegyzőkönyve, 51. p. Solt Pál 1993. április 30-án, a Gyulán tartott megyei összbírói értekezleten, a kialakítandó négy-szintű bírósági szervezetrendszer kapcsán elmondta, hogy a „tervezett reform szerint a hajdan jól működő járásbíróságokból, megyei törvényszékekből, tartományi ítélőtáblákból és a kúriából álló bírósági rendszer korszerűsített változatáról van szó”. *MTI*, 1993. ápr. 30.

az sem a legszerencsésebb, hogy a magyar nyelvet egy ilyen elnevezéssel rontjuk.” Ahogy ő fogalmazott, ezzel a nyelvi torzszüleménnyel – mivel a „verhovnij szudot egyszerűen olyanok fordították, akik bajban voltak a magyar nyelvvel – ne rontsuk a magyar nyelvet legalább egy ilyen nagy tekintélyű és alkotmányos intézmény rosszul fordított nevével”. Figyelemre méltó Balsai István érvelése is, miszerint indokolatlan a Legfelsőbb Bíróság elnevezés, mivel azt már nincsen mihez fokozni – értsd a felsőbbbíráshoz képest –, mert ez úgyis visszakapja az ítélőtábla nevet, ezért szükségtelen, hogy az LB ezzel a rosszul lefordított orosz névvel működjön tovább.^[69] Érdemes még Brúszel László megjegyzését is felidézni, aki rávilágított, mivel a ciklusban új alkotmány már nem lesz, „megfelelő politikai konszenzussal is megelőzve a dolgot, fejlődhetnek odáig a dolgok, hogy nem kizárt, ezek az elnevezések (ez alatt a törvényszéket is értette – B. Zs.) visszaállíthatók”.^[70]

A törvényjavaslat 1997. június 24-i országgyűlési vitájában is felszólalt Balsai István, aki megemlítette, hogy a bizottságban az államtitkár a módosítást – ez a törvényszékekre is vonatkozott – azért nem támogatta, mert az nagyon költséges lenne. Ezzel szemben joggal vetette fel a képviselő, hogy „a névtábla és a szimbolikus, névhasználathoz kapcsolódó eszközök cseréje aránytalanul kis költséget jelentene a név mögött rejlő tartalom visszahozására”. Zárszavában arra hívta fel a figyelmet, nehogy „néhány táblacsere lenne az akadály egy ilyen jelentős és a jogásztársadalom számára, de azt hiszem, a jogkereső közönség számára is, egy olyan üzenetnek, amely valóban a tradíciókat és az alkotmányos intézmények folytonosságába vetett meggyőződés-sünetet erősíti”. Annak ellenére, hogy a bizottságban kormánypárti és ellenzéki képviselők is érveltek a módosítás mellett, az nem történt meg, az országgyűlési képviselők többsége a javaslatot nem támogatta, de a visszaállítás iránt igény továbbra is fennmaradt.^[71]

A változtatás elmaradása meglátásunk szerint azért helytelen, mert az LB elnevezés a szovjet példa mechanikus, szolgálai másolása volt, ami a magyar jogfejlődéstől teljesen idegen.^[72] Mivel hazánk a szovjet érdekszférába tartozott, ezért nem volt meglepő, hogy olyan társadalmi szervezetek működtek, mint a Magyar-Szovjet Művelődési Társaság, amely 1948. december 5-én célul tűzte ki, hogy előadásokat tartson az 1936-os, az 1949-es magyar alkotmány

[69] Ezzel szinte teljesen megegyezett Fenyvessy Zoltán (MIÉP) országgyűlési képviselő a plénum előtti 1998. szeptember 29-i felszólalásának a tartalma: „Ugyanúgy a Legfelsőbb Bíróság elnevezést sem tartjuk megfelelőnek, hiszen nincs olyan, hogy felsőbb bíróság, amit fokozhatnánk legfelsőbb bíróságra, tehát ez a magyar nyelv szabályainak sem felel meg.” *OHJ*, 1998. 14. sz. 1185. hasáb.

[70] Az Országgyűlés alkotmányügyi, törvényelőkészítő, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 1997. június 11-i ülésének jegyzőkönyve, 7–8, 12–14. p.

[71] *OHJ*, 1997. 288. sz. 35767–35768. hasáb; 1997. 290. sz. 36209. hasáb.; Kahler, 205, 151.; Juhász, 2007, 113.; Kecskés, 2007, 39, 299.; Horváth, 2007, 134.

[72] Az 1949. évi magyar „alkotmány volt az első a népi demokratikus alkotmányok közül, mely tudatosan és nyíltan vette át az 1936. évi szovjet alkotmány megoldásait.” Kovács, 1989, 11.

mintájaként szolgáló^[73] szovjet alkotmányról.^[74] A rezsim törekedett az alkotmány népszerűsítésére – mivel azt a parlamenti elfogadása előtt országos társadalmi „vitára” bocsátotta –, amit fel kellett használni arra, hogy a „Pártot még jobban összeforrasszuk a dolgozókkal, még jobban elmélyítsük a szeretetüket és hálájukat a Párt és Rákosi Mátyás elvtárs iránt. A gyűléseken az alkotmány törvénybeiktatásának alkalmából a jelenlévők üdvözljék a Pártot és Rákosi Mátyás elvtársat.”^[75]

Ez a rendszer nagyon szerette a szimbolikus aktusokat, így nem volt véletlen, hogy Rákosi Mátyás 1952-ben a Kúria épületében – már a Magyar Munkásmozgalmi Intézet székhelyén – ünnepel(tet)te a hatvanadik születésnapját, abban az intézményben, ahol 1935-ben életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. A keleti orientáció, a személyi kultusz és a proletárdiktatúra 1956-ban megbukott, mivel a forradalmi hazafiak vissza kívántak térni a magyar gyökereikhez. Ezt jól mutatja, hogy követelték a Kúria elnevezés visszaállítását.^[76] Az ezt követő megtorlásban élen járt a Legfelsőbb Bíróság – éppen ezért külön tisztelet illeti azokat a bírákat, akik a hazai jogi tradíciókat és a forradalmi örökséget ekkor is állhatatosan őrizték –, aminek a rendszerhű megerősítésére már korábban történtek törekvések.^[77] A legfőbb bírói fórum „az 50-es években a politika

[73] Beér – Kovács, 1959, 19.; Jakab, 2009, 52. Az 1936-os szovjet alkotmány szövegére lásd Kovács, 1982, 197–224.

[74] MOL, M-KS 276. f. 55. cs. 42. ő. e. 2. p. Az MDP Szervező Bizottsága (SZB) az 1948. november 19-i ülésén elrendelte, hogy erről az összes napilap és folyóirat tudósítson.

[75] Az MDP SZB 1949. augusztus 1-jén megtartott ülése. MOL, M-KS 276. f. 55. cs. 81. ő. e. 3. p.

[76] Az igazságügy-miniszter hazánk felszabadításának (sic!) 15. évfordulója alkalmából elhangzott előadásában erről az alábbiakat jegyezte meg: „Így csak utalok arra, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak épületére a régi »Kúria« elnevezést tették ki, és a rosszemlékű »Közigazgatási Bíróság« címtáblája is megjelent az épületben.” (Nezvál, 1960, 102.) Ugyanez az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán április 4-én megtartott beszédből sem hiányzott: „A törvénykezési szervezet szocialista törvényszerűségeinek érvényesülését gátolta bírósági szervezetünkben a bírói függetlenségnek az az antimarxista-revizionista értelmezése, amely az 1956. évi ellenforradalmat közvetlenül megelőző és követő időkben a dolgozó néptől és a szocializmus világnézetétől akarta »függetleníteni« bíróságainkat. Az efféle felfogások az ellenforradalom idején a haladásellenes nacionalista hagyományok felújításának a törekvéseibe torkolltak a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága helyett a Kuria visszaállításának a követelése és a Közigazgatási Bíróság újraszervezésének a terve képeben.” (Névai, 1960, 202.)

[77] Például az MDP Központi Vezetősége (KV) az 1953. november 4-i határozata szerint az „Igazságügyminisztérium irányító munkájában fokozatosan meg kell szüntetni az ítéletekre vonatkozó adminisztratív utasításokat” (MOL, M-KS 276. f. 53. cs. 139. ő. e. 63. p.), a PB 1955. február 2-i rendelkezése alapján a „proletárdiktatúra államának megfelelő forradalmi törvényességet csakis meggyőződéses és kellő politikai képzettséggel rendelkező bírák tudják jól megoldani. Ezért külön tervet kell kidolgozni a bíróságok összetétele terén mutatkozó tarthatatlan helyzet 2-3 év alatti megváltoztatására.” (MOL, M-KS 276. f. 53. cs. 214. ő. e. 8. p.). Az MDP Titkárságához benyújtott 1955. június 16-i javaslatban – amely az LB megerősítéséről szól – ez áll: „Az 1945-1950 között végzett, és az igazság-szolgáltatáshoz került jogászok túlnyomó része politikai szempontból semmivel sem jobb, mint az 1945. előtt végzetek. Ennek következményeként csak az 1950. után Akadémiát vagy egyetemet végzett bírák közül lehetett a javaslatba hozottakat kiválasztani. Az előbb említetteknek ugyan csak rövid (2-3 éves) bírói gyakorlatuk van, néhány évi legfelsőbb bírósági gyakorlat után azonban a Legfelsőbb Bíróságon folyó ítélkezés által támasztott szakmai követelményeknek előreláthatóan teljes mértékben meg fognak felelni.” (MOL, M-KS 276. f. 54. cs. 372. ő. e. 73. p.). A bírói kar

játékszerévé vált, és főleg az 1956-os forradalom és szabadságharc leverése után a meg-torlásban játszott szerepe szégyenteljes volt. Számos halálos ítéletet hoztak, és a mártírok emléke sötét árnyat vet az időszak igazságszolgáltatására. Hosszú évtizedekbe tellett, míg a tekintélyt, vagy legalábbis annak egy részét a legfőbb ítélkező fórum visszaszerezte.”^[78] Ennek egyik jele volt az Ideiglenes Bírói Tanács 1989. július 3-án megalkotott, az áldozatokkal együtt érző nyilatkozata: „Hazánk történelmének utóbbi évtizedei a koalíciós időszak, a sztálinista-rákossista uralmi rendszer, az 1956-os népfelkelés és annak következményei egyre inkább feltárulnak a maguk igaz valóságában. Mindegyik időszakra vonatkoztatható az felismerés, hogy a politikai küzdelmek törvénytelen ségeihez a bíróságokat, az igazságszolgáltatást is eszközül használták fel. Ennek erkölcsi terhét a mai bírói kar érzi, annak ellenére, hogy többségük a fiatalabb nemzedékhez tartozik.”^[79]

Talán ezek után érthető, hogy élnek még olyan honfitársaink, akiknek a Legfelsőbb Bíróság nevének az említése kapcsán rossz érzései támadnak, függetlenül attól, hogy megtörtént-e a rehabilitálásuk, és hogy a mai legfelső ítélkező szerv már nem azonos a korábbival. A reminiscencia mellett tekintettel kell lennünk arra is, hogy 1997-ben visszatértünk a négyszintű bírósági szervezeti rendszerhez, amivel más szerepkörbe került a legfőbb bíró fórum, és az így gyakorolt irányítási-jogegységi és ítélkező jogosítványai sokkal közelebb állnak a Kúriához, mint a szocialista háromszintű szervezeti rendszerben ítélkező Legfelsőbb Bírósághoz.

Meglátásunk szerint a rendszerváltozás alkalmával, majd 1997-ben is elszalasztottuk a lehetőséget az elnevezés megváltoztatására (holott ekkor egy régebben létező bírósági szintet állítottunk vissza a hagyományos elnevezésével). Most itt van a történelmi pillanat, az utolsó esély, hogy ezt az adósságunkat rendezzük. Mivel a múltból táplálkozik a jelen, s a jelenből sarjad a jövő, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az első és második köztársaság alatt sem került sor a legfőbb bírói fórum nevének a módosítására. Így véleményünk szerint a harmadik köztársaságnak, ami az előbbieknél az örökös (és nem a nevében népköztársaságnak, de valójában a monolitikus államberendezkedésen és hatalomkoncentráción alapuló bolsevik diktatúrának), vissza kellene térnie a korábban megkezdett útra, hogy a Kúrián újra a Magyar Köztársaság nevében lehessen az ítéleteket kihirdetni.^[80]

* felfrissítését elodázhatalannak tartotta az igazságügyi miniszter az 1956. április 18-án elkészített jelentésében, mivel a bírák az ítélkező munkájuk során „hol jobbról, hol balról sértik meg a Párt politikáját, túlnyomó részben nem is a jó szándék hiányában, hanem egyszerűen azért, mert képtelenek a Párt politikájának a lényegét megérteni és gyakorlatban megvalósítani”. (MOL, M-KS 276. f. 54. cs. 399. ó. e. 43. p.). Az MSZMP 1959-i PB ülésére készített javaslatban is a fő sodorvonalba tartozott a bírósági káderpolitika: a benyújtott előterjesztés összegezte, hogy a magyar bírói kar létszáma 1955-ig csökkent, azért hogy „meg lehessen szabadulni a nem megfelelő, horthysta bíróktól”, illetve az indítványozott új bírói helyek létesítésének az engedélyezésével lehetővé válna „egyes konzervatív, vallásos, idős, de nagy rutinnal rendelkező bírák nyugdíjazása”. (MOL, M-KS 288. f. 5/143. ó. e. 115, 118. p.). Bővebben lásd még Kahler, 1993; Solt, 1992–1996.

[78] Lomnici, 2009. 54.

[79] Gatter, 2004, 46.

[80] A korábbi ítéleti preambulumokra lásd Kajtár – Kengyel, 1982, 34–35.

6. ÖSSZEGZÉS

Az eddigieket összefoglalva hangsúlyoznánk – egyetértve *Kahler Frigyessel* –, hogy a „bíró-ságok elnevezése *nem* pusztán *formalitás*, hanem a bíróságok alkotmányos helyzetét, az állam rendszerében betöltött szerepét tükröző, más szóval súlyos tartalmi elemeket hordozó kérdés”.^[81] Így végérvényesen el kell döntenünk, hogy ragaszkodunk-e a Rákosi Mátyás – aki *Sztálin* leg-hűségesebb magyarországi tanítványaként nevezte önmagát – és társai által elfogadtatott, több mint hatvan éve használt megnevezésekhez, vagy visszatérünk az ezeréves nemzeti tradícióink-hoz, mivel a történeti névtan alapelve szerint minél ősbibb egy elnevezés, annál jobb.^[82] Azaz, a harmadik évezred kezdetén az új tömlőt (alkotmány) új borral (Kúria, törvényszék) töltjük-e meg. Ha nem ezt tesszük, akkor a több mint két évtizedes alkotmányos jogállami berendezkedés után nehezen tudunk majd válaszolni arra a jogos kérdésre, „mi indokolja, hogy a bírósági szervezet egyes szintjei nem a jogállami tartalmat kifejező elnevezéssel, hanem a megszűnt hatalom bizantin (szolgai, meghunyászkodó, talpnyaló – K. F.) elnevezései szerint neveztetnek?”^[83]

6.1. A legfőbb bírói fórum elnevezésének a visszaállításkor el kell határoznunk, hogy milyen formában írjuk a szót. Javaslatunk szerint az 1848 előtti, latinus curia írásmód nem jöhet számításba, mivel azt a magyar nyelvű jogi írásbeliség elterjedése után már nem használták, annak az átírata kuria volt.^[84] A kúria rövid u-val írt változata nem honosodott meg, a korábbi jogi doku-mentumaink és a mai szótáraink is a hosszú ú-val írt formát használják, ezért mi is ezt ajánljuk.

Felmerül még kérdésként, hogy mi legyen a hivatalos elnevezése a bíróságnak, Magyar Kúria vagy a Magyar Köztársaság Kúriája. A hatályos intézményi elnevezések között találunk mindegyik formára példát,^[85] mi az elsőt jobbnak tarjuk, mivel az nem hasonlít a szovjet alkotmányfordítás eredményére és történetileg is ez terjedt el. Ez átvezet az elnevezéseknek a törvénykező szerveket jelölő kültéri (zománc)táblákon és a pecséteken való elhelyezéshez. Javaslatunk szerint bármelyik (felül félkörben az elnevezés, középen a címer és alul félkörben a székhely, pl. Győri Törvényszék/Győr vagy Törvényszék/Győr) körirat elfogadható – az első változat pontosabb –, a hangsúly az egységes alkalmazáson van.

[81] Kahler, 2005, 147.

[82] Ez arra az általános tapasztalatra épül, hogy amit hosszú ideig lényegi változtatás nélkül alkalmaztunk, az az idő múlásával csak erősödik.

[83] Kahler, 2005, 151.

[84] Magyar Tudós Társaság, 1843, 103.

[85] Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Országos Levéltár, Magyar Nemzeti Bank, Magyar Távirati Iroda, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara, Magyar Honvédség *illetve* a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, a Magyar Köztársaság Legfőbb Ügyészsége, a Magyar Köztársaság Kormánya.

6.2. Ki kell térnünk arra is, hogy az új elnevezések milyen gyorsan honosodnak meg, mikor válnak általánosan ismertté. Véleményünk szerint ez nagyban függ az alkalmazott kommunikációs technikától, de előbb-utóbb mindenki számára nyilvánvalók lesznek. A most felnövekvő új generációknak ez nem fog gondot okozni, mivel ők eleve az új megnevezéseket sajátítják majd el, a többi generáció pedig már átesett egy közterület átkeresztelési időszakon – amúgy Budapesten ma is van Curia utca (lásd az illusztrálót a 128. oldalon), míg Bányaterenyén és Kehidakus-tányban (ahol az igazságügy-történeti Deák-émlékmúzeum is található) Kúria út illetve utca –, így ők már rendelkeznek ezen a területen némi tapasztalattal.

Ezen kívül még egy jogalkotói felvetést meg kell vizsgálnunk: miképpen fog majd megvalósulni a jogszabályok módosítása. Ez meglátásunk szerint a mai technikai eszközök mellett nem okozhat gondot, viszont míg ez végérvényesen megtörténik, érdemes egy konkrét formulát alkotni, miszerint ahol bármely jogszabály Legfelsőbb Bíróságról rendelkezik helyette Kúriát, míg ahol fővárosi és/vagy megyei bíróságról rendelkezik, helyette törvényszéket kell érteni, amit alkalmazni kell a korábbi bírói kinevezésekre is.

6.3. Minden változtatáshoz szükséges a politikai elhatározáson kívül anyagi ráfordítás, ami jelen esetben álláspontunk szerint az átnevezés megvalósításának nem lehet akadálya, mivel az nem igényel jelentős kiadásokat (pl. tábla- és pecsétcsere, fejléces papírok, borítékok megváltoztatása, honlapok és számítógépes dokumentumok átállítása stb.),^[86] ellentétben azzal, hogy a Kúria – sokunk számára jelképes – eredeti épületében újra igazságszolgáltatási tevékenység folyjon. A Kossuth-téri épület visszaadását – mint *amicus curiae* – mindeneddig többen szorgalmazták, mi-vel ezzel újra létrejönne a nemzeti emlékhelynek tartott tér körüli épületek – a montesquieu-i hatalommegosztási triáznak megfelelő – szimbolikus egyensúlya (Országgyűlés, Vidékfejlesztési Minisztérium, Kúria). Reméljük, eljön az idő, amikor ez megvalósul, és a Kúria – mint a magyar igazságszolgáltatás zászlóshajója – újra méltó lesz régi nagy híréhez.

Végzőként nem feledhetjük, hogy a történelem az élet tanítómestere (*historia est magistra vitae*), ezért nem mindegy, hogy mennyire hasznosítjuk eleink tapasztalatát, jogi kultúránk elnevezésbeli örökségét, mivel ha „egy kultúra gyökerét veszti, különösen pedig, ha tudatosan meg is tagadja saját múltját (lásd 1949. évi bírósági elnevezések – B. Zs.), előbb-utóbb feloldódik környezetében és sodródó pályára áll. A kultúra teljes mélységében és szélességében eleven ma már az a felismerés, hogy múltunk értékeiből minden menthető meg kell menteni, és pedig nem csupán a múzeumi tárlók számára, hanem alkalmas formában életünk részévé kell ismét tenni. Kultúránk értékes hagyományai ugyanis nem avított kacsatok, hanem megtartó erőt közvetítenek.”^[87]

[86] Az átállási időszakban mi elfogadhatónak tartjuk, hogy az előre kinyomtatott, legyártatott levél-papírokat, borítékokat, nyomtatványokat – esetleg felülbélyegzéssel – tovább használják a bíróságok.

[87] Balogh, 2006, 39–40.

- Balogh Elemér (2006): Alkotmányunk történelmi dimenziója. In: Trócsányi László (szerk.): *A mi Alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról*. Budapest, Complex Kiadó
- Beér János – Kovács István (1959): *A Magyar Népköztársaság alkotmánya*. Budapest, Köz-gazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Benkő Loránd (szerk.) (1976): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára*. 3. köt. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Biczó Zalán (2007): *A Győri Ítéltábla története*. Győr, Győri Ítéltábla
- Bóka Zsolt (2010): A munkaügyi ülnökbíráskodás kezdetei. In: Bihari Mihály – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Győr, Széchenyi István Egyetem
- Bónis György – Degré Alajos – Varga Endre (1996): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Kieg. Béli Gábor. Zalaegerszeg, 1996, Zala Megyei Bíróság – Magyar Jogász Egy-let Zala Megyei Szervezete
- Bónis György (1966): *A jogszolgáltatás budapesti területi szervei*. Budapest, Művelődésügyi Minisztérium Levéltári Osztálya
- Bragyova András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó-MTA Jogtudományi Intézet
- Dercsényi Balázs (szerk.) (1993): *Bírósági épületek Magyarországon*. Budapest, Hg & Társa Ki-adó
- Dubois, Jean – Mitterand, Henri – Pauzat, Albert (2001): *Dictionnaire étymologique*. Paris, La-rousse
- Fűrész Klára (2007): Az igazságszolgáltatási szervezetrendszer átalakulása 1985/1990–2005. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átala-kulása*. 1. köt. Budapest, Gondolat Kiadó – Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- Gatter László (2004): *Az igazságszolgáltatás reformja 1987–1997. Rendszerváltás a bírósá-gok igazgatásában*, Budapest, Kjk-Kerszöv Kiadó
- Horváth György (2007): Horváth György üdvözlő beszéde. In: Biczó, 2007,
- Horváth János (1989): Gondolatok a bírósági szervezet reformjának néhány kérdésé-hez egy pol-gári ügyszakban működő bíró nézőpontjából. *Magyar Jog*, 7–8. sz.
- Jakab András (2009): Az Alkotmány kommentárjának feladata. In Jakab András (szerk.): *Az Al-ko-tmány kommentárja*. 1. köt. Budapest, 2009, Századvég Kiadó
- Juhász Imre (1997): Bíróságok székhelye – kontra elérhetőség. *Magyar Jog*, 6. sz.
- Juhász László (2007): Az igazságügyi reform folytatásának lehetősége és indokolt-sága. (Az ítélő-táblák szerepe a bírói szervezetben.) *Magyar Jog*, 2. sz.
- Kahler Frigyes (1993): *Joghalál Magyarországon 1945–1989*. Budapest, Zrínyi Kiadó
- Kahler Frigyes (2005): Tartalom és forma. Gondolatok bíróságaink elnevezéséről. In: Kahler Frigyes: *Jogállam és diktatúra*. Budapest, Kairosz Kiadó
- Kajtár István – Kengyel Miklós (1982): „A Népköztársaság nevében.” *Jogtudományi Köz-löny*, 1. sz.
- Kecskés László (szerk.) (2007): *Átvilágító tanulmány a magyar igazságszolgáltatás helyzetéről és az 1997. évi reformtörvények hatályosulásáról*. Kézirat. Pécs
- Kengyel Miklós (1990): *A polgári bíráskodás hétköznapijai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Kilényi Géza (szerk.) (1991): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Budapest, Államtudo-mányi Kutatóközpont

- Kovács Ferenc (1964): *A magyar jogi terminológia kialakulása*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Kovács István (1982): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Kovács István (1989): Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. In: Kovács István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Kulcsár Anna (2010): Belviszály a bírósági fórumokon. *Magyar Nemzet*, szept. 9. 1. 3. p.
- Kulcsár Kálmán (1990): A bírósági szervezet fejlesztéséről. *Magyar Jog*, 1. sz. 5. p.
- Küpper, Herbert (2009): A bíróságok. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. köt. Budapest, 2009, Századvég Kiadó
- Lomnici Zoltán (2009): A legfelsőbb bíráskodás kialakulása. *Nagy Magyarország*, 4. sz.
- Lukács Tibor (1988): Egy más koncepció... *Jogpolitika*, 3. sz.
- MTA (1961): *A magyar nyelv értelmező szótára*, 4. köt. Szerk. Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Budapest
- MTA (1962): *A magyar nyelv értelmező szótára*, 6. köt. Szerk. Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Budapest
- Magyar Tudós Társaság (közread.) (1843): *Törvénytudományi műszótár*. Buda, Magyar Királyi Egyetem
- Máthé Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Névai László (1960): A népi demokratikus magyar törvénykezési szervezet fejlődésének törvényszerűségei. *Magyar Jog*, 6. sz.
- Nezvál Ferenc (1960): Jogalkotás és jogalkalmazás a szocialista építés szolgálatában. *Magyar Jog*, 4. sz.
- Petrik Ferenc (1990): Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. *Magyar Jog*, 1. sz. 11-30.
- Petrik Ferenc (1995): A bírósági rendszer reformja. *MTI*, máj. 26.
- Pokol Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi Kiadó
- Pomogyi László (2008): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, Mérték Kiadó
- Solt Pál (szerk.) (1992-1996): *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*. 1-5. köt. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Somogyvári István (szerk.) (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának doku-mentumai 1994-1998*. 1-2. köt. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda
- Stipta István (1998): *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, 1998, Multiplex Media – Debrecen University Press
- Szigeti Ágnes (1990): A bírósági szervezet reformja. *Magyar Jog*, 7-8. sz.
- Tardy Lajos (1986): *Szaggyatott krónika. Nagy idők kis tanúja*. Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó
- Tarr György (1989): Gondolatok a bírói hatalom gyakorlásának reformjáról és a bíróságok szervezetéről. *Magyar Jog*, 7-8. sz.
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.) (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó
- Varga Endre (1974): *A Királyi Curia 1780-1850*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Zaicz Gábor (szerk.) (2006): *Etimológiai szótár*. Budapest, Tinta Könyvkiadó
- Zinner Tibor (1997): Utak és tévutak. Adalékok a magyar felsőbbbíráskodás 1000 esztendejéhez. *Bírák Lapja*, 1-2. sz. 32-91.

Egy magyar szociológus identitásai

Bangó Jenő születésének hetvenötödik évfordulóján, 2009-ben jelent meg az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara tudományos kiadványai sorozatában az *Identitások – A 75 éves Bangó Jenő köszöntése* című tanulmánygyűjtemény.^[1] A Karácsony András és Pethő László szerkesztésében kiadott kötet szerzői így kívánták felköszönteni az európai szociológia tudományának e neves szaktekintélyét, aki több évtizedes oktatói-kutatói pályafutásával jelentős eredményeket ért el a diszciplína elméleti és gyakorlati területein egyaránt.

Bangó Jenő 1934-ben született Szombathelyen. Az 1956-os események nyugatra sodorták, ahol Leuvenben és Fribourgbán hallgatott szociológiát. A doktorátus 1963-as megszerzését követően széleskörű tudományos és oktatói tevékenységet folytatott. Dolgozott a leuveni Közép-Európa Intézetben, a Göttingeni Egyetem Közgazdasági Intézetében; az amerikai „Regis Center of European Studies” európai igazgatója, majd a stockholmi „Elin Wagner Foundation” laureátusa volt a hetvenes években. A Düsseldorf-i Szakfőiskola és az Aacheni Műszaki Főiskola tanáráként, majd 1986 és 1999 között az aacheni Katolikus Szociális Szakfőiskola professzoraként végzett oktatói tevékenységet. A nyolcvanas évek végétől a DAAD ösztöndíjasaként Magyarországon is tanított az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, ahol a Filozófia Tanszék társadalomelméleti kutatási programjának keretében tartott német nyelven alternatív kurzusokat.

Az ünnepelt szerteágazó munkássága sok vonatkozásban gazdagította az európai és a magyar szociológiai tudományt. Kutatási és oktatási tevékenységéhez szervesen kapcsolódnak a szociális munka és a szociológia kapcsolatát feltáró művei. Hazájához mindig hű maradván kutatásainak egész pályafutásán átívelő, kiemelt területe a magyar társadalom jelenségeinek bemutatása és tudományos módszerekkel történő elemzése. Számos írása foglalkozik választott hazája, Belgium viszonyaival is; a vallon-flamand együttélés mindig aktuálissá váló kérdései mellett műveiben figyelmet szentel az ország német nyelvű

[1] Karácsony András – Pethő László (szerk.): *Identitások. A 75 éves Bangó Jenő köszöntése. Identitäten. Festschrift Bangó Jenő zum 75. Lebensjahr.* Jászberény, 2009, Jászszági Évkönyv Alapítvány.

közösségének is. Az elmúlt évtizedekben – észlelve e témakörök jelentőségét – a globalizáció és a regionalizáció kutatása felé fordult. Az előbbiekkal szoros kapcsolatban álló, mintegy horizontális részét képezi Bangó munkáinak Niklas Luhmann német szociológus életművének a feltárása, és egyúttal a magyar tudományos közönséggel történő megismertetése. E törekvésének köszönhetően jelentős szerepet vállalt és vállal a magyar Luhmann-recepcióban. A funkcionális differenciálódás és a szociális munka, mint társadalmi alrendszer összefüggéseinek feltérképezésében ért el fontos eredményeket.

Az ünnepi kötet Bangó Jenő életútjának és munkásságának tükrében joggal kapta tehát az *Identitások* címet. A rendkívül gazdag gyűjtemény német, angol és magyar nyelvű írásokat tartalmaz. A szerzőknek e kiemelkedő élelműhöz kapcsolódó tanulmányai mellett helyet kaptak Bangó Jenő tudományos eredményeit feldolgozó esszék, és személyes visszaemlékezések. A kötet bemutatása során az áttekinthetőség érdekében eltérünk a tanulmányok nyelv szerinti csoportosítástól, és Bangó Jenő emberi-szakmai identitásához igazodva három tematikus csoportba rendezve – a modernitás jövő- és társadalomképét, Niklas Luhmann munkásságát, valamint a szociálpolitika, szociális munka, felnőttképzés problémáit elemző tanulmányok – ismertetjük a kötet tartalmát.

JÖVŐKÉP ÉS TÁRSADALOMKÉP

Kappéter István tanulmányának címe sokat sejtető: *Krízisek – kóros lelki állapotok – szociorégiók*. Figyelembe véve a szerző életművét, okkal gondolhatunk arra, hogy több diszciplínát is átfogó tanulmánnyal állunk szemben. S reményeink beigazolódnak. Kappéter a társadalomfejlődési korszakokból kiindulva arra hívja fel a figyelmet, hogy az ipari társadalmak válsága lényegesen súlyosabb problémát jelent, mint a korábbi korszakok válságai. Mielőtt megfogalmazná – olykor kissé naiv – javaslatait a válságból való kilábalással kapcsolatban, egy fél oldalas szociálpszichológiai jellegű kitérőt tesz. „A kóros lelkületű többséget kóros lelkületűek tudják irányítani” – ezen erős állítással kezdődő részben azt az álláspontját fejt ki, hogy az emberek a válság időszakokban anómiássá válnak, mert nem értik meg, hogy miért romlott meg a helyzetük. A szerző szerint a válság időszakokban – utalva Ormos és Krausz írásaira – megjelennek a szkizofrénia határán lévő vezetők, hiszen „ők nem a valóságot követik, hanem vágyaikat, álmaikat tekintik valóságnak. Ezért könnyen és meggyőzően tudnak olyanokat hazudni, amelyeket elhisz a saját sorsának kézbe vételéről lemondó anómiás és szorongó tömeg, és támogatja őket”.^[2] A szerző sajnos a fent már jelzett két könyvre való utaláson kívül nem támasztja alá ezen tézisé, s így az olvasónak egy kis hiányérzete támadhat. Visszatérve a tanulmány fő vonalára Kappéter egy fenntarthatóbb társadalom megvalósításának feltételeit vizsgálja meg közelebbről. Hangsúlyozza a jövőkutatás elvitathatatlan jelentőségét

[2] I. m. 192.

abban, hogy a szükséges változások megfelelőek legyenek. Az általa megfogalmazott „szükséges változások” igencsak heterogének, széles horizontot ölelnek fel, s ez talán magának a szerzőnek a képzettségével, érdeklődési területeivel magyarázható. Zárásként a szerző Bangó Jenő luhmanni ihletésű szociorégióval kapcsolatos munkásságára utal, s kiemeli, hogy a jobb jövő kialakításához nélkülözhetetlen megérteni az ún. partneri és intervenció rendszerek jelentőségét.

Farkas János tanulmányában azt a kérdést járja körül, hogy milyen társadalmi alakzat felé megyünk. Egy készülő – Dénes Tamás kutatásával közösen írt – könyvére támaszkodva arra tesz kísérletet, hogy bizonyítsa, az információs társadalom kifejezés nem adekvát fogalom a valóságos helyzetre. Ha röviden akarjuk megfogalmazni, hogy miért nem, akkor az így hangozna: minden társadalom „információs”, s ezért nem lehet differencia specifikája a mai társadalmi alakzatnak. „Az információs társadalom szerintünk nem csúcspont (vagy végpont), hanem kiindulópont az emberiség fejlődésében.”^[3] A szerző ezen állításának bizonyításaként részletesen foglalkozik az információ, az ismeret és a tudás fogalmával, majd leszögezi, hogy „a különböző „fejlettségű” társadalmakat éppen az ismeret-, illetve a tudás áramlása különbözteti meg egymástól.”^[4] Farkas arra hívja fel a figyelmet, hogy az egyszerűbb társadalmak alapulnak csupán az információn, s a fejlettség növekedésével egyre inkább az ismeret, s a tudás válik hangsúlyosabbá: „A „társadalmi tudat” megy át ezeken a fejlődési szakaszokon azon mechanizmusok révén, hogy egyre több ember fejében válik tudás az elemibb információkból és a kevésbé elemi ismeretekből.” A tanulmány végén egy szakmai szempontból érdekes tudásszociológiai jellegű kérdést tesz fel a szerző: az információs társadalom, a tudástársadalom fogalma nem csupán ideológiai fogalom, ami a politikai-tudás elit érdekeit szolgálja. A kérdés létjogosultságát azzal (is) indokolja a szerző, hogy a tudástársadalom új eszközei csökkentik vagy növelik a társadalmi egyenlőtlenséget. Véleménye szerint ez a fő kérdés, s nem a társadalmi alakzat elnevezése. A tanulmányban – terjedelmi korlátok okán – erre sajnos nem kapunk választ, de a fent jelzett könyvben valószínűleg részletesen kitérnek erre a szerzők.

Nováky Erzsébet tanulmánya a fenti két tanulmányhoz hasonlóan a jövőkutatás témáját érinti. A szerző tíz oldalas tanulmányában a magyar jövőkutatás fejlődésének alakulását vizsgálja, különös tekintettel az elmúlt tíz évre. A magyar jövőkutatás a közel negyven év alatt kivívta magának a tudományterületek között az elismerést, s a tanulmány alapján joggal állítható, hogy a közeli jövőben még jobban felértékelődik a jelentősége. Az elmúlt évtizedben a jövőkutatók újfajta kihívásokkal találkoztak, s ezekre merőben új módszertannal és metodológiával tudtak válaszolni. Egyik ilyen meghatározó változásnak tarthatjuk azt a felismerést, hogy a jövőt a jövőre vonatkozó várakozások is befolyásolják, s így nem hanyagolható el a laikusok, nem-szakértők jövőre vonatkozó

[3] I. m. 161.

[4] I. m. 163.

attitűdjei. A tanulmányban bemutatásra kerül két magyar komplex jövőképkutatás, s ezáltal az olvasó megismerheti a vázolt perspektívákat. Ezen jövőképek olykor nem túlságosan derűsek, bár nem is az a céljuk: „Nem az optimális, a kívánatos jövőalternatívát kerestük, hanem az *adott feltételek és elvárások talaján az elfogadhatóakat.*” [kiemelés az eredetiben]^[5] Számunkra legérdekesebb az volt, ahogyan a szerző bevezet minket egy konkrét jövőkutatás megszervezésének kulisszái mögé. A tanulmány végén a szerző visszatér a cikk eredeti kiindulópontjához, a magyar jövőkutatás alakulásához, s áttekinti a jövőkutatás oktatását, a nemzetközi kapcsolatokat, az elmúlt tíz évben szervezett konferenciákat, a tudomány előtt álló feladatokat.

Olasz Lajos angol nyelven írt tanulmányában (*Rebuilding of nation-state in Eastern Central Europe after the change of regime*) a közép- és kelet-európai államok nemzeti újjáéledésével foglalkozik a rendszerváltás utáni időszakban. A szerző abból indul ki, hogy a kelet- és közép-európai államokban az ún. Gesellschaft-modell nem volt elég erős és nem volt eléggé beágyazott ahhoz, hogy ellensúlyozni tudja az etno-kulturális közösségi hatásokat, így a nyelvi és kulturális identitás vált a politikai legitimáció döntő tényezőjévé, s mindez belső kisebbségi konfliktusokat és államközi feszültségeket eredményezett. A szerző röviden elemzi az első és második világháború nemzetállamokra, kisebbségekre kiható következményeit, majd bemutatja a Szovjetunió felbomlása és a mesterségesen felépített ideológiai és hatalmi-politikai struktúrák összeomlása után az újriformálódó közép-európai régióban lezajlott fontos változásokat. Megállapítja, hogy a politikai és gazdasági rendszer radikális átalakítása, elsősorban a nyugat-európai geopolitikai orientáltság okán ezek az országok el tudtak szakadni a perifériától. Közép-Kelet-Európában az ideológiai és hatalmi politikai makrostruktúrák felbomlásával egy „kettős tér” koncepció jelent meg: integráció és „újránacionalizáció”. Korábban a szovjet politika megpróbálta ezeket az országokat elszigetelni a polgári világtól, a modernizáció civil, polgári vonalától és ezzel egyidejűleg megpróbálta a nemzeti identitás kollektív tudatosságát eltörölni és feloldani az osztályokra épülő internacionalizmusban. A rendszerváltások után a következő folyamatok voltak megfigyelhetők: az európaizáció a modernizációt képviseli, a Nyugat-Európa konform gazdasági és politikai berendezkedést, az európai integrációs folyamatokhoz való adaptálódást, ugyanakkor egyidejűleg megjelent a nemzeti-identitástudat rehabilitációja, a történeti kontinuitás értékei és az állami szuverenitás prioritásának erősítése is. E folyamatokkal párhuzamosan egy legitimációs krízis zajlott le, s bár az új kormányok rendelkeztek legitimációs potenciállal, mégis növekvő szociális kiábrándultság volt megfigyelhető mind politikai, mind morális szinten. Olasz külön utal arra, hogy ezen konfliktusok vallási dimenziókban is megjelentek. Megállapítja, hogy az etno-centricizmus nem lett meghatározó politikai faktor Közép-Kelet-Európában. Az Európához való felzárkózás az egész társadalom számára reális választás volt: az európai integrációba való belépés valamennyi

[5] I. m. 221–222.

országtól megköveteli a nemzetállami szuverenitás, valamint a nemzeti aspektusok korlátozását, visszaszorítását.

Az Európai Unió 2004-es kibővítésekor tíz olyan állam került a Közösségbe, amelyek a régi tagországokétól teljesen eltérő politikai, társadalmi és gazdasági körülmények között éltek meg a második világháború utáni évtizedeket. *Lengyel György tanulmánya – Identitások, EU-célok és integráció: hol húzódnak az elit-attitűdök határai?* – egy 2007-es felmérésen alapul, amely keretében tizennyolc európai állam mindegyikében nyolcvan képviselőt és negyven felső gazdasági vezetőt kérdeztek meg az Unióhoz fűződő viszonyokról. Jelen írás e statisztika értékelő elemzését adja, különös tekintettel a Kelet és Nyugat különbségére és az uniós tagság hosszára. Lengyel tanulmánya elsőként az identitások különbözőségét ismerteti. A hovatartozás érzését több szint ismertetésével mutatja be a szerző, hangsúlyozva, hogy az exkluzív nemzeti identitás nem egyeduralkodó Európában. Az egyes kötődések ugyanakkor eltérő intenzitásúak: a kelet-európai államokban a különböző területi szintekhez kapcsolódó identifikáció erősebb, mint Nyugaton.

Az egyes elitiek több szempont alapján mutatnak eltéréseket. A munka rámutat a posztoszocialista államok vezető rétegének kétoldalas attitűdjére: e csoportok tagjai kevésbé elkötelezettek az Unió és a szupranacionális intézmények iránt, mint a régi tagállamokban, ugyanakkor inkább támogatják a liberális kapitalista EU-képet, mint a volt Tizenötök elitjei, akik ellenben a társadalmi biztonságot tartják fontosabbnak. Érdekes eredménnyel szolgálnak az alapító és a később csatlakozott országok elitjeitől nyert válaszok. A hat alapító tagállamban egyértelműen közelebb érzik magukhoz az EU-t, mint a később csatlakozott államokban – függetlenül, hogy azok Nyugaton vagy Keleten helyezkednek el, jó példa erre a brit euro-szkepticizmus.

A tanulmány foglalkozik a Kelet-Európán belüli különbségekkel is. Az EU célját illetően a közvélemény lényegesen eltér a vezető réteg által preferáltaktól; a népesség többsége itt a társadalmi biztonságot részesíti előnyben. Az egyes országok bemutatásán keresztül is színes képet kapunk; míg a lengyel és magyar elit körében egyfajta hallgatólagos konszenzusról ír a szerző, addig Csehországban és Észtországban leginkább szkeptikus a vezető réteg. A felmérés elemzése a fentiekén túl még számos szempontra és összefüggésre világít rá, érzékeltetve az identitások és a preferált EU-célok sokszínűségét, valamint a homogén európai elitréteg tézisének alaptalanságát.

NIKLAS LUHMANN

Cs. Kiss Lajos tanulmánya (*Niklas Luhmann politikai államfogalma*) Niklas Luhmann rendszerelméletének egyik legösszetettebb kérdéskörével foglalkozik. Az állam fogalmának megalkotása több évszázada foglalkoztatja a szociológia és a jogtudomány művelőit. A szerző által bemutatott államfogalom e kettő között teremt kapcsolatot, mindkét tudományterület alapvető jellemzőit, működési és reflexiós mechanizmusait beépítve abba.

A szociológia és a jogtudomány kompetencia-vitájának bemutatása rávilágít mindkét elmélet gyengeségeire. Carl Schmitt munkásságának sarkkövét beépítve a szociológia az államot tisztán politikai realitásnak tekinti, amely mára, a globalizált világ összetett kommunikációs struktúrája miatt túlhaladottnak tekinthető. A jogtudomány pedig a jog világában rekedve nem érinti az állam működési mechanizmusának fő jellemzőjét, a politikai rendszerhez való kötöttséget, amely a társadalmak funkcionális differenciálódása után tapasztalati tényszerűséggé vált.

A szerző kiválóan mutatja be a fenti elméletek luhmanni kritikáját a klaszikus európai *szuverén állam* koncepció *túlhaladásán* keresztül. Amit a politikai elmélet a társadalom és az állam elkülönüléseként fogalmazott meg, az nem tükröződött vissza az állam kategóriáinak fenti megalkotásánál. A fentiek alapján a schmitti tételt, mely szerint „az állam fogalma előfeltételezi a politika fogalmát”, továbbfejleszti a következő alapvetést kimondva: „az állam és a politika fogalma előfeltételezi a társadalom fogalmát”.

A jogtudomány államfogalmát is revidiálva, szociológiai tartalommal tölti meg annak egyes összetevőit. A három szükségszerű elem közül az államterület érintetlenül hagyása mellett az államnép a „nyugtalanyságot” képviseli, az államhatalom pedig a „néptől megvont, korlátok közé kényszerített hatalom”, amely a rendet jelenti. Az államhatalom értelmezése átvezet a politika fogalmához, amelyet rendszerelméleti nézőpontból gondol újra.

A politika kategóriájának régi és új felfogása szervesen illeszkedik az államfogalom fent felvázolt kritikájához. A hagyományos értelmezés még egységként kezelte a társadalmat és az államot, illetve a politikát és az államot, s így a társadalmat még politikai társadalomként fogta fel. A 18. és 19. században megalkotott jogállam kategóriája úgy reagált a társadalom és az állam elválására, hogy a politika fogalmán belül elkülönítette az államot és a politikát.

A jogállam léte a politika korlátait, tehetetlenségi pontját jelenti. Az állam ezen egységfogalmának elismertsége a kialakulásához vezetett küzdelmek tükrében érthető, ugyanakkor elfedi a politikai és jogi rendszer egymástól független önfenntartó-önfelépítő műveleteit. Luhmann ehelyett a két rendszer strukturális kapcsolódásában látja az állam lényegét, amelyet nem már lehet egységfogalomként meghatározni, mert ez az egységnek csak a látszatát teremti meg: az állam a politikai rendszerleírására és egységének azonosítására szolgáló fogalom.

Cs. Kiss Lajos értelmező összefoglalásának köszönhetően megismerhetjük Niklas Luhmann koherens államfogalmát. A szerző ugyanakkor kritikai szemmel is tekint az elméletre, több helyen kiegészítve azt. Luhmann követve rávilágít arra, hogy a modernitás korszakában már a társadalom egyetlen részrendszere sem képes az egész reprezentálására, ugyanakkor az állam, mivel a politikai és a jogi funkció reflexív utalástöbbleteként egyaránt kommunikatív és szervezeti realitás a jogban és a politikában, mégis megragadható egy differenciafogalom formájában, amelynek kidolgozása a szinoptikus államelmélet feladata.

Pokol Béla Bangó Jenő hetvenötödik születésnapjára ajánlott tanulmánya (*Theorietechnische Korrigierungen von Niklas Luhmann's funktionale*

Systemtheorie) szervesen kapcsolódik az ünnept munkásságához. Niklas Luhmann rendszerelméleti gondolkodása Bangó műveiben is visszaköszön, ezt vette kritikus szemmel görcső alá Pokol jelent írásában. A szerző nemcsak korrigálja az elméletet, hanem ezek alapján ki is egészíti azt. Elsőként a funkcionális differenciálódás alapját, a *bináris kódokat* vizsgálja meg. A Luhmann által felvázolt cselekvés-elhatárolási struktúra alkalmosságát az alapján utasítja el, hogy az teret enged egyéb kódoknak a későbbiek során, amely a bizonyosság alacsonyabb szintjét eredményezheti. Ehelyett az *intézményes differenciálódást* tartja elfogadhatónak, ami azonban felveti az egyes bináris kódok domináns szerepét, vagyis az értékhierarchia kérdését az egyes részrendszerekben.

Pokol a kód használatával kapcsolatban is tovább differenciálja az eredeti elméletet. A jelenségek társadalmi részrendszerekhez való tartozásánál elutasítja a *Leistungsrolle* és a *Publikumsrolle* elhatárolását. A kommunikációs folyamat a megosztó jellegének elkerüléséhez újraértelmezi Luhmann rendszertipológiáját. Az interakció, az organizáció és a társadalom új értelemet nyer a harmadiknak, vagyis a társadalomnak a differenciálásával. A már említett professzionális intézményrendszer mellé bevezeti a *hétköznapi életet*, mint az elsőől különböző kommunikációs struktúrát. Ezen új felosztást azzal teszi érzékletesebbé, hogy a hétköznapi élet inkább interakció, a professzionális intézményrendszer pedig már az organizáció strukturális sajátosságaival rendelkezik. A kettő között számos szféra – mint például a tömegmédia – tölt be közvetítő szerepet. A hétköznapi élet értelmezésével lehetőség nyílik a luhmanni erkölcsszemlélet korrigálására is. A hétköznapiság olyan jelenségeket fed fel, mint a szolidaritás és a társadalmi kohézió, mindemellett lehetőség nyílik a szereplők személyiségének komplett vizsgálatára.

A fentiek mellett Pokol két részrendszer kiemelt szerepét hangsúlyozza, azok koordinatív szerepére mutatva rá. Luhmann koncepciójában valamilyeni részrendszer azonos súllyal bír, a szerző szerint azonban a *piacgazdaság* és a *politika* megkülönböztetett funkciót tölt be a modern társadalmakban. A Karl Polanyitól átvett formális és materiális gazdaságfogalmak alkalmazásával vizsgálja a politika és a gazdaság működési pályáját, kapcsolódási pontjait. Nemcsak a társadalom egészét koordináló részrendszereket vizsgálja a szerző, hanem az azt uraló osztályok dinamikáját is. Ezzel egészíti ki Luhmann elméletét, akinek műveiből hiányolja az egyes csoportok belső kohéziójának, illetve az egymással a hatalomért folytatott harcának a bemutatását. Marxi gyökökhez is visszanyúlva a jelenkor uralkodói osztályának leírására leginkább a neogramsciánus filozófiát tartja alkalmasnak. E csoport piacintegráló tevékenységének, majd az erre épülő politikai szerepvállalásnak a leírása visszavezet az eredeti kiindulóponthoz, keretet adva így a tanulmánynak.

Karácsony András tanulmányában (*Az ember, mint a hallgatás tárgya a luhmanni elméletben*) a luhmanni életmű egy kevésbé ismert szeletére hívja fel a társadalomtudományok iránt érdeklődő olvasó figyelmét. Niklas Luhmann *A szociológia és ember* című tanulmányában amellet érvel – szemben a szubjektumfilozófiai hagyománnyal –, hogy ez emberrel mint társadalomelméleti alapkategóriával ne foglalkozunk, s ennek megfelelően a rendszerelméletében

sem foglalkozik antropológiai kérdésekkel. A német konstruktivista gondolkodó szerint „a társadalom nem emberekből, hanem kommunikációkból áll, és nem az emberek, hanem »csak a kommunikáció képes kommunikálni« [...] A társadalmi változás nem vezethető vissza maradéktalanul az emberek változására.”^[6] Karácsony röviden bemutatja a luhmanni rendszerelmélet fő tézisét, ezzel is megalapozva a tanulmány következő részét, amelyben az ’ember problematikával’ foglalkozik. Luhmann alapján abból indul ki, hogy az ember háromfajta szerveződési formaként értelmezhető (ember mint biológiai rendszer, ember mint pszichikai rendszer, ember mint személy), s mindhárom esetben különbözik egymástól az önmegfigyelés és a külső megfigyelés. Többek között ez eredményezi azt, hogy Luhmann szerint nem lehetséges a három terület integrálása egy egységes rendszerbe: „A három rendszer (a biológiai, a tudati és a kommunikációs) autopoézise elkülönül egymástól, közvetlenül nem lépnek be egymás autopoézisébe, hanem csak irritálják egymást, s ez az irritáció jelenik meg interpenetrációként... az interpenetráció nem eredményezi a rendszerek ’összeolvadását’.”^[7] Karácsony kitér az elemzésének vége felé Luhmann indíviduummal kapcsolatos nézeteire is, melyben érdekes összefüggésre világít rá. A modernitást megelőzően az ember az individualitást az inklúzió révén tudta elérni, hiszen a stratifikáltan differenciálódott társadalmakban az egyéni életet nagyban befolyásolták a részrendszerek, mint például a réteg, a rend, a család. Ezzel szemben a modern társadalmakban az individualitás az exklúzió révén érhető el. Minden szorosan összefügg a szociálpszichológiában megismert szerepelmélettel: a modern társadalmakban az embereknek többféle viselkedésvárásnak (szerepnek) kell megfelelniük, s ezen elvárások határozzák meg az emberek egymás közti viszonyait. Mindezek alapján Niklas Luhmann az emberről való hallgatást javasolja. Karácsony tanulmánya számunkra nemcsak a téma miatt volt érdekes, hanem azért is, mert érthető stílusban, a megértést segítő példákat tartalmazva íródott tanulmánnyal van dolgunk.

Balogh István terjedelmes tanulmányában (*A társadalomrendszer és környezete*) bemutatja, és kritikailag értékeli Luhmann ökológiai kommunikáció modelljét. A téma aktuális, hiszen a klímaváltozás következményeként a Föld ökológiai egyensúlya felbomlott, s az embereknek meg kell tanulniuk a megváltozott körülmények között élni, s ki kell alakítani azokat a technikákat, amelyekkel ha nem is visszafordítani, de csökkenteni tudjuk a klímaváltozás drámai következményeit. „A jövőbeli ökológiai egyensúly tartósságához először az emberi magatartásnak, az emberi viszonyoknak, az intézményeknek és az együttélési formáknak az eddigieknél mélyebb újragondolása, majd ennek gyakorlati újraformálása, elengedhetetlennek látszik”^[8] Luhmann a társadalom és a környezet megkülönböztetésére épülő elméletének segítségül hívásával kívánja egy új perspektívából megvizsgálni az ökológiai problémát. Meglá-

[6] I. m. 199–200.

[7] I. m. 202

[8] I. m. 100.

tása szerint az egyes szociális (rész)rendszerek saját bináris kódjuk okán csak korlátozottan érzékelik a környezetben felmerülő problémákat. Megfogalmazza azt a tézist, miszerint az „ökológiai kérdésfelvetésnek a rendszer és a környezet különbségének egységére, nem pedig a rendszer megkülönböztetés (differenciálás) nélküli egységére kell támaszkodnia”.^[9] Balogh az elemzésének mélyítése érdekében taglalja a luhmanni elmélet alapfogalmait (társadalom, rendszer, rendszer határa), majd megfogalmazza kritikai javaslatait. A tanulmány szerzője szerint a társadalom egy többdimenziós relációs-rendszerként definiálható: „Egyrészt, mint az együtt élő emberi lényeknek egymás közötti viszonyai (az általános rendszerelmélet terminusaiban kifejezve: a részeknek egésszé szerveződése). Másrészt, az egyeseknek, valamint az összességnek önmagához való viszonyai (az általános rendszerelméletben, valamint Luhmann meghatározása szerint a rendszernek információs és kommunikációs önmegfigyelése, illetve negentrópiája). Harmadrészt az összességnek a viszonya a természethez (az általános rendszerelméletben a zárt rendszer anyagi nyitottsága).”^[10] Az előbbieket is figyelembe véve azt javasolja, hogy az ökológiai krízis újragondolását a következő szemléleti alapon tegyük meg: a társadalmat úgy fogjuk fel, mint a természetre ráutalt nyitott, és ezzel párhuzamosan a természettől önmagát megkülönböztető zárt rendszert. Ezen elméleti alapból kiindulva röviden megnézte a természet és a társadalom közti ellentmondásos viszony történeti alakulását.

A Luhmann-tanulmányok sorát gazdagítja *Feketené Szakos Éva* munkája (*A konstruktivizmus hatása az andragógiára*), amelyben a felnőttképzés és a konstruktivizmus viszonyáról elmélkedik. Horst Siebert munkásságára alapozva az egyéni tanulás egyfajta önszervező, reflektív, autopoetikus gondolkodási folyamatként való értelmezését hangsúlyozza, hiszen az önszervező tanulás – kiváltképpen a felnőttkori – a szelektív észlelésen alapszik. Ezen felismerésnek különös jelentősége van az andragógiában: „Az önszervező tanulás nem azt jelenti, hogy nincs szükségünk tanításra, de azt igen, hogy az erőszakos »megtanítási kísérleteknek« (a kioktatásnak) általában ellenállunk (»bumeráng-effektus«).”^[11] Mindez egy teljesen más tanítási metodológiát igényel, hangsúlyosabbá válik a csoporton belüli tudásmegosztás, a csoportos tanulás került előtérbe, illetve az oktató részéről a kommunikatív kompetencia. A közösségi, csoportos tanulás fókuszában a megfigyelés él, maga a tanulócsoport értelmezhető a megfigyelők rendszereként. A szerző továbbá kiemeli, hogy mint minden rendszer, a tanulócsoport is saját dinamikával rendelkezik, s ez egy külön elemzési kérdés lehet további pedagógiai vizsgálódások számára. A csoportban meglévő rejtett (implicit) tudás felszínre hozatala a közösségi tanulás központi kérdését képezi, s ezért fontos, hogy az oktató az adott téma kapcsán csupán egyfajta értelmezési lehetőséget kínáljon a hallgatók számára, meghagyva a

[9] I. m. 102.

[10] I. m. 112.

[11] I. m. 169.

lehetőséget a más véleményeknek, s annak, hogy a csoport tagjai – beleértve az oktatót – kölcsönösen hassanak egymásra. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, előtérbe kell kerülnie a szerző szerint a kooperatív és problémaorientált tanulás-szervezési módoknak.

SZOCIÁLPOLITIKA, SZOCIÁLIS MUNKA, FELNŐTTKÉPZÉS

Marianne Genenger-Stricker, Brigitte Hasenjürgen és Angelika Schmidt-Koddenberg tanulmánya (*Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft*) egy rendkívül aktuális kérdéskört, a szociális munkának a németországi bevándorlók integrációjában betöltendő feladatát dolgozza fel. A szerzők átfogó képet adnak e jelenség mibenlétéről; a szociális munka szerepét szélesebb kontextusba helyezve részletes leírást kaphatunk a migrációnak a német társadalomban betöltött szerepéről. Ennek megfelelően a munka három fő tematikai egységre tagolódik. Az első rész a bevándorlók társadalmát mutatja be, a második a többségnek e jelésre adott válaszával foglalkozik, végül a harmadik a szociális munka funkcióját vázolja fel.

A bevándorlás jelentőségére hívják fel a figyelmet a szerzők. Németország lakosságának tizenkilenc százaléka, minden negyedik újszülött rendelkezik migrációs háttérrel; több nagyvárosban ez utóbbi arány meghaladja az ötven százalékot, ami a többség-kisebbség viszonyának átértelmeződését vonja maga után. A helyzetük megértését tovább bonyolítja, hogy a migránsok sem képeznek egységes társadalmat. Közelebbről megvizsgálva rendkívül heterogén képet kapunk úgy vallási, mint kulturális és identitásbeli jellemzők alapján. Általánosan elfogadott azonban, hogy jelentős részük kevesebb *szociális tőkével* rendelkezik, mint a többségi társadalom tagjai. Ennek okaként a szerzők alapvetően a többször átélt hátrányos megkülönböztetést, és az e mögött rejlő előítéleteket jelölik meg. A szegénység öröklődésének elképzelését elutasítva az előítéletek továbbélésének veszélyeire hívják fel a figyelmet.

A német migrációs politikát a 2005-ben elfogadott új bevándorlási törvényen keresztül szemlélteti az írás. Az előremutató jogszabály kiemelten kezeli az érintettek integrációját, ugyanakkor növeli a szakadékot a bevándorlók és a menekültek között; megfosztva az utóbbiakat a szerzők által indokoltan vélt támogatástól. A két évvel későbbi Nemzeti Integrációs Terv prioritásai kapcsán világítanak rá a szerzők a bevándorlók részvételének fontosságára. A társadalmi lét minden területén biztosítani kell számukra a jelenlétet, e feladat komplexitását az élethelyzetek sokszínűsége adja.

Az utolsó rész a szociális munkának a bevándorlás kezelésében betöltendő szerepével kapcsolatban fogalmaz meg ajánlásokat. A szerzők nem egyszerűen a központi politika végrehajtóiként tekintenek e terület szakembereire, hanem kritikus szemléletet várnak el tőlük a migráció kormányzati kezelésével kapcsolatban. Segítséget így nem csupán a jogalkotó által kijelölt csoport beilleszkedéséhez szükséges nyújtaniuk, hanem valamennyi rászorultnak. A kulturális és etnikai hovatartozás helyett pedig éppen a *rászorultság* kell, hogy a szociális

munka alapja legyen. Nélkülözhetetlen ugyanakkor a többségi társadalom bevonása is e probléma megfelelő kezeléséhez. A bevándorlásról folytatott társadalmi vitában tehát mellőzni kell a kulturális elemeket, ugyanis csak egy ilyen, mindenki számára nyitott párbeszéd szüntetheti meg az előítéleteket és eredményezhet hatékony integrációt.

Norbert Jers az ünnepelt születése hetvenötödik évfordulójának apropóján egy vele lényegileg egyidős, fiatal tudományágot, a zeneszociológiát mutatja be (*Musik- Gesellschaft- Sozialarbeit: Funktionaler Wandel in 75 Jahren*). E diszciplína több évtizedes fejlődése egyszerre jelentette e tárgykör feltérképezését és rendszerbe foglalását, valamint a társadalmi változásokra adott különböző reakciókat. A tanulmány ezt a folyamatot kívánja felvázolni, összekapcsolva ezt a zenének a szociális munkában betöltött szerepével.

Max Weber tekinthető e diszciplína előfutárának, aki már 1921-ben megjelent művében vizsgálta a zene fejlődésének szociológiai hátterét. E téren a neomarxista frankfurti iskola tagja, Theodor Adorno ért el jelentős eredményeket. Nézete szerint a „zene nem csak önmagában való, hanem társadalmi tény is”. A zene társadalmi szerepét az *Anyag tendenciája* című művében fejti ki, a többször kritizált fogalom alatt ő a kompozíciós technikák fejlődésének történelmi meghatározottságát érti.

A tanulmány második részében a német zene fejlődésének utóbbi hetvenöt évről kaphatunk áttekintést. A szerző bemutatja, hogy az egyes korszakokban mely műfajok élveztek prioritást, illetve milyen funkciót töltöttek be. A századelő historizáló operáit, operettjeit és tánczenéjét a nemzetiszocializmus előretörésével felváltotta a német tradíciókat integrálni hivatott népiesség koncepciója. A háború utáni pluralizálódás magával vonta a zene demokratizálódását; a régi műfajok modernizációját és újak megjelenését. Érdekes leírást kapunk a zenének a német rendszerváltásban betöltött szerepéről, végül az élményközpontú jóléti társadalom zenéhez fűződő viszonyáról.

A zenének a szociális munkában betöltött szerepét szélesebb kontextusban ismerteti a szerző. A huszadik század hajnalától a „műzsai elvet” kívánták érvényesíteni az oktatásban, amely módszer a tudatalatti és a kreativitás fejlesztésének eszközeként tekintett a zenei elemekre, a kollektív improvizáció pedig elősegítette a hallgatók szocializációját. Ez utóbbi elem volt az, amelyet a szociális munka átvett a hetvenes évek elejétől. A szerző kiválóan mutatja be, hogy zenealkotás itt nem mint cél jelenik meg; hanem az alkotás folyamatában rejlő kommunikáció, és annak fejlesztése bír kiemelt jelentőséggel. Az írás Theodor Adorno gondolataival zárul, aki a zene funkcióját – az önmagában vett funkció-nélküliség mellett – a társadalmi ellentmondások materializálódásában találja meg.

Heiko Kleve és Jan V. Wirth (*Theorie-Klavier für vier Hände*) dialógus formájában vizsgálja meg Bangó Jenő munkásságának főbb alapgondolatait és eredményeit. A szerző tudományos tevékenységét négy aspektusból közelíti meg, hivatkozva egyúttal e terület kiválóságainak – különös tekintettel Niklas Luhmannak – a munkásságára. Az első lényeges jellemző a konzekvens *szociológiai perspektíva*. Ezalatt magának a szociálisnak a középpontba

helyezése értendő, egy olyan jelenségnek, amely már nem vezethető vissza további rendszerekre. A szociális immanens tartalma a kommunikáció, amely kapcsán a szerzők – Luhmann híres idézete nyomán – azt vizsgálják, hogy az egyén mennyiben tudja magát a szociálist befolyásolni.

A „személyes” szerepe már átvezet a második aspektushoz, a *szociológia rendszerelméleti radikalizálásához*. A rendszerelméleti szociológia mindeddig nehezen tudta elhelyezni a pszichoszomatikus folyamatokat, amelyek az egyén és a szociális viszonyát meghatározták. E szemlélet háttereként Bangó mutatta ki először a kommunikáció tudatot formáló hatását. A szociológia e szemléletét kívánja az ünnepest áttörni a szociális munka tudományának életre hívásával.

A *szociális munka tudományának megteremtéséhez* – amely a szerzők vizsgálódásának harmadik területét alkotja – az alapul szolgáló szociológiától eltérő szemlélet szükséges. A szociális munka maga a gyakorlat, amely a szociológia merev szemléletén túllépve tudományos kidolgozást igényel. Ez a transzdiszciplinaritás jelenik meg az ünnepest munkáiban. A szerzők Bangó nyomán arra világítanak rá, hogy a szociológiai rendszerelmélet csak egy a szociális munka által felhasznált tudományok közül.

A negyedik aspektus tárgyát az a szemlélet képezi, amellyel a *lokális jelenségeket* össze tudta kapcsolni a *globális folyamatokkal*, és így áttekinthetővé tette a transzmodern társadalmak életvezetésének különböző problémáit.

Bangó Jenő a szociális munka tudományának úttörője, aki e diszciplína luhmanni értelemben vett komplexitását más tartalommal töltötte meg egyéb referenciák beépítésével. Stílusa, ötletei nem moralizálóak, nyitva hagyják a lehetőségét a további értelmezésnek – mutat rá Kleve és Wirth.

Pethő László Ernst Abbe fizikus, optikus és szociális munkás életműve előtt tiszteleg *Egy karakteres német szociálpolitikus életművéről* című írásával. A tanulmány röviden elemzi a Jéna városában működő Carl Zeiss Alapítvány által fenntartott optikai üzem szociális intézkedéseit, melyek kezdeményezője Abbe volt. Az intézkedések illeszkedtek a századforduló szociálpolitikai elképzeléseibe, például Bismarck társadalombiztosítás fontosságáról vallott nézeteihez, a nyolc órás munkarendhez. A felnőttoktatás fontosságát is felismerve az Alapítvány alapszabályában megjelent az üzem fejlesztési céljaival kapcsolatos továbbképzés gondolata. Pethő a tanulmány végén kitér Abbe életművének utóéletére is, így például a halálának 100. évfordulóján (2005-ben) tartott rendezvény-, konferenciasorozatra.

KITEKINTÉSEK

Bangó Jenő Esztergomban és Bécsben folytatott teológiai tanulmányokat, s így az olvasó nem csodálkozik azon, hogy teológiai írás is helyet kapott az emlékkötetben. *Gaál Endre* írásában (*A jó pásztor: egy bibliai kép üzenete*) a jó Pásztor képének megjelenését elemzi mind az Ószövetségben, mind az Újszövetségben. Mielőtt a Biblia szövegének elemzésébe kezdene, röviden megnézi a pásztor-kép megjelenését az ókori bibliai Kelet kultúrájában. Összefoglalóan elmondható,

hogy az uralkodók gyakran élnek a pásztor és a nyáj közötti gondoskodó kapcsolatra való utalással, magukat jó pásztorként jellemzik. Az Ószövetség szövegeit tanulmányozva megállapítható, hogy a kezdeti időkben nem találunk pásztor metaforákat, majd a babiloni fogság, annak megszűnése után fordulnak elő inkább a jó pásztort jellemző leírások: „ölébe veszi bárányait, jó legelőt biztosít, egybegyűjti őket, vezeti őket, jóllakatja, a betegeket, gyengéket bekötözi, orvosolja, teljes biztonságban”.^[12] (A szerző kiemeli, hogy az Ószövetségben a jó pásztori kép szembe van állítva a választott nép hamis, rossz vezetőivel. Ezzel szemben az Újszövetségben nem találunk negatív pásztorképet. Istent az Újszövetségben sem nevezik pásztornak, de a szinoptikus evangélistáktól kezdődően Názáreti Jézus küldetésében a jó Pásztort látják, s mindez Szent János evangéliumában csúcsosodik ki. Gaál több oldalon keresztül részletesen elemzi a Szent János-i leírást.

B. Nagy Ottó esszéjében (*Az idő*) az időről értekezik. A tanulmány nagy érdeme, hogy a szerző bár a szerves kémia kutatója, ennek ellenére a tanulmány tágabb olvasói kör számára is élvezhető, s mindez a szerző széles nyelvi és irodalmi aforizmáinak is köszönhető. A tanulmány célja ráirányítani a figyelmet arra, hogy az idő meghatározott szerepet játszik a tudományokban.

B. Nagy János írása (*A szén nanocsövek alkalmazási lehetőségei*) a tanulmánykötet tartalmi spektrumát szélesíti, hiszen egy természettudományos tárgyú írással állunk szemben. A szén nanocsövek „rendkívüli tulajdonságai, (többek között páratlan rugalmasság, hajlékonyság, szakítószilárdság és hőstabilitás) alapján ígéretes jövőt jósolnak neki például mikroszkopikus robotok, ütközésnek ellenálló autókarosszériák és földrengésbiztos épületek szerkezeti anyagaként. Első alkalmazásukat azonban az elektromos tulajdonságaiknak köszönheték.”^[13] A nanocsövek alkalmazási jelentősége az, hogy kis méretükből adódóan kisebb az energiaszükségletük, s ez nem elhanyagolható szempont a környezet megóvása érdekében.

Horn András, Baselben élő irodalmár tanulmánya (*Vázlat egy empirikus tragikum-elmülethez*) a tragikum értelmezéséhez kíván egyfajta empirikus fogódzót nyújtani. Két megközelítést alkalmaz a tragikum fogalmának elemzésekor: először megnézi a tragikum reprezentációját a mindennapi szóhasználatban, majd a világirodalmi példák segítségével hívásával a tragédiák egyes közös jellemzői által. A hétköznapiokban négy esetben szoktak valamit tragikus jelzővel illetni: ártatlan, nem-megszolgált szenvedéskor; korai és/vagy baleset okozta halálkor; öngyilkosságok kapcsán. A szerző elgondolkodtató meglátása szerint a mindennapi tragikum fogalma lényegében a tragédiák tragikum fogalmából ered egyes jellemzők kiemelése és önállósítása által. A mindennapi jelentéstől eltérően az ún. technikai, irodalomtudományi tragikum fogalom nem elégszik meg egy-egy mozzanattal, hanem több együttes feltétel megvalósulásával vívja ki ezen minősítést. Véleményünk szerint ezen hat kritérium összegyűjtése és elemzése

[12] I. m. 177.

[13] I. m. 116.

képezi a tanulmány fő nívumát. Horn a tragikumoknak a következő hat mozzanatát fogalmazta meg: szenvedés vagy akár halál; a „helyzet”: kiszolgáltatottság egy amorális szükségszerűségnek; a „jellem” következménye: az önrontás; a tragikus hős vétkeessége; ami pozitív és felemelő a tragikus kifejeletben; ami megrázó a tragikumban. A fenti jellemzők leírásánál a szerző tudatosan törekszik arra, hogy irodalmi példákkal igazolja azokat, s ezzel olvasmányosabbá teszi a tanulmányát.

Horn András tanulmánya egy olyan gondolattal zárul, amely meglátásunk szerint egyben egy új tanulmány kiinduló gondolatát jelenthetné. E gondolat arra utal, hogy miért olyan nehéz élvezni a tragédiákat, főleg a korunkban. A válasza — s egyben a tanulmány zárómondata: „A vígjáték hazudik, a tragédia igazat mond.”^[14]

Bangó Jenő több tanulmányában foglalkozott választott hazája, Belgium egyik nyelvi közösségének, a Német Nyelvű Közösségnek a helyzetével. E népcsoport sajátos alkotmányos státuszán felül azért élvez megkülönböztetett figyelmet, mivel az ünnepelt e Közösség székhelyén, Eupenben él. *Karl Heinz Lambertz*^[15] és *Stephan Förster 25 Jahre Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens* című tanulmányukban ennek kapcsán adnak áttekintést e csoport aktuális helyzetéről, felvázolva a fejlődés várható irányait.

A versailles-i békeszerződés után a Németországtól Belgiumhoz került német nyelvű területek lakossága 1984-től élvez azonos jogokat a többi nyelvi közösséggel. Jelenleg Belgium a szövetségi államiság sajátos válfajával rendelkezik; alkotmánya alapján területét egyaránt lefedi a három *nyelvi közösség* (flamand, francia, vallon), a három *régió* (Vallon Régió, Flamand Régió és Brüsszel Fővárosi Régió), a tíz *tartomány* és a négy *nyelvi terület* (holland, francia, német és a kétnyelvű Brüsszel-Főváros). Habár ez utóbbiak nem képeznek területiális egységeket, *de facto* azonban a közösségek és régiók kialakításának alapjául szolgáltak.

A szerzők jól érzékeltetik e bonyolult rendszer ellentmondásait a Német Nyelvű Közösség helyzetén keresztül. A belga alkotmány elválasztja egymástól a régiók és a nyelvi közösségek hatásköreit, a kilencvenes évektől azonban egyre több kompetenciát ruháznak a Német Közösségre, ezek egy része a Vallon Régiótól, illetve az ennek részét képező, a németeknek otthont adó Liège tartománytól származik.

Figyelemre méltó, ahogy a Német Nyelvű Közösség helyzetét az *európai kisebbségvédelem* szempontjai alapján vizsgálják meg a tanulmány harmadik részében. Annak ellenére, hogy az anyanyelv használatának joga elvben valamennyi német ajkút megillet, a közintézmények gyakorlata sokszor ettől eltérő képet mutat. A törvényszövegeknek csupán egyhatoda érhető el német nyelven; a szövetségi minisztériumok általában háromnyelvű honlapokat működtetnek, a harmadik azonban a holland és francia mellett gyakran az angol; a bíróságokon

[14] I. m. 189.

[15] Karl Heinz Lambertz a belgiumi Német Nyelvű Közösség miniszterelnöke.

léteznek ugyan német nyelvű tanácsok, azonban a kiválasztási eljárás francia nyelven zajlik.

Lambertz és Förster a Német Nyelvű Közösség és Belgium jövőjéről szóló fejtegetéssel zárja írását. Mivel Valloniában és Flandriában a régiók már számos funkciót vettek át a nyelvi közösségektől, illetve a Német Közösség immár vegyes hatásköröket gyakorol, a szerzők egy klasszikus szövetségi állami felépítés kialakítását tartják megfelelőnek a belga állam számára. A feladatok és hatáskörök minél egyértelműbb megfogalmazása képezheti ugyanis alapját a hetvenötezres lélekszámú német közösség hatékony működésének és további fejlődésének.

Gombos József tanulmánya (*The altering finnish Image of Hungary as a political Entity*) a nemzeteken túlmutató identitások egy speciális típusához, a nyelvrokonságon alapuló finnugor önazonosság megéléséhez kapcsolódik; a szerző ennek egy sajátos szegmensét, a finn Magyarország-kép alakulását mutatja be az 1848 és 1956 közötti időszakban. E viszonyulás jobb megértése céljából elsőként arról kapunk leírást, hogy a svéd, majd az orosz uralom milyen hatásokkal volt a finn társadalom fejlődésére, illetve hogy e két ország miként tekintett e keleti, illetve nyugati tartományra. A svédek mindig gazdaságilag alulfejlett, provinciális területnek tartották a finnek által lakott országrészt, amelynek lakói a természeti adottságok folytán gyakran ténylegesen teljes elzártságban éltek. Az oroszok ezzel szemben inkább a Nyugathoz tartozónak vélték az 1809-ben hozzájuk került finn területeket. A náluk ismeretlen szabad parasztság és az erős civil társadalom mind e képzetet erősítette. A két kultúra határán élő nép nemcsak e szomszédos hatalmakhoz viszonyult különbözőképp az egyes korszakokban, hanem a távoli rokonhoz, a magyarsághoz is.

A nyelvi rokonság felfedezése utáni, kezdeti időszakban a finn értelmiség körében kifejezetten pozitív visszhangra talált e kapcsolat ténye. Az orosz elnyomás alatt élő északi nép számára vonzó volt az évezredes hagyományokkal rendelkező magyar állam. Ellenben a haza elit kezdetben elutasította a rokonság gondolatát, mélyen élt bennük az Attila hunjaitól való származás tudata. Ezer-nyolcszáznegyvennyolc sikereit a finnek elismeréssel fogadták; a forradalmi Kossuth helyett azonban inkább a kompromisszumra kész Deákot értékelték. A hazánkról alkotott historizáló-romantikus kép alapjaiban változott meg az első világháborút követően. A függetlenségét elnyerő, demokratikus Finn Köztársaság immár kritikusan tekintett az autokratikussá váló, félfedális Magyarországra. A negyvenes évek eleje újabb fordulatot eredményezett; a közös eszmék és célok révén – ilyen volt az elvesztett területek visszaszerzése vagy a kommunizmus- és szovjetellenesség – erősödött a sorsközösség érzése a két nép között. A második világháború után mindkét állam a szovjet érdekszférába került; míg azonban Finnország megőrizhette függetlenségét, Magyarország a keleti blokk részévé vált. A szerző az írást az 1956-as forradalom eseményeinek finn recepciójával zárja. Ezen keresztül megismerhetjük az ún. *finnlandizáció* sajátosságait is, amely a politikai egyensúly fenntartását jelentette a Szovjetunióval. A tanulmány mindezekon felül a két nemzet kapcsolatát meghatározó számos egyéb aspektusra világít rá.

A tanulmánykötet nemcsak tudományos munkákat tartalmaz, helyet ad személyes hangvételi írásoknak is. *Szladek Szük Zsuzsanna* a saját pályafutásán keresztül, *Das Glück und die Weltwirtschaftskrise* című írásában mutatja be, hogy hazája elhagyása után Bangó Jenő hozzáértő segítségével mennyiben járult hozzá a szakmai előrehaladásához. E múltbéli szerencsés találkozás vezet át a jelenben rejlő lehetőségek megragadásának esélyeihez. A világgazdasági válság kapcsán a szerző a környezetvédelem fontosságára hívja fel a figyelmet. Az anyagi javaknak a modern társadalmakban zajló indokolatlan mértékű felhalmozását elutasítva a tudatosságot és a lényegesre való koncentrációt helyezi előtérbe. A válság alkalmat adhat tehát a fogyasztói szokások újragondolására. Hétköznapi példákon keresztül mutatja be a tudatos energiafelhasználás módjait, amelyek hozzájárulhatnak a klímaváltozáshoz hasonló természeti folyamatok megállításához. A megfelelő tanulságok levonásával így akár szerencsésen is zárulhat a jelenkor világgazdasági válsága.

A fent bemutatott ünneplő kötet tanulmányai szorosan kapcsolódnak Bangó Jenő identitásához. A szerteágazó tudományterületeken tevékenykedő pályatársaktól és barátoktól származó írások az adott szakterület lényeges problémáit érintve remélhetőleg felkeltik a figyelmes olvasó érdeklődését a társadalomtudományok iránt. Az általunk három fő tematikus csoportba rendezett tanulmányokon kívül az olvasó más tudományterületeket érintő írásokat is találhat a kötetben, amelyek a nanotechnológiától a teológiáig terjedő spektrumban tárgyalnak különféle problémákat. A kötet kézbevételeivel az olvasó egyrésztől betekintést kap a szerző által tanulmányozott területről, elmélyítve ezzel meglévő tudását, emellett lehetősége van más társadalomtudományi területek eredményeire is kitekinteni, ami az érdeklődőt akár motiválhatja bizonyos problémák részletesebb megvizsgálására, utána olvasásra is; ez a lehetőség pedig arra utal, hogy érdekes, olvasásra érdemes könyvet tartunk a kezünkben.

Horváth Pál: Adalékok a magyar jogi kultúra fejlődéstörténetéhez

Napjaink jogösszehasonlító szakirodalmában mindinkább uralkodóvá válik, sőt minden bizonnyal egy közelgő paradigmaváltásra is utal az a *communis opinio doctorum*ként jelentkező meggyőződés, hogy egy jogrendszer jellemzésénél nem elég csupán annak hagyományosan *stricto sensu* joginak tekintett összetevőit (*droit législatif, jurisprudence, doctrine*) figyelembe venni, hanem a vizsgálódásnak a szélesebb, „történetinek”, „társadalminak” vagy éppen „ideológiaiának” is nevezhető összefüggésekre is ki kell terjednie. Ezzel kapcsolatban egyre inkább teret hódít az elmúlt évek folyamán az ún. jogi kultúrák összehasonlítására irányuló és – nem éppen szerencsés terminológiával – „összehasonlító jogi kultúrák” néven megjelenő törekvés, ami akár a nemzetközi jogösszehasonlító mozgalomban végbemenő paradigmaváltás jeleként is értelmezhető.

Ennek fényében méltán keltheti fel a komparatista jogászok érdeklődését is a Horváth Pál emeritus professzor neve alatt, „*Adalékok a magyar jogi kultúra fejlődéstörténetéhez*”^[1] címmel, nemrég megjelent terjedelmes kötet, amely már címválasztásával is a kérdéskör további gazdagításához ígér hozzájárulást. A kötet belső címoldalán szereplő szerzői névsorból ugyanakkor az is kitűnik, hogy itt voltaképpen egy szélesebb körű együttműködéssel készült vállalkozásról van szó, amelyben a jogtörténet különböző generációkhoz tartozó hazai művelőinek – tekintélyes tudósok mellett fiatal, pályakezdő egyetemi oktatók és kutatók – írásai szerepelnek, és ahol Horváth professzor a kötet szerkesztőjeként, Komáromi László pedig – némileg szokatlan terminológiával – a tanulmányok összeállítójaként van nevesítve.

A kötet anyaga a tartalomjegyzék tanúsága szerint öt fő részre tagolódik, amelyek sorrendben az I. Études. Az ősforrások nyomában, II. A jogi kultúrák, III. A módszeres kutató-elemző jogi historizmus, IV. Tanszabadság, végül pedig V. Összehasonlító jogi historizmus (Miscellanea) címeket viselik. Egy ilyen elhatárolás természetesen csupán viszonylagos lehet, hiszen valamennyi írás a jogi s ezen belül a magyar jogi kultúrához, illetve annak kialakulásához és fejlődéséhez kapcsolódik, és maga az egész feldolgozás is egységes szemléletmód, a történeti megközelítés jegyében fogant. A kötet egyes részei között így aligha húzható éles határvonal, és az is előfordulhat, hogy az olvasó megítélése szerint

[1] Horváth Pál: *Adalékok a magyar jogi kultúra fejlődéstörténetéhez*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2008, 336 o.

nem mindig meggyőző egy-egy tanulmánynak valamelyik fő részbe történő besorolása. Nézetünk szerint például a kötet anyagának olyan tagolása mellett is lehetne érveket felsorakoztatni, amely abban három, egymással szorosan összefüggő témakört, egy történeti alapvetést, ennek egy konkrét kérdésre, vagyis a tanszabadság és a tudomány szabadságának kérdésére történő alkalmazását, végül egy rendszer- és módszertani fejezetet különböztetne meg. Összességében tehát – az ilyen vagy egyéb, lehetséges szerkezeti megoldásoktól függetlenül – az egyes kontribúciók tüzetesebb tanulmányozása alapján az olvasó előtt egy olyan sokoldalú és átfogó történeti és ezen belül a történettudomány rendszer- és módszertani kérdéseire is kiterjedő panoráma bontakozik ki, amelynek súlypontjait a magyarországi jogi kultúra mibenlétének, kialakulásának, valamint külső és belső tényezők által befolyásolt történeti fejlődésének – s ennek keretében különösen a tanszabadság hazai alakulásának – sokoldalú bemutatásában, végül a jogi historizmus történeti, rendszer- és módszertani kérdéseinek tárgyalásában, s itt elsősorban a jogösszehasonlító aspektusok hangsúlyozásában lehet felfedezni. Azok számára, akik a kötet anyagának mintegy háromnegyed részét szerzőként is jegyző szerkesztő korábbi tudományos munkásságának fő irányait közelebbről ismerik, ez aligha jelent meglepetést.

Horváth Pál professzor, a magyar jogi kultúra gyökereinek és történetének fáradhatatlan és szakavatott kutatója ugyanis az e körben elért eredményeinek több részletét már számos korábbi publikációjában is közreadta, és a magyar jogi kultúra fejlődési vonalát – összehasonlító szempontokkal gazdagítva – már egy jó évtizeddel ezelőtt megjelent monográfiájában is egy alapvető szabadságjog, a tanszabadság, illetve a tudomány szabadságának fejlődéstörténetén keresztül mutatta be, hiszen – mint azt a mostani kötet előszavában Fodor György rektor is hangsúlyozza – a tudományszabadság az előrehaladásnak, a történelmi lemaradások leküzdésének záloga. Így – bár a kötet címe a benne foglalt igen gazdag ismeretanyagra szerényen, csupán mint adalékokra utal – az olvasó aligha szabadulhat attól a benyomásától, hogy itt ennél lényegesen többről, egy tudományos életmű egyfajta összegzéséről, egy nagy ívű kutatói koncepció követéséről, egy átfogó gondolatmenet következetes érvényesítésére irányuló tudatos törekvésről, illetve az ennek során felhalmozott bőséges és sokoldalú ismeretanyagnak más hazai szakemberek e körbe illeszkedő kutatási eredményeivel történő kiegészítéséről van szó. Úgy tűnik tehát, a kötet olyan értelemben is szintézist képez, hogy – a több szerző tollából származó kontribúciók szerteágazó tematikája ellenére – egy hosszú tudományos életpálya fő kutatási irányait, átfogó koncepcionális megalapozását és legfontosabb mondanivalóját is tükrözi. Az a szerzői-szerkesztői koncepció tehát, amely a tanszabadságot, illetve a tudomány szabadságát egy jogi kultúra kiemelkedő jelentőségű összetevőjeként értelmezi, a most megjelent kötet belső tagolását is indokolhatja.

Ezt a tagolást követve, az első részbe sorolt tanulmányok annyiban tekinthetők megalapozó jellegűnek, hogy az ún. ősforrások szerepének általános jellemzése után (Horváth Pál és Szögi László) a magyarországi felsőfokú művelődés 12–13. századbeli eredményeit foglalják össze a magyar jogi kultúra megteremtésében nagy szerepet játszó, bár az egyetemi szintet jelentő *studium*

generale fokára nem emelkedő ún. káptalani iskolák, illetve a külföldi egyetemekre kikerülő, majd a peregrináció után hazatérő klerikusok tevékenységének felidézésével (Székely György), „A korai reneszánsz studium generáléja” címmel a magyar jogi felsőoktatás kezdeteiről tudósítanak (Horváth Pál). E témához kapcsolható az ünnepi üdvözlés is, amellyel a Veszprémi Egyetem tiszteleg a város e téren elért korai eredményei előtt (Botos Gábor).

A komparatista jogász különös érdeklődésére tarthat számot – bár ezt a nagyigényű címhez képest nem teljesen elégíti ki – a kötetnek „A jogi kultúrák” című második fejezete, amely a forráskutatás és forráselemzés kérdéskörében az ún. segédtudományok szerepét, azok interdiszciplináris elemeit, valamint a történeti jogtudományok kútfőinek és forrásainak jelentőségét tisztázni hivatott, megalapozó jellegű tanulmány (Horváth Pál) után Komáromi Lászlónak egyrészt a bizánci kultúra magyarországi hatását tárgyaló hosszabb, másrészt a közhitelű magán írásbeliség hazai középkori megjelenését bemutató rövidebb tanulmányát, majd Szuromi Szabolcs Anzelmnek a középkori egyetemek létrejöttéről és az egyetemi oktatás megszületéséről szóló kontribúcióját tartalmazza. Végül sokoldalú és színes képet nyújt „A városjog kialakulása és a humanizmus” címmel a középkori és kora újkori városokról és városállamokról, és azok fejlődésének meghatározó elemeiről, valamint az olyan, „ideális” modellt ábrázoló városállam-konceptiókról, mint Szent Ágoston „Civitas Dei” című műve vagy Morus Tamás Utópiája (Szűcs Éva Orsolya). Talán nem tűnik túlzó igénynek, ha megjegyezzük, hogy a jog-összehasonlítás iránt érdeklődő olvasó szívesen látott volna e tanulmányok mellett a jogi kultúra mibenlétéről szóló, s így a fejezet címválasztását eszmeileg megalapozó, továbbá az egyes középkori jogi kultúrák jellemző vonásait, illetve azok hasonlóságait és különbségeit összehasonlító módszerrel bemutató írásokat is.

A kötet harmadik fejezete – teljes egészében Horváth Pál munkája – a jogi historizmus magyarországi kialakulásának és kezdeti fejlődésének néhány alapvető kérdését vizsgálja, igen széles körű szakirodalom felhasználásával. Az első két tanulmány „A módszeres kutató-elemző jogi tudományosság kezdetei Magyarországon”, illetve „Adalékok a politikai-kamerális tudományok és a modern jogtudomány kifejlődéséhez” címmel a 16–17. századbeli kezdeteket mutatja be, majd további két terjedelmes tanulmány a felvilágosodás magyarországi hatásainak a jogi gondolkodásban kirajzolódó főbb területeiről nyújt részletes tájékoztatást, végül „a fejlett Nyugat példáját keresők” szerepét összegzi a hazai polgári átalakulás eszmerendszerében. Az alapvetően történeti megközelítésmód indokolhatja e tanulmányoknak a magyar fejlődés átfogó folyamatába történő beillesztését a kötet szerkezeti felépítésében, és a nyugat-európai felvilágosodásnak a jogi historizmus kialakulásában játszott szerepére történő számos utalás logikus átmenetet jelenthetett volna a jogi historizmus rendszer- és módszertani kérdéseivel foglalkozó fejezethez is. E helyett – a történeti út követésével – negyedik fejezetként a 19. századbeli fejleményeket bemutató írások szerepelnek a kötet anyagában, ugyancsak Horváth professzor tollából. E tanulmányokat a fejezet címében szereplő tanszabadság fogalma kapcsolja egybe, így a jogi kultúrának a szerző-szerkesztő által kiemelkedő jelentő-

ségűnek ítélt összetevőjéhez illeszkednek. Ez a vezéreszme kapcsolja össze „A magyar egyetem alapszabályai Eötvös Józseftől” című írást, valamint a történeti jogi irányzat fejlődésének kezdeteit bemutató német nyelvű tanulmányt, továbbá két, terjedelmes és mélyenszántó tanulmányt a tudományszabadságról és a jogi szemináriumok szerepéről, illetve a tudomány szabadságának történelmi szerepváltásairól. Önálló tanulmányban történik meg a hazai tudományosság fejlődésében meghatározó szerepet játszó „tudós elmék” és eredmények bemutatása is.

A könyv utolsó, ötödik fejezete – címéből következően – a jogi historizmus kérdéseit az összehasonlító aspektus előtérbe állításával volt hivatva megközelíteni, így elsősorban elméleti, rendszer- és módszertani eredmények bemutatását ígéri, jellegét azonban inkább a címhez kapcsolódó Miscellanea megjelölés tükrözi. Az itt szereplő tanulmányok ugyanis nem csupán tudományelméleti kérdéseket feszegetnek – mint a jogfejlődés regionális összefüggéseinek összehasonlító elemzésére vállalkozó, vagy ugyanezt a célkitűzést a jogtörténet fő feladatai közé soroló német nyelvű, továbbá az összehasonlító jogtörténet alapjaiba bevezető angol nyelvű írások (Horváth Pál) –, hanem olyan, napjainkban sem meghaladottnak tekinthető összefüggések megvilágítására is vállalkoznak, mint a szuverenitás jelképeként értelmezett korona viszonya a szabadsághoz (Zlinszky János), a nemcsak a jogtörténészek számára emlékezetes ún. Eckhart-vita tanulságai (Tóth Zoltán József), vagy a külső tényezőknek a „közép-kelet-európaiként” aposztrofált jogrendszerek újabb kori fejlődésében játszott domináns szerepe (Horváth Pál). Ezzel kapcsolatban talán nem fölösleges felhívni a figyelmet arra a jól ismert tényre, hogy a második világháború előtti magyar jogrendszer számos olyan vonást mutatott (Szent Korona-eszme, írott alkotmány és polgári törvénykönyv hiánya, a szokásjog jelentősége, a bírói gyakorlat szerepe stb.), amelyek jogos kétségeket ébreszthettek e jogrendszernek valamilyen nagyobb egységbe – jogcsaládba vagy jogkörbe – történő besorolhatóságát illetően, ami viszont nyilvánvalóan nem csupán tudományelméleti kérdés, hanem hatást gyakorol az adott ország jogrendszerének jövőbeli fejlődésére és annak perspektíváira is. E „nemzeti” hagyományoknak a jogi kultúránkban való tartós fennmaradása és részben mindmáig való továbbélése – amelyre a kötetben ismételten utalás történik – így nemcsak további jogfejlődésünk tekintetében jelent kihívást, hanem annak a kérdésnek vagy – a kötet Előszavát író Fodor György professzornak, a PPKE rektorának szóhasználatát idézve – „gyötrő gondolatnak” a felvetését is indokoltá teszi, hogy van-e egyáltalán lehetőség a magyar társadalomban a korábbi formákhoz való visszatérésre. Ha a kötetben közreadott történeti és összehasonlító elemzések legalábbis gondolkodásra serkentenek a felvetett – és sokban ma is időszerű – problémákat illetően, úgy céljukat máris elérték.

A Győri Királyi Jogakadémia visszaállításának dokumentumai és Lipovniczky István megnyitóbeszéde

1867. évi június hó 30-án kelt, 675. számú vallás és közoktatási miniszter hivatalos hirdetménye a jogakadémia visszaállításáról:

1867. évi június hó 30-án kelt hivatalos hirdetmény a győri jogakadémia visszaállítása iránt

Ő császári és apostoli királyi Felsége folyó évi május hó 13-án kelt legfelsőbb elhatározása szerint a győri magyar kir. jogakadémiát legkegyelmesebben visszaállította olyképpen, hogy a következő, tudniillik 1867/1868-iki tanévben az akadémia első tanfolyama, a következő két tanév folytatában pedig a másod- és harmadévi tanfolyam leszen megnyitandó. A vallás- és közoktatási magyar kir. ministerium figyelemmel a hazai tudomány fejlődése és a jogi pályára készülő dunántúli ifjúság érdekei és szükségére, gondoskodni fog a rendes jogi tanfolyamnak a fentebb említett módon való egymásutáni szervezéséről, s hogy az első évi tanfolyam már a jövő tanévben megkezdethessék, a vallás- és közoktatás m. kir. ministerium a győri magyar kir. jogakadémiánál egyenlőre betöltendő három tanszékre, tudniillik

- 1, egy tanszékre, mellyel a jog-encyclopaedia, az összes eszjogtan, az állam- és nemzetközi és a magyar büntetőjog;
- 2, egy tanszékre, mellyel a római és egyházjog; és
- 3, egy tanszékre, mellyel a magyar állam- és jogtörténet, a magyar közjog, a magyar magánjog és eljárás rendes előadásának kötelezettsége van egybekapcsolva - a pályázatot ezennel kihirdeti.

Rendes tanárok számára az állomások mindegyikével 1.050 forintnyi rendes évi fizetés és a magasabb fizetésbe való előlépési jog, rendkívüli tanárok számára pedig 900 forintnyi évi fizetés azonkívül mindkét kategóriabeli tanár számára a szabályos táppénz-illetmény élvezete van egybekötve.

A folyamodni kívánók, koruk, vallásuk, végzett tanulmányaik, netáni eddigi szolgálataik és jogtudori fokozatukon kívül, tudományos szakképzettségüket:

- a, nyilvános jogi tanintézetnél folytatott valóságos tanítás, vagy
- b, írott tudományos munkáik, vagy
- c, egyetemi magántanári, az illető tanszék legalább egy tantárgyából való képesítésük (habilitációjuk) által tartoznak kimutatni.

A magántanári képesítéshez szükségeltetik, hogy a jelölt, jogtudori oklevele, élet-pályája rövid rajza és az előadások előrajzának a jogi és államtudományi egyetem kar dékánágánál történt bemutatása után:

a, az általa kidolgozott nyomtatott vagy írott szakbeli értekezést vagy nagyobb munkát mutasson be;

b, a nevezett kar előtt tudományos értekezletet (colloquiumot) a benyújtott munka tartalma felett, és

c, e kar által kijelölt szakbeli tárgy felett próbaelőadást és pedig kellő sikerrel tartott légyen.

A körülírt kellékekkel ellátott folyamodványok folyó évi szeptember hó elsejéig a vallás- és közoktatási m. kir. ministerhez felterjesztendők.

Budán, 1867. június 30-án

a vallás és közoktatásügyi

m. kir. ministeriumtól

Jegyzet: Pótlólag közzétetett, hogy a pályázati hirdetés harmadik pontjában említett és betöltendő tanszék csak a magyar állam- és jogtörténet, a magyar állam- és igazgatási jogra, vagy közjogra terjed ki, később fogván csak a magyar magánjog és eljárásra nézve intézkedés történni. A folyamodványok tehát csak is figyelemmel a magyar állam- és igazgatási jogra, vagy közjogra felterjesztendők.

A hivatalos értesítés nagy örömet keltett a városban. Az 1867. július 8-i városi közgyűlésen küldöttséget küldtek Simor János prímáshoz és br. Eötvös József miniszterhez a hálás köszönet személyes kifejezésére. Részlet az 1867. július 8-iki közgyűlési jegyzőkönyvből:

Tárgy érdeme:

A magyar vallás- és közoktatási miniszter úr ő nagyméltósága f. é. június hó 30-án 675. sz. a. kelt rendeletével értesíti a város közönségét ő cs. és apostoli királyi felségének f. é. május 12-én kelt legfelsőbb elhatározásáról, mellyel a győri kir. jogakadémiának visszaállítását kegyesen elrendelni és ezen tanintézetnek tanfolyamonként három év alatt leendő újabbi életbeléptetését elhatározni méltóztattott; felhívja a hivatkozott rendeletben egyszersmind a város közönségét, hogy a szóban tanintézetre felajánlott helyiségek átalakítását eszközöltesse és a tervet betekintés végett felterjessze.

Végzés:

Ő császári és apostoli királyi Felségének a fentebbi rendelet által a város közönségének közölt, a győri kir. jogakadémia visszaállítása érdemében kelt legmagasabb elhatározását mint is a kormány és közművelődés, nem különben a város szellemi és anyagi jóllétének előmozdítása érdekében tett nagy horderejű kegyelmes intézkedését, a város közgyűlése, az intézkedés által és a szomszéd megyék egyik legfőbb óhajának teljesezésbe menetelét látva, lelkesült örömmel üdvözlí és hálás köszönettel veszi.

A közgyűlés által kijelölt küldöttséget 1867. július 16-án fogadta Simor János Esztergomban. A tisztelgő látogatáson Winterl Antal győri kanonok-plébános és Kozma Imre Győr város polgármestere szónokolt. A küldöttség tiszteletére

adott ebéden pedig Balogh Kornél udvari tanácsos, Győr városi törvényhatósági bizottsági tagja és Kautz Gusztáv Győr város főjegyzője fejezte ki háláját a bíboros-érseknek.

A küldöttség Esztergomból Budapestre utazott és dr. Kautz Gyula országgyűlési képviselő vezetésével br. Eötvös József miniszterhez mentek látogatásra 1867. július 18-án. Kautz Gyula szónoklatában kifejezte a város köszönetét. A miniszter válaszában kiemelte, nagy öröme szolgált, hogy segíthetett Győr város igazságos és méltányos kérelme teljesülésében. A miniszter búcsúzáskor a város szeretetébe ajánlotta a jogakadémiát.

1867. augusztus 2-ikán Kárffy Titusz, a vallás és közoktatási miniszter elnöki titkára megsejmelte és célszerűnek találta a tanterem nagyságát és az épület fekvését. Győr város gazdasági és nevelésügyi választmánya 1867. augusztus 7-én szemlélte meg a régi megyeházát, ahol az akadémiát el kellett helyezni. Megállapodtak, hogy az akadémiának egyelőre csak az első tanfolyama nyílik meg a soron következő tanévben. Az idő előrehaladt volta miatt az épület első emeletén csak egy tantermet készítettek elő az akadémia számára.

Kárffy Titusz személyesen kötődött Győr városához és valószínűleg örömmel teljesítette feladatát, mert amint életrajzából is kitűnik, Győrben élt gyermekkorában és a jogelőd intézmény, a győri Kir. Kerületi Akadémia hallgatója is volt. Rövid életrajzát az alábbiakban közlöm:

Kárffy (1845-ig Karpf) Titusz

Született: Körmöcbánya, 1825. március 21.

Meghalt: Budapest, 1895. március 26.

Felesége: Lenhossék Lujza.

Atyja a körmöcbányai sóhivatal főtisztviselője. Három éves korában elvesztette atyját; azután anyjával és testvéreivel átköltözött Győrbe. Győrben végezte a gimnáziumot, majd 1836-1837-ig elsőéves, 1837-1838-ig másodikéves bölcslethallgató, majd joghallgató a győri Kir. Kerületi Akadémián, majd a Pesti Kir. Egyetemet végezte el. Pesten ügyvédi oklevelet szerzett. Az 1840-es évek elején a helytartótanács gyakornokul alkalmazta, 1848-ban Eötvös miniszter külföldi tanulmányútra küldte, ahonnan visszatérve a magyar hadügyminisztérium fogalmazójává nevezték ki. Lenhossék Lujzát 1849. április 28-án nőül vette. 1850-ben a Tisza-szabályozási központi bizottság, 1862-ben az újra feléledt Magyar Kir. Helytartótanács, 1867-ben a kultuszminisztérium elnöki titkára, 1868-ban osztálytanácsosa, 1885-ben miniszteri tanácsosa lett. A Győri Kir. Jogakadémia megnyitáskor a megnyitón szónokló Lipovniczky miniszteri tanácsossal együtt képviselte a vallás- és közoktatásügyi minisztert. Ekkor a minisztériumi elnöki fogalmazó tisztséget is betöltötte. 1891. április 27-én nyugalomba ment.

Zalka János, az új megyéspüspök is szívén viselte a felső tanintézet sorsát. Az akadémiai tanterem elkészültéhez ezer forintot adott a városi hatóságnak. Győr város polgármesterének a következő levelet írta a győri megyésfőpásztor:

Tekintetes Polgármester Úr!

*Ő császári apostoli királyi felsége legkegyelmesebb Urunk Királyunk születésnapja alkalmából, az a Felséges Urunk legmagasabb s legkegyesebb elhatározása következtében nemsokára megnyitandó győri jogakadémia helyiségeinek minél célszerűbb elhelyezésére, van szerencsém egyeztetet /1000/ forintot azon megkereséséből áttenni Tekintetes Polgármester Úrhoz miszerint ez összeget az érintett épületekkel foglalkozó bizottmányhoz átszármaztatni szíveskedjék. Többiben minden tisztelettel maradtam
Győrött 1867-iki augusztus hó 18-án*

*Zalka János
győri püspök*

Szeptember közepére elkészült a tanterem. 1867. szeptember 16-án történt meg az első három tanár a kinevezése. Ők a következők voltak: Hajnik Imre dr. egyúttal helyettes igazgató, Kautz Gusztáv és Milbek Károly. Dr. Kautz Gusztávot, Győr város főjegyzőjét, a későbbi igazgatót, helyettes tanárnak nevezte ki Eötvös József miniszter a Győri Kir. Jogakadémiára 1867. szeptember 16-án:

Ő császári és apostoli királyi Felségének f. évi május 13-án kelt legfelsőbb elhatározásával legkegyelmesebben visszaállított győri kir. jogakadémiánál betöltendő egyik tanszéken Dr. Kautz Gusztáv Győr szab. kir. város főjegyzőjét helyettes rendes tanárnak kinevezvén, erről a város közönségét oly felszólítással tudósítom, s aszerint az ide szánt kinevezési rendelvényt és folyamodványa nevezettnek azonnal kézbesíteni szíveskedjék, megjegyzem egyszersmind, hogy megengedhetőnek találtam, miszerint jelenlegi hivatalos állomásával összekötött teendőit amennyiben az által tanári kötelességeinek teljesítésében nem akadályozva további intézkedésig végezhesse.

Budán, 1867. évi szeptember hó 16-án

Báró Eötvös József

Az akadémia megnyitására a miniszternek is szándékában volt eljőnnie, de 1867. szeptember 27-iki 936. sz. leiratában értesítette az akadémia igazgatóját és Győr város közönségét, hogy az országgyűlés megnyitása és a tanügy újjászervezése körüli teendői miatt maga helyett miniszteri biztosul Lipovniczky István püspököt, miniszteri tanácsost küldi Győrbe. Lipovniczky, aki személyesen nyitotta meg az akadémiát, Kárfyhoz hasonlóan a győri Kir. Kerületi Akadémián volt joghallgató. Rövid életrajzát az alábbiakban közlöm:

Lipovniczky István, lipovnoki

Született: Aranyos-Marót, 1814. augusztus 15.

Meghalt: Nagyvárad, 1885. augusztus 12.

Szülők: Lipovniczky István, Szabadhegyi Nepomuczena

Iskoláit Komáromban kezdte, a győri Kir. Kerületi Akadémián a jogi fakultá-

son folytatta. Később felvették az esztergomi főegyházmegyébe kispapnak, a teológiát Nagyszombatban végezte. 1837. augusztus 21-én szentelték fel és Udvardon lett káplán. 1841-ben Esztergomban érseki helyettes levéltárnok. 1844-ben primási archivarius és könyvtárnok. 1846-ban helyettes alesperes Komáromban, 1847-ben szentbenedeki címzetes apáttá nevezték ki. 1852. augusztus 15-én a pozsonyi haditörvényszék halálra ítélte, de az ítélet várfogságra változtatott. Aradon 1853-ig raboskodott. Főbenjáró bűnül azt rótták fel neki, hogy 1849. júniusban a keresztes háborúra buzdította a népet. Kiszabadulása után Esztergomba internálták, ahol 1853-tól egy ideig könyvtárnok. 1856-ban esztergomi apát. 1860. március 4-én az érsekújvári plébániát kapta meg. 1861. február 11-től esztergomi kanonok, 1863-ban székesegyházi plébános. 1865. április 24-től a kir. tábla főpapjává nevezték ki. 1866. december 20-tól a Kir. Helytartótanácsnál tanácsos, 1867-ben közoktatási referens. 1867. október 3-án miniszteri tanácsosként személyesen nyitotta meg a Győri Kir. Jogakadémiát. 1868. augusztus 26-án a felség nagyváradi püspökké nevezte ki.

Eötvös József m. kir. vallás- és közoktatási miniszternek 1867. szeptember 27. 936. elnöki szám alatt kelt leirata a Győri Kir. Jogakadémia igazgatójához dr. Hajnik Imréhez:

„Miután a visszaállított győri m. kir. jogakadémia első tanfolyamára a tanárok kinevezettek, azon állapotba jutott a tanintézetünk, hogy folyó évi október 3-án megnyitható és abban a rendszeres oktatás megkezdhető legyen.

Felette sajnálom, hogy az országgyűlésnek legközelebbi megnyitása és a tanügy újjászervezése körüli nagy lefoglaltságom a legjobb akart mellett sem engedik, hogy kívánságom szerint a hazai tanintézet megnyitási ünnepélyén személyesen lehessek jelen, s hogy kénytelen vagyok későbbre halasztani látogatásomat az akadémiánál, mely arra van hivatva, hogy hazánk egyik legnagyobb fontosságú érdekének ifjúságát a magasabb szaktudomány körébe alaposan bevezesse, azok közt a valódi művelődés és értelmiség áldását terjessze, és így hazánk felvirágzásának legnélkülözhetetlenebb alapját megvesse.

Midőn tekintetes Uraságodat arról tudósítom, hogy a győri kir. jogakadémia megnyitásával Lipovniczky János miniszteri tanácsos és püspök úr óméltóságát bízom meg, elvárom, hogy a tanárok meg fognak tenni szép és nagy fontosságú hivatásuk öntudatában mindent, mi tőlük a közönség velem együtt reményel.

Kelt Budán

Br. Eötvös József

1867. szeptember 27.

A jogakadémiai helyiségek tárgyában is határozatot hoztak a győri közgyűlésen és egyben a gazdasági választmány egy új építési tervezetet kért, mert úgy határoztak, hogy egyelőre csak átalakítás lesz az odaítélt megyeháza épületén. A Győri Kir. Jogakadémia ünnepélyes megnyitása

A jogakadémia megnyitását Lipovniczky István tanácsos fogja végezni - erről tudósít a közgyűlési jegyzőkönyv és a megnyitás rendezését egy bizottság feladata lett irányítani, akiket az 1867. szeptember 20-iki közgyűlés bízott meg a teendők ellátásával. A bizottság tagjai: Balogh Kornél elnök, gróf Zichy Ottó, Schiebringer Emil és Liszkay József. Mellettük segédkezett Kautz Gusztáv főjegyző és Szücs Lajos pénztárnok.

1867. október 2-án érkezett Győrbe Lipovniczky István miniszteri tanácsos és Hollán Győző vallás- és közoktatásügyi minisztériumi elnöki fogalmazó. A győri püspökvárban szálltak meg az ünnepség előestéjén.

A jogakadémia megnyitásának ünnepsége 1867. október 3-án a győri bencés templomban kezdődött. Fényes papi segédlettel Zalka János győri megyés püspök úr mondott szentmisét. A templomban nagyszámú hallgatóság mellett jelen volt a királyi biztos úr, a káptalan úr, a pannonthalmi főapát úr, a csornai prépost úr. A megyei tisztikar élén a főispánnal, a császári és királyi 19. sz. gyalogezred tisztikara, a városi tisztikar és Győr város képviselőtestülete, a főgimnáziumi tanári kar és az új akadémia tanári kara, a céhek zászlókkal, számos Győr városi és vidékbeli polgár; az oratóriumban pedig díszes hölgykoszorú foglalt helyet. A szentmise után az összes hallgató az akadémiai épület nagy termébe vonult, ahova csakhamar a királyi biztos úr is megérkezett, aki a megnyitó beszédet mondta.

Lipovniczky István ünnepi megnyitóbeszéde

Lipovniczky István magyar királyi vallás és közoktatási miniszteri tanácsos és püspök úrnak, a Győri Királyi Jogakadémiának ünnepélyes megnyitása alkalmával mondott beszéde:

Méltóságos megyéspüspök úr!

Nagytekintetű gyülekezet!

A koronás király iránti rendületlen hűség és a honfiúi örömek egyaránt magasult érzelmével nyílnak meg ajkaim ezen ünnepélyes alkalommal, mely Győr városát jogakadémiával gazdagítja, engem pedig azon ritka szerencsében részesít, hogy a fejedelmi kegy ezen épp oly' magasztos, mint áldásos nyilvánulásánál a magyar kormánynak küldöttje és képviselője lehetek a cultus és közoktatási miniszter úrnak, azon köztiszteletű férfiúnak, aki megújult alkotmányos életünk hajnalán, működésének első áldozatját a győri jog-akadémia visszaállításaival mutatá be a tudomány és a haza oltárán, és kit egyedül legyőzhetetlenül parancsoló körülmények tartanak vissza azon vágnak teljesítésétől, mely szerint maga jelenlétével óhajtá emelni az örömnapot, melyet tudományokért lángoló nemes szívének őszinte törekvése az első rangú tényezők sorában segített a tisztelt városnak kívívni, megszerezni.

Ezen fényes küldetésnek annyival inkább örvendek, mivel ekképp a szerencse kínálkozik személyes tiszteletem adóját is leróni e tisztelt város emelkedett lelki polgárainak, kik a magasb műveltség terén nem versenyeznek kevésbé a babért hazának többi várossal fölött kiérdemelni, mint az ipar és szorgalom-

nak verítékokkal áztatott mezején saját és kedves hazánk jóllétét, fölvirágzását nemes törekvéssel elősegíteni, és kik ezért méltók is arra, hogy a szorgalom és az emelkedés tanyáján legszívesebben kéjtelgő műzsák is ajándékaik teljével üssék föl székhelyöket kedvelt körükben.

Midőn e reám nézve igen hízelgő tisztemben eljárni óhajtok, nem lehet feladatom a legfőbb kegyelemmel visszaállított jogakadémia történelmét egész kiterjedésében ecsetelni, bár méltó tárgya lenne a legtüzetesb értekezésnek, akár a közreműködő személyek nagyságát, akár a viszontagságok korrajzát, akár az áldozatok halmazát vennők figyelembe, melynek létezésének, működésének elröppent idejét, mint szintannyi örvendetes vagy bánatos emlékkövek jelölik. A hála azonban és elismerés, mely lovagias nemzetünknek az ősök iránti egyik kiváló jellege követeli, hogy önök lelki szemei előtt föllebbentsem a múltnak leplezetét, fölidézzem árnyait azon dicsőöknek, kik a jogakadémia alapítása, fölvirágoztatása által első rendű jötevői lőnek, különösen e városnak és az egész vidéknek; és fölemlítsem a nagylelkűeket, kik jobb reményt keltő napjainkban amazoknak sorát aligha kevesebb dicsőséggel kiegészítik, bezárják.

Első helyen említendő Dallos Miklós győri püspök, aki e tanintézetet az általa 1625-ben meghívott Jézus Társaságiak tanügyi vezérletére bízván, annak nemcsak 12.000 forintot adományozott, hanem számára dicső emlékü III. Ferdinánd császár- és királytól a lébényi és veszprémvölgyi apátság javait is megszerzé.

Ezen alapítványokat kis-sennyei Sennyei István és Draskovich György szintén győri püspökök 23.000 forinttal nagylelkűen gyarapították.

Ide járul az adományaiban fejedelmi bőkezűséget gyakorló Széchenyi György győri püspök, ki e célra 50.000 forinttal és Gorup Ferenc novii püspök s győri kanonok, ki e tanintézetet jószágokkal gazdagította.

Ezenkívül említendő még Eszterházy Ferenc gróf és neje Thököly Kata, kik e célra nevezetes jószág-részeket adományoztak. A tanodai épületet Széchenyi Pál győri nagyprépost építtette, melyre a második emelet Zichy Ferenc gróf győri püspök költségén magasíttatott. A zárda épületet a már említett Széchenyi György, a győri kanonokoknak 11.449 forintnyi adományával gyámolította, nagyszerű költséggel emeltette, az azzal kapcsolatban lévő díszes egyház pedig Acsády Ádám győri kanonok, utóbb veszprémi püspök költségén fejeztetett be. Az ekképp alapított és hazánk tudományos intézetei közt tekintve az abban dícsérőleg működött nagy szellemi erőkkel épp úgy, mint a kivívott sikert, kitűnő akadémia a tudományok pályáján áldásosan működött egész 1849-50-ig, amidőn a bölcsészeti és a jogi tanfolyam is meg lőn szüntetve. Ne fürkésszük a csapás sejtelmes vagy tán igenis ismert okait, úgy látszik az isteni gondviselés kezében ez is egyike akart lenni azon, habár a halandók előtt sokszor nem igen kedves próbáltatásoknak, melyek közegül szolgálnak nagy jellemek feltűnésére, a nemes szívek annál edzettebb, kitartóbb működésének nyilvánulására.

E mostoha körülmények közt, mint magyar fajunk, mondani szokta, Isten jó kedvében Győr egyházmegyének főpásztorul oly férfiút ajándékozott, ki nagyszellemi ereje, és kimeríthetetlen bőkezűségének monumentális emlékeinél fogva soha meg nem alázható büszkesége marad a magas műveltégnek épp úgy, mint

a tevékeny keresztény szeretetnek, és ki, mint ez ügybeni erélyes felterjesztéséből kitűnik, mindjárt a főpásztori kormány átvétele után, a tudományos haladás ezen megszüntetett palastrájának visszaállításával kezdett foglalkozni. Ugyanis, így szól a legalázatosabb felterjesztésben a megyének feledhetetlen főpásztora, most már hercegprímások székének díszé „mióta püspöki székvárosom szellemi előrehaladását éber szemekkel figyelve észlelem, napról-napra mindinkább mélyen érzem szükségét oly magasabb tudományos tanintézetek, mely ugyan nagynevű elődeim példátlan és eléggé soha nem magasztalható bőkezűségéből egykor e város keblében a közművelődés és értelmi felvilágosodás jótékony sugarait országszerte áldásthozólag szétárasztá, de melyet a város, a tudományoknak hajdan dicső székhelye, már majd két évtizeden át sajnosan nélkülözni kénytelen”.

A főpásztori alázatos kérelem visszhangra találván a fejedelem atyai keblében, és ez támogatván a fennkölt lelkű oktatásügyi miniszter úrnak, fajunkat a művelt nemzetek tudományos színvonalára emelni óhajtó hazafias törekvése által, folyó évi május hó 12-én kelt legmagasb királyi leiratával a fájdalmasan nélkülözött intézetet visszaállítani kegyeskedett.

A királyi kegyelem hálaára felhívó ezen ténye íme egész nagyságában áll önök előtt tisztelt gyűlekezet, melynek messze kiható mérvvel növekvő gyűrzetben mutatkoznak, ha a fejedelmi nagylelkűség e lekötelező zálogát akár tudományos, akár társadalmi szempontból mérlegeljük.

A szellemnek élete a tudományokban, az összes műveltség fejlesztésében rejlik; ez eleme, melyben fönségének culmisatióját éri el, és visszatükrözi az isteni képet, hasonlatosságot melyre teremtetett. Ha hitbéli tekintetben kiaknázzhatatlan mélységű és egyháznak e szép mondata: „nihil enim nasci profuit, nisi redimi profuisset”, tudományos szempontból melléje állítható ez: mit ér embernek születni, ha szelleme, e szikrája az istenségnek, a tudatlanság sötétségéből nem válhatik meg.

Nagy Sándor népeket és országokat zúzó győzelmei közt sem pirult bevallani, hogy többel tartozik a bölcsészet atyjának, mint nemzőjének, Fülöpnek, mert ennek csak testi, de az igazi, mert szellemi életét amannak köszönheti, pedig ez teszi az embert a föld urává, nem az állati léttel.

Napjainkban az emberi szellem merész szárnyacsattogással emelkedik a tudományok végtelen régióiba és tisztán óhajtván látni azt is, mi talán örökre fedve marad előtte, sas szemmel daczos merevséggel irányozza az összes tudás ragyogó napjára és létet befolyást csak azon nemzeteknek biztosít, melynek szárnyain hordoztatják magukat, és a műveltség fénycsomójának sugarait szellemi tűzfokukba felvenni, központosítani az értelem és kedély egész erejével, sőt erőlködéseivel is képesek, készek, elég elszántak.

Nemzetünk, mely hősiességi dalaival, a harcmezőn létéért vívott küzdelmei mellett is megőrizte, sőt hatványozta a cultura összes ágai iránti fogékonyságát, képességét, s mely midőn hazájának oly sokszor vérben úszó földgörgöngyeiért elsorolhatatlan ellenséggel szemben küzdött, egyszersmind a civilizáció és műveltség szentélyét is megőrizte nemcsak saját, hanem Európa összes népeinek

számára, nem maradhat el az általa ekképp véráldozattal is megdicsőített ösvényen, hanem inkább, valamint a culturáért vívott harcokban zászlóját mindig dicsfény övezte, úgy a haladás küzdelemében is újabb babérokkal kell ezt ékesítenie, mi nemzetközi fényes állásának elkerülhetetlenül szükséges és ezért féltékenyen őrizendő tényezőjévé lő, ha kezeiből ki nem akarja csavartatni senki által el nem vitatható trophaeumait, ha nem akar létének hátrahagyott annyi óriási nyomai után, a haladás és műveltségnek magasra emelkedő hullámverése előtt mintegy megrettenve, más bátrabb népek által, melyeknek egyiránt erre nézve semmivel sincs több hivatásuk eltemettetni.

Ezt pedig életre termett vérünk nem akarja, nem akarhatja és azért örömmel kell üdvözlölnie a művelődés és tudományosság szentélyeit, melyek előtte megnyílnak, s melynek szaporodásával tágasb mederben ömlik a szellem életvize, mely az emberi nem szerencséjére minél bővebben élveztetik, annál nagyobb szomjat ébreszt és sürgeti a tantaluszi ingerének hasztalan megkísérelt teljes kielégülését.

Bennök látjuk őseink szellemét, irányát; - bennök a viaskodást, mely sokszor a múlttal akart szakítani; - bennök a tusakodást, mely a jövőt, már megelőzőleg hatalmába akarta ejteni; - bennök a szent lelkesedést, mellyel a közügyet átkarolták; - a féltékenységet, mellyel véren szerzett szabadságuk kincseit minden megtámadás ellen törhetlen erővel körültánczolni igyekeztek, hogy teljes épségben szálljon szeretett unokáikra az örökség, melyet bölcsességek, kitartásuk, áldozatuk hozott vagyonuk és életük megállapított, visszaszerzett, megszilárdított.

És éppen a jogtudományok azok, melyek kedvelése népünk nemzeti jellegének egyik kiváló vonását képezi; aránylag sehol sincs annyi legista, mint nálunk, sehol a törvénytudás nagyobb mesterei, mint számra nézve eléggé csökkent vérünk férfiai közt.

Róma fórumán nem sürgött több jogász, mint areopagjainkban és a rostrumot nagyobb szónokok nem dicsőítették meg, mint a magyar jogtudósok törvényhozó vagy igazságszolgáltató magaslatainkat; ezenkívül pedig fajunknak egész történelme jogvédelemmel van tele, mely a jogérzetben legalább is egyenlő lévén a szervezeti államelméletet élő többi nemzetekkel, jogáért szenvedni, sőt meghalni is tudott, de jogárulást nem követett el soha.

Nemzetünk e jogi élete elválhatatlanul egybeforrt létével, együtt áll vagy dől mindkettő, miért is törvénykönyve nemcsak történelmi emléke múltjának statusbölcsességének, hanem palladiuma is politikai létének, fennmaradásának. De messze vezetne a jogtudományok különféle nemeinek ilyenét felsorolása; gazdag raktár az, mely nem csak eszméket, hanem életelveket nyújt, annál becsesebbeket, minél inkább az emberi lét belsejéből vétetnék, és minél közvetlenebbül irányulnak a közös társadalmi élet összes viszonyaira, melyek szerintök alakulnak, vagy bizonyára szerintök intézendők, különben a népeknek államéleti céljok nemcsak kockáztatva, hanem veszve is van. - A társadalomban nem létezhetik csak hatalom, a jog az, min a társadalom alapszik, emelkedik, és juthat lehető tökélyre.

Társadalmi szempontból tekintve a jogakadémia előnyeit, nehogy visszaéljek a tisztelet Gyülekezet türelmével, elég legyen felemlíteni mennyivel könnyíttetik meg a tudományok csarnokához való jutás a város és vidéke minden tudomány után sóvárgó ifjú polgárára nézve, és így kiket a mostohább körülmények a távolabb eső intézeteknek tömérdek költséggel járó látogatásától különben eltiltanának, azoknak is módot nyújt az elme tudományos kiművelésére, és ekképp sok szép tehetség, mely különben parlagon hevert vagy eltemetett volna, megnyeretik a közügynek és támasza lehet e drága hazának, ki másképp alig hordhatott volna csak homokszemet is a haza oszlopai alapzatának megszilárdításához. A szülők is szívük kedves kincseit, gondosan nevelt sarjaikat könnyebben kísérhetik őrszemmel éppen a legsikamlósb években, melyek távolabb eső helyeken sokszor egész életre kiható szomorú következményeket szülnek, és a jó szülők megcsalódott szíve, az anyagi veszteségen kívül, egész megszakadtáig mint szomorú fűzgyászok magzatjoknak elkoczkázott szerencséje, boldogsága fölött.

Ezenkívül a város, mely keblében a tudományos intézetet bírja, nemcsak a műveltség nimbuszának, hanem az ipar- és szorgalom-cikkek kelendőségének is örvend, mi jótékony visszahatást gyakorol a város emelkedésére, felvirágzására. Ennyi előnyben, ennyi áldásban részesítetvén a legmagasabb fejedelmi kegy által, hálánk forró érzetében boruljunk le a királyi trón számolyánál, s mondjunk szívből fakadt hálát, köszönetet fölséges Urunknak, koronás királyunknak, ki megértve hívei könyörgését, királyi szívének egész hajlamával teljesítette hű alattvalóinak kérelmét, és a tudományos közművelődésen kívül atyai jóságának áldásait különösen e város fölött árasztotta el.

Érezzék ezt mélyen, győri tisztelt polgárok!

Viszonozzák a jótéteményt alattvalói hűséggel, áldozatkészséggel az igazságot szerető, jogtisztelő fejedelem iránt: különösen pedig szívleljék meg, hogy a haza reményeit, a szülők legdrágább kincseit már most nagyobb számmal fogadják városunk falai közé: - távolítsanak, a haza szent évében kérem, távolítsanak el mindent, mi a hon reményeit, jövőjének zálogát képző e nemzedéknek anyagi, de főleg erkölcsi kárára lehetne; sok romlatlan szív fog itt dobogni, őrizték az örökösükre bízott drága kincset és azokat, kik önökhöz a földi, anyagi kincsek öszvegét hozzák, honfiúi erényekkel gazdagítva küldjék vissza övéikhez.

Engedje az Ég, hogy a kinevezett, és most általam tisztelt Hajnik Imre, Kautz Gusztáv és Milbek Károly urak személyében tisztelettel bemutatott tanári kar sikerdús szellemi tevékenysége által a hallgatóknak nemcsak elméjük gyarapodjék ismeretekben, hanem nemesedjék szívök is, különösen a jogérzet, jogtisztelet által és ezen forrásból fakadjon nálok a fejedelem, a koronás király iránti hódolat, hála, odaengedés tudván, hogy a legelső magyar ember a királyi kinek hatalma, dicsősége szintén jogokban, azok tiszteletében áll.

A hála és köszönet igaz gyöngyeiből illessenek Önök Uraim hercegprímásunk babérbjaira is, ki az egyházi méltóságnak hazánkban legfőbb polczát lelke nagyságával, nemességével még felülhaladja, s melynek e város annyi zálogát bírja, hogy lépten-nyomon annak emlékeivel találkozik: legyen neve áldott, mint áldott volt atyailag főpásztori működése, lángoló buzgalma!

Mély csorbát ejtenének Önök Uraim hálaérzelmeikön, ha ezen ünnepélyes órában feledni tudnák közoktatási magyar királyi miniszter ő nagyméltóságának Ő Felségénél sikeres közbenjárását a jogakadémia visszaállításának ügyében; távolléte azon előnnyel kínálkozik, hogy szerénységét nem sértjük, ha érzelmeinknek hevesb kifejezést kölcsönözve fönнен hirdetjük eredményteljes eljárásának érdemét, és tiszteletkoszorúzza nevét nagylelkű közvetítéséért új dicsfénnel környeztetnek valljuk, és hálatelten unokáink szívében is eltörülhetetlenül véssük!

Legyen még szabad Méltóságodhoz fordulnom e szerencsés egyházmegyének legmélyebben tisztelt főpásztorához! Méltóságodnak nemes, a nevelés és oktatás pályáján edzett, a közjóért áldozatot nem kímélő emelkedett érzülete már eddig is tanúsított bőkezűsége kezességül szolgál, hogy e mai nap megnyitott tudományos intézet fölött atyai szemei őrködni fognak, és e tekintetben is nagy elődjének pharosként világító példája nem annyira ösztönül, mint irányyni szolgálанд. Püspökök, egyházi férfiak alapították, virágoztatták fel ezen intézetet, nem fogja megvonni Méltóságod kegyességét tőle, méltóztassák nagylelkűsége, áldásos érdekeltsege s már eddig is borostyánzott tevékenysége által halhatatlan elődjének nyomán megczáfolni azon nem ritkán fölmerülő vádul, mintha egyházunk a tudományos haladásnak nem volna barátja, ápolója – ezen intézet is ellenkezőt tanúsít.

Köszönetet mondva tisztelt Gyülekezet szíves türelméért, midőn a jogakadémiát megnyitottnak kijelentem, az ünnepélyes pillanatokat megszentelő ősi magyar szokás szerint óhajtom:

Éljen a király! Éljen a haza! Viruljon a jogtudomány és annak győri akadémiaja!

A szűnni nem akaró éljenzések között befejezett beszédet, az akadémia fiatal igazgatójának tudományos lelkesültséggel szerkesztett beszéde követte, amelynek befejeztével a közönség szétvitte a városban az örömhírt, mármint hogy a város tárt karokkal várja újra a tudmányszomjas fiatalokat.

Az ünnepély befejezését jelentette, hogy a győri megyéspüspök úr díszebédet rendezett a megnyitón résztvevő magas rangú vendégek számára.

A díszebéden felköszöntések hosszú sora következett. A megyéspüspök úr Őfelségére és az uralkodóházra mondott felköszöntője nyitotta meg a sort, ezt követte a hercegprímás úrra, a vallás- és közoktatási miniszter úrra, a győri megyéspüspökre, a jelenlévő királyi biztos úrra, a város közönségére, a tanári karra, a fennállott győri akadémia utolsó főigazgatójára, Deáky püspök úrra és Deák Ferencre mondott felköszöntések. Ez alkalomkor olvasta fel a királyi biztos úr a miniszter úr őnagyméltóságától beérkezett üdvözlő távsürgönyt. A távirda útján az üdvözlést rögtön viszonzották a győri ünneplők.