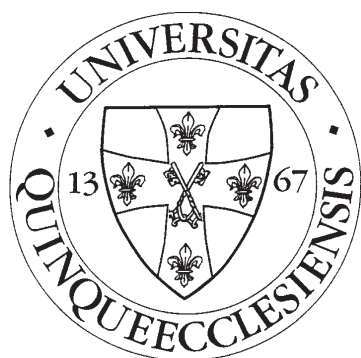


JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



A tartalomból

STUDIUM

ÁDÁM ANTAL: A világvallások hasonló és eltérő elemeiről

BERKE GYULA: A munkajogi jogutódlás

JÜRGEN HARBICH: Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands

HERGER CSABÁNÉ: A tradíció és a modernizálás dilemmája

Anglia vallási viszonyaiban

ILLÉSSY ISTVÁN: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái

KECSKÉS LÁSZLÓ: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami

kárfelelősség összekapcsolása

HEINRICH SCHOLLER: Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche

Körperschaft in der Bundesrepublik

TÓTH MIHÁLY: Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus

pillantása a „kegyes halál” álarca mögé

VÓKÓ GYÖRGY: A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései

COLLOQUIUM

CHRONOWSKI NÓRA-PETRÉTEI JÓZSEF: Az Európai Unió

alkotmánytervezete

FENYVESI CSABA-KOLTAI KATALIN: Védői iratmegtekintés (ügymegismerés)

a nyomozás során

KAJTÁR ISTVÁN: Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei

KOMANOVICS ADRIENNE: Számháború Nizzában, avagy

az Európai Unió jövője

FORUM

KIRÁLY LILLA: A jogállamiság rögzös útjai – jogesetértelmezés

RÓZSÁS ESZTER: Jogászképzés az Egyesült Államokban

AD HOC

CHRONOWSKI NÓRA: A „Tudományos Dialóg” jogtörténeti különszámáról

CSERESNYÉS FERENC: „Kovács Péter: A schengeni kérdés”

DRINÓCZI TÍMEA: „Tízéves az Alkotmánybíróságról”

KAMARÁS ÉVA KORNÉLIA: „Az egyházak és az állam viszonya”

7. évfolyam
2001. 1. szám

TARTALOM

STUDIUM

<i>ÁDÁM ANTAL:</i>	A világvallások hasonló és eltérő elemeiről	5
<i>BERKE GYULA:</i>	A munkajogi jogutódlás	19
<i>JÜRGEN HARBICH:</i>	Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands	36
<i>HERGER CSABÁNÉ:</i>	A tradíció és a modernizálás dilemmája Anglia vallási viszonyaiban	46
<i>ILLÉSSY ISTVÁN:</i>	Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái	58
<i>KECSKÉS LÁSZLÓ:</i>	A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolása	66
<i>HEINRICH SCHOLLER:</i>	Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik	78
<i>TÓTH MIHÁLY:</i>	Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a „kegyes halál” álarca mögé	87
<i>VÓKÓ GYÖRGY:</i>	A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései	94

COLLOQUIUM

<i>CHRONOWSKI NÓRA-PETRÉTEI JÓZSEF:</i>	Az Európai Unió alkotmánytervezete	103
<i>FENYVESI CSABA-KOLTAI KATALIN:</i>	Védői iratmegtekintés (ügymegismerés) a nyomozás során	118
<i>KAJTÁR ISTVÁN:</i>	Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei	123
<i>KOMANOVICS ADRIENNE:</i>	Számháború Nizzában, avagy az Európai Unió jövője	127

FORUM

<i>KIRÁLY LILLA:</i>	A jogállamiság rögzös útjai – jogesetértelmezés	142
<i>RÓZSÁS ESZTER:</i>	Jogászképzés az Egyesült Államokban	153

AD HOC

<i>CHRONOWSKI NÓRA:</i>	A „Tudományos Dialóg” jogtörténeti különszámáról	155
<i>CSERESNYÉS FERENC:</i>	„Kovács Péter: A schengeni kérdés”	161
<i>DRINÓCZI TÍMEA:</i>	„Tízéves az Alkotmánybíróság”	166
<i>KAMARÁS ÉVA KORNÉLIA:</i>	„Az egyházak és az állam viszonya”	173
	<i>A JURA korábbi számainak tartalomjegyzéke</i>	180

CONTENTS

STUDIUM

<i>ÁDÁM, ANTAL:</i>	On the Similar and Dissimilar Elements of World Religions	5
<i>BERKE, GYULA:</i>	Business Transfers in Hungarian Law	19
<i>HARBICH, JÜRGEN:</i>	Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands	36
<i>HERGER, CSABÁNÉ</i>	Dilemma of Tradition and Modernization in Religious Relations of England	46
<i>ILLÉSY, ISTVÁN:</i>	Initial Problems in the Functioning of Constitutional Court	58
<i>KECSKÉS, LÁSZLÓ:</i>	Coupling of the Liability of State for Legislation and Harmonization of Laws	66
<i>SCHOLLER, HEINRICH:</i>	Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik	78
<i>TÓTH, MIHÁLY:</i>	Thoughts on Euthanasia - Or a Critical Look of a Criminal Lawyer behind the Disguise of the Pious Death	87
<i>VÓKÓ, GYÖRGY:</i>	Actual Questions of the Enforcement of Punishments	94

COLLOQUIUM

<i>CHRONOWSKI, NÓRA - PETRÉTEI, JÓZSEF:</i>	Draft on the Constitution of European Union	103
<i>FENYVESI, CSABA - KOLTAI, KATALIN:</i>	Defence Counsel Rights to Files during Investigation	118
<i>KAJTÁR, ISTVÁN:</i>	Roots of the Culture of Petitions in Legal History	123
<i>KOMANOVICS, ADRIENNE:</i>	War of Numbers in Nizza, or the Future of European Union	127

FORUM

<i>KIRÁLY, LILLA:</i>	Thorny Path of the Rule of Law	142
<i>RÓZSÁS, ESZTER:</i>	Instruction of law students in the United States of America	153

AD HOC

<i>CHRONOWSKI, NÓRA:</i>	On the Special Volume for Legal History of 'Tudományos Dialóg'	155
<i>CSERESNYÉS, FERENC:</i>	„Péter Kovács: The Schengen Question”	161
<i>DRINÓCZI, TÍMEA:</i>	„The Ten Year Old Constitutional Court”	166
<i>KAMARÁS, ÉVA KORNÉLIA:</i>	„Relations of Religions and State”	173

	<i>Contents of the previous volumes of JURA</i>	180
--	---	-----

STUDIUM

Ádám Antal
professor emeritus

A világvallások hasonló és eltérő elemeiről

A címben szereplő kérdések számos szempontból vizsgálhatók. Ebben a tanulmányomban elsősorban arra törekszem, hogy vázoljam az erkölcsi mértékek, az értékek és a normák viszonyát, valamint az ellentmondás, az egység és az összhang kapcsolatát a világvallásokban. E rövid áttekintés azokat a törekvéseket kívánja szolgálni, amelyek a nagy vallások jobb megismerésére, alaposabb megítélésére, valamint a közöttük folytatandó párbeszéd és együttműködés fejlesztésére irányulnak.

I. A mértékekről

Az öntudatra ébredt ember más élőlényekétől eltérő, egyik lényeges megkülönböztető sajátossága nyilvánul meg abban, hogy rendszeresen keresi, megértéssel tudomásul veszi és széles körben kezeli azoknak az általa vagy mások által megengedett, előírt illetve tiltott magatartásoknak – tehát tevékenységeknek és tartózkodásoknak – a kiterjedtségét, határait és korlátait, amelyeket saját fennmaradása, enyhébb vagy súlyosabb hátrányok elkerülése, törekvéseinek megvalósítása érdekében tiszteletben kell tartania. A továbbiakban az ilyen korlátokat, kereteket, az általuk körülhatárolt lehetőségeket és a bennük rejlő kötelezéseket közös megjelöléssel az ember magatartási mértékének tartom. A vizsgált mértékek egyik része egyéni mérték. A mértékek többsége azonban külső – pl. vallási, állami, nemzetközi, szupranacionális, társadalmi, közösségi, családi stb. – forrásból származik. E mértékek lehetnek hosszabb időre szóló általánosak és konkrét esetre vonatkozó egyediak. A normatív és egyedi mértéknek a mércétől eltérő jelentést tulajdoníthatunk. Az utóbbi ugyanis a méréshez választott egységet – pl. liter, kilogramm, méter – jelent. Az előbbi általános megállapítások természetesen nem zárják ki a következőket.

a) Jelentős valós korlátokat az ember gyakran nem tekint magára nézve mértéknek.

b) Az ember az egyébként mértékként elismert korlátait esetenként hanyagságból, gondatlanságból

ból vagy tudatosan áthágja. Az elsőként említett fogyasztékoságot mértékhiánynak, a második csoportba eső megnyilvánulásokat pedig mértéktévesztésnek, mértéksértésnek nevezhetjük. A mértékhiány, a mértéktévesztés és a mértéksértés – hagyományos görög etikai megjelöléssel „hybris” – az ember számára súlyos hátrányokkal, kudarcokkal, bukással, vereséggel, büntetéssel, tragédiával járhat.¹ Minderre a vallástan, az erkölcsstan, a szépirodalom, a művészetek, a társadalomtudományok, köztük a jogtudomány számtalan alkotása hívja fel a figyelmet.

c) A mérték egyéni meghatározásában, elfogadásában, alakításában, követésében, elvetésében, figyelmen kívül hagyásában, megsértésében közreható tényezők, körülmények (pl. származás, társadalmi környezet, tájékozottság, műveltség, érdekelttség, érzelmek, törekvések stb.) között nem jelentéktelen a lelkiállapot – így pl. a szangvinikus, a melankolikus, a kolerikus vagy a piknikus vérmérséklet – milyensége, az öröklött, tehát a genetikailag kódolt készségek, hajlamok, az erkölcsi jó és rossz iránti vonzalom, illetve ellenszenv tartalma és nagyságrendje.

d) Vizsgálati témakörömön ugyan kívül esik, itt mégis utalok arra, hogy az állatvilág fejlettebb fajtái és egyedei – bár különböző mértékben – is képesek arra, hogy bizonyos szabályok követését megtanulják, sőt ki tudják fejezni elégedettségüket, haragos vagy szomorú érzelmeiket. Örülni tudnak saját sikereiknek és az embertől kapott elismerésnek, jutalomnak. Általánosan elfogadott felfogás szerint azonban még az ilyen fejlett állatoknál is hiányzik az elvonatkoztatáson nyugvó általánosítás és fogalomalkotás, az összefüggések, a törvényszerűségek felismerése és elemzése, a tudatos értékelő szellemi tevékenység, a felelősség, valamint az ezekre épülő beszélőképeség.

e) Az ember által megállapított és alkalmazott rendkívül sokféle és nagyszámú mértékek között különösen jelentősek a vallási mértékek, a vallási bázisú erkölcsi mértékek, a nem vallási meggyőződésből fakadó, de mégis transzcendens forrású, tehát idealista jellegű mértékek, az ésszerűségi megfontoláson nyugvó erkölcsi mértékek, a konzekvencialista szemléletű erkölcsi mértékek, a természetjogi forrású mértékek, a tételesjogi mértékek, a közhatalmat nem gyakorló emberi közösségek és társadalmi szervezeti alakzatok által megállapított mértékek, az illemnormákban kifejeződő mértékek, a műszaki, a tudományos és a művészeti mértékek.

Tanulmányom címéből és célkitűzéséből következik, hogy a mértékeknek teljességre természetesen igényt nem tartó felsorolása után a továbbiakban elsődlegesen a vallási és a vallási bázisú erköl-

csi mértékekkel kívánok foglalkozni.

II. A mértékek, az értékek és a normák viszonyáról

1. Annak érdekében, hogy az e fejezetcímben jelzett kategóriák lehetséges viszonyait megítélhessük, fel kell idéznünk mindegyik fogalmát. Különösen fontos az érték mibenlétének tisztázása. A mértékekről az előbbieken már szóltam, a normáról pedig tudjuk, hogy az nem egyetlen vagy néhány konkrétan megjelölt alanyra és nem egyetlen vagy néhány pontosan meghatározott esetre vonatkozik, hanem az általánosan körülírt címzettek hosszabb időn keresztül előforduló lehetőségeit és rendszeres kötelességeit állapítja meg. A normáknak forrásaik, tárgyuk, tartalmuk és következményeik szerint több csoportja létezik. Az embert és az emberi közösséget érintő normák jellegzetes és ismert fajtáiként a vallási, az erkölcsi, a jogi, a társadalmi szervezeti és egyéb szervezett közösségi, valamint az illemnormákat ismerjük. A vallási normák elsődlegesen a hit tárgyköreire és szolgálatának rendjére vonatkoznak. Az erkölcsi szabályok pedig – akár vallási, akár szekularizált bázisúak – főleg az emberek közötti viszonyokat érintik. Találóaan érzékelteti az erkölcsi előírások emberi kapcsolatokra irányultságát Umberto Eco lakonikus megállapítása: „Az etikai szemlélet akkor születik meg, amikor feltűnik a színen a másik”.²

Az etika erkölcsant, a morál pedig erkölcsöt, illetve az erkölcsi normák összességét jelenti. Az erény az erkölcsi normák tiszteletének készségében és tényleges követésében testesül meg. Az étosz erkölcsi erény vagy meghatározott erénycsoportok tudatos vállalásában, elkötelezett és lelkesült, esetleg önkéntes áldozattal is járó, hősies érvényesítésében nyilvánul meg. Moralitásnak az önmagunk erkölcsi megválasztásából fakadó lelkiismeret szerinti, hiteles erkölcsiség felel meg. A magát immorálisnak választó, rossz ember moralitása ezért szemben áll a széles körben elismert erkölccsel. Kifinomult, túlérzékeny lelkiismeret pedig többet diktálhat, mint az általánosan elismert erkölcsi normarendszer.

Az etika az erkölcs forrására vagy forrásaira, normáira, az utóbbiak jellegére, tartalmára, rendeltetésére, következményeire, az erkölcsi felelősségre, az erények, illetve az étosz és a moralitás mibenlétére vonatkozó tudomány. Mind az erkölcs, mind pedig az erkölcsant, tehát a morál és az etika nyugodhat vallásos, hitelvi alapon és lehet szekularizált jellegű. Ismert az erkölcsnek olyan idealista felfogása is, amely az erkölcsi normák eredetét a tapasztalható világon túli (tehát transzcendens, metafizikai) forrásokban jelöli meg, de azokhoz nem fűz vallási jelleget. Mind-

egyik bázisú erkölcs az erkölcsi jó szolgálatára hivatott. Mivel az erkölcsi jó az embernek és az emberi közösségnek előnyös, az erkölcsöt, mint az ember szellemét, lelkiismeretét, akaratát, magatartását, felelősségét átható, befolyásoló, serkentő regulatív eszméket és elvárásokat értékfordozó, érték kifejező, értékszolgáló kategóriának, röviden tehát értéknek minősíthetjük. Sokan éppen az erkölcs eszmeiségére és kiemelkedő szerepére tekintettel az erkölcsöt és az erkölcsöt tekintik tulajdonképpeni, esetleg kizárólagos értéknek. Mindezek alapján alig vonható kétségbe az etika, illetve etikák értéktani természete.

2. Az emberi szempontú értékek elméleti problémáival elsődlegesen az általános értéktan (axiológia) és az ágazati értéktanok foglalkoznak. Ezek állásfoglalásait is hasznosítva megállapíthatjuk, hogy az érték az egyéni vagy közösségi értékelés terméke³. Az értékelés mérlegelést, becslést, megítélést jelent. A mérlegeléshez, értékeléshez világos, pontos ismérvek, szempontok, mértékek, illetve mércék szükségesek. Az értékelés ezek felhasználásával különböző tárgyak: transzcendenciák, természeti adottságok, egyéni, közösségi, állami célok, emberi követelmények, tulajdonságok, megnyilvánulások, alkotások minősítését és arányosítását jelenti, amely az értékelt tárgykörök rangsorolásához vezet. Az axiológiának a filozófia nagy áramlataihoz igazodó, számos irányzata született. Ezek különböző mértékben és tartalommal kapcsolódnak a vallási értékeket hirdető vallástani, a gazdasági értékeket kutató közgazdaságtani, az erkölcsi értékeket vizsgáló etikai, a művészi értékek elemzését végző esztétikai, a jogi értékeket taglaló jogbölcseleti, illetve jogtudományi és az egyéb normatív értékeket kutató logikai és deontológiai irányzatokhoz és koncepciókhoz. Fontos vizsgálati tárgyköréivé és szempontjaivá váltak az érték kategóriák a politológiai kutatásoknak, valamint az egyéni, közösségi és a társadalmi értékorientációk feltárására vállalkozó értékszociológiai vizsgálatoknak is. Az axiológia ezáltal serkentő, megtermékenyítő hatást gyakorol egyrészt az ágazati értéktanokra, másrészt általánosító gyűjtőcsatornája lehet az említett diszciplínák sajátos eredményeinek.

Az axiológia sízámos művelőjének törekvése többnyire arra irányult, hogy feltárja és megjelölje az ember vagy az emberi közösség szempontjából elsődleges vagy abszolút értékeket, illetve az elsődleges, a legfőbb, vagy a kizárólagos értékmutatókat. Az elsődleges, vagy legfőbb érték megjelölő értéktani felfogások közül a gyönyört első helyre állító hedonista, az állandó kellemes állapotot, vagyis a boldogságot preferáló eudaimonista, a szükségletkielégítést, illetve a hasznosságot respektáló utilitarista, a fejlődést legfőbb értéknek

minősítő evolucionista, valamint értékesnek a tökéletesedést tekintő perfekcionista irányzatot említtem meg. Az elsődleges érték megjelölésével e koncepciók képviselői tulajdonképpen megállapíthatták azt a legfőbb értékmérőt is, amellyel az egyéb emberi, társadalmi, szellemi és fizikai erőfeszítések, illetve termékek, esetleg a természeti környezet objektumai helyzetét, szerepét, értékes vagy értéktelen voltát, valamint érték rangsorát meghatározhatták. Bizonyos értékelméletek oly mértékben embercentrikusak vagy eszmei irányultságúak, hogy a természeti környezet összetevőinek – pl. az emberen kívüli élővilág, a víz, a levegő, a nyersanyagok, a kozmosz – axiológiai értékelését mellőzték. A jelzett érték tanok nagyrészt monolitikusak, tehát felfogásuk helyességének kizárólagosságát hangsúlyozzák és nem ismerik el vagy legalábbis eltekintenek az értékfelfogások koronkénti, tájegységkénti, társadalmi rétegenkénti változatosságától. Természetesen voltak és léteznek olyan korszerű érték tan iskolák is, amelyek elismerik az értékek változékonyságát és sokszempontú pluralitását.

Egyes újabb érték tan vizsgálatok hasznosításával az egyéni, a közösségi, az eszmei, az erkölcsi, az esztétikai, a jogi, a politikai, az anyagi, stb. értékek és értékrendszerek sokféleségének, valamint az érték elméletek pluralitásának elismerése mellett az értékek természetére vonatkozó alábbi következtetések jelentőségét is hangsúlyoznunk kell. Rendkívül fontos például az a felismerés, hogy valamely érték realitását és súlyát nemcsak a benne megtestesült, illetve belőle fakadó előny érzékelteti, hanem az érték ellentétéként vagy hiányként szereplő veszély, hátrány mérete is.

Lényeges az a megállapítás is, hogy az értékek és az érték telenek többségének több fokozata fordulhat elő. Az érték választás ezért egyrészt a különböző értékek vagy ellentétpárjuk közötti válogatásban, ezek preferálásában vagy mellőzésében, másrészt az adott érték kategória valamely fokozatához való kötődésben is megnyilvánulhat. Az újabb érték tan kutatások egyik jelentős következtetésének tekinthetjük azt is, hogy az értékek rangsora néhány, az adott érték rendszer egészének irányultságát meghatározó alapérték determinatív helyzetétől eltekintve nem változatlan, hanem a kontextusok, a konstellációk, a helyzetek változásaihoz igazodik. A társadalmi és egyéb körülmények változásai pedig rendszerint az eszmeáramlatok átalakulásával, az értékek újrendeződésével járnak.

Élénk vitát folytatnak az amerikai axiológusok az értékek összemérhetőségéről, illetve az összemérhető és összemérhetetlen értékekről. Meggyőzőnek tartom azok felfogását, akik igazán összemérhetőnek csak az azonos jellegű – tehát pl. csak az erkölcsi,

vagy csak az esztétikai – értékeket tartják. Az azonos jellegű mérce hiányából fakadó összemérhetetlenség (incommensurability) azonban – szerintem – nem zárja ki az eltérő jellegű – pl. az eszmei és az anyagi – értékek összevetését és ennek alapján választhatóságát. Gondoljunk pl. a különböző eszméknek azokra a mártírjaira, akik inkább utasították el a felkínált anyagi előnyöket vagy szenvedték el a kegyetlen kínzást, sőt a halált is, mintsem elárulták volna hitüket, vagy más eszmei, politikai felfogásukat (szókratészi választás).

Az értékelés eredményeként az értékelés tárgya az ember, az emberi közösség számára, illetve szempontjából pozitív vagy negatív, tehát előnyös, kedvező vagy hátrányos, rossz minősítést nyerhet. Az érték tan értelemben vett érték az értékelt tárgy, vagyis az érték hordozó lényeges adottságává, sajátosságává, minőségévé válik. Az érték tehát az értékelt tárgynak az értékelő alany (ember, közösség, szerv, szervezet, intézmény) által tulajdonított lényeges minősége. A kimunkált, elfogadott értékek maguk is viszonyítási alapként, értékmérőként szerepelhetnek más adottságok, tárgyak értékeléséhez, minősítéséhez, értékes vagy érték telen voltának megítéléséhez.

Az érték előnyösnek, kedvezőnek tartott volta jelentheti a megszokottságot, bevettséget, általánosan elfogadottságot, a beidegződött megoldást vagy viselkedést, az elvárásnak megfelelést, kiválthat tetszést, tiszteletet, rendszeres követést és megnyilvánulhat elterjedt igények ismétlődő kielégítésében. Az érték által kiváltott emberi elismerés, tisztelet, helyeslés, az értékkel való azonosulás, vagyis az elismert, a választott érték személyi internálódása és valamely közösség által gyakorolt tudatos és rendszeres követése, ún. közösségi interiorizálódása azt is kifejezi, hogy az érték tételezés, az érték léte és fennmaradása szükségképpen magában foglal bizonyos kötelező, készítő hatást az értéket elismerő, illetve elismerők irányában akkor is, ha az érték hordozó nem tekinthető jellegzetes normának. Hangsúlyozandó azonban, hogy a nem anyagi értékek jelentős hányadának érték hordozója vallási, erkölcsi, jogi, illem- vagy egyéb társadalmi norma. Ez a körülmény természetes következménye annak, hogy az emberi közösségek törekszenek arra, hogy jelentős transzcendentális és evilági érték felfogásaikat normatívákba foglalják és ezáltal kötelező vallási, erkölcsi, nemzeti és nemzetközi jogi, társadalmi, közösségi tiszteletben, követésben és oltalomban részesítsék.

3. Az értékek elismerésének, megtartásának, követésének igénye tehát természetesen vezet el az értékek oltalmát előíró, megsértését tiltó vallási, erkölcsi, jogi és egyéb szabályok megállapításához. Ennek alapján állíthatjuk, hogy az emberi, illetve a tár-

sadalmi és állami normák léte, tartalma, hierarchiája – tudatosan vagy anélkül – rendszerint az emberi értéktételezésekhez és értékekhez kapcsolódik. Az értékeket kifejező, értékekhez igazodó, azokat szolgáló, védő normák egyben mértékeket is megállapítanak. Előfordulhatnak azonban normába nem foglalt egyedi értékek és mértékek is. Értéknek tekintendő mértékeket, minőségeket és más elemeket meghatározó normák értékhozó és értéket szolgáló szerepét figyelembe véve a normákkal összefüggő értékeknek különösen szembevetendő a következő kettős rétege. 1) A normák által védett, szolgált értékek: pl. emberi élet, egészség és méltóság, lelki béke, megelégedettség, Isten, szentségek, üdvözülés, közrend, közbiztonság, jogbiztonság, alanyi jogok, kötelezettségek, mentességek, intézmények stb. 2) Mindezek alapján második rétegeként értékek, mégpedig ún. eszközértéknek minősülnek a példálózóan jelzett értékeket védő, szolgáló, a lehetőségeket, a jogosultságokat, az elvárásokat, a kötelezettségeket mint mértékeket meghatározó vallási, erkölcsi, jogi és egyéb közösségi normák is.

Az értékek, a normák és a mértékek tehát rendszerint egymásra épülnek és összefonódnak. Az persze nem kizárt, hogy valamely külső hatalom – pl. a kormány – meghatározott személyi kör számára normába foglalt olyan mértéket határoz meg – pl. korlátozza a külföldre utazást –, amelyet a címzettek nem tekintenek értékeknek. Ebben az esetben a kormányzók és a kormányzottak értékfelfogásának egyébként sem ritka eltérését, illetve szembenállását észlelhetjük. Mind az értékek, mind pedig a velük összefüggő normák és mértékek egymással versenghetnek, korlátozhatják egymást, sőt ütközésbe is kerülhetnek egymással. Az értékek, a normák és a mértékek számának korszakunkban tapasztalható látványos növekedése ezért mellőzhetlenné teszi az értékek, a normák és a mértékek egyeztetését, valamint bekövetkezett kollízióik körültekintő feloldását.

4. A közelmúlt lényeges változásainak, különösen a bipoláris hatalmi struktúra megszűnésének, a globalizációs és differenciálódási folyamatok egyidejű erősödésének, az információs világtársadalom kialakulásának bizonyos következményei, az olyan súlyos válságtünetek, mint a vallási és a szekularizált erkölcsi kötelek lazulása, a vallási és etnikai gyűlöletből fakadó kegyetlenkedések, az ortodox fundamentalista közösségek elkeseredett és kíméletlen fellépései, a munkanélküliség, a nagymértékű és többnyire tiltott bevándorlás, az infláció, az adósság, a szegényedés, a szervezett és egyéb bűnözés, különösen a terrorizmus, a maffiózítás, a korrupció, a prostitúció, a kibernetikai bűnözés, a genetikai manipulációkkal, a humán reprodukciós eljárásokkal, klónozással, emberi petesejt és spermium, magzati

illetve emberi szervek átadásával és felhasználásával való visszaélés lehetőségei, a kábítószerfogyasztás és egyéb szenvedélybetegségek, valamint a járványok, a súlyos és gyógyíthatatlan betegségek terjedése, az élővilág és a természet más összetevőinek pusztulása, a szörnyű katalizmák, a gyakori közlekedési balesetek, a fenyegető természeti és műszaki katasztrófák sokakban reményvesztést váltanak ki. A gondolkodó és felelős lelkületű embereket pedig új értékek keresésére és meghatározására, az értékek újrarendezésére, mindezek alapján esetleg átfogó paradigmaváltásra serkentik korszakunk veszélyei, visszaélései és egyéb válságtünetei. A paradigmaváltást megtestesítő értékrendezés egyaránt magában foglalja a hagyományos és bevált értékek megtartását, elavult értékek szelektálását, új értékek előtérbe állítását, az értékkrangsorolás új ismérveinek és módszereinek kialakítását. Számos vallási, erkölcsi és szakmai kiválóság megállapításai nyomán korszakunkat nemcsak posztkolonialista, posztimperialista, posztindusztriális, posztszocialista, posztmodern korszaknak nevezhetjük, hanem átrendezésre szorul az individualizmuson, a szabad versenyen, a teljesítményen nyugvó, a gazdálkodás feltételeinek alakítására és a szociális feszültségek enyhítésére többnyire a határtalan fejlődés jegyében vállalkozó, ún. jóléti állami és társadalmi berendezkedés is. Figyelmet érdemelnek e vonatkozásban is Fukuyama következő drámai megállapításai: „Az olyan társadalom, amely eltökélten és következetesen írta a szabályokat az egyéni szabadság fokozása nevében, egyre szervezetlenebbé, atomizáltabbá és elszigeteltébbé válik, ezáltal képtelen lesz közös célokat elérni, közös feladatokat végrehajtani. Ha valamely társadalom nem szab határt a technológiai fejlődésben, akkor ott valószínűleg másban sem lesznek határok és szaporodik a bűnözés, felbomlanak a családok, a szülők nem teljesítik kötelességeiket gyermekeikkel szemben, a szomszédok nem figyelnek egymásra és a polgárok nem vesznek részt a közéletben”.⁴

A problémák, az útkeresések ismeretében valószínűsíthetjük, hogy az egyre többek által szorgalmazott értékújrarendezés vagy paradigmaváltás sarkalatos teendői közé az ember, a közösségek, az emberiség, az élővilág, a természeti környezet túlélésének, fennmaradásának biztosítására, a fenntartható fejlődés lehetővé tételére, az emberi örökség és a termelt javak igazságosabb elosztására, bizonyos eszmei értékek, az életminőség közösségi, kulturális, erkölcsi, testi és lelki egészségi, szociális, közbiztonsági összetevőinek fejlesztésére, az agresszió, az erőszak, a háború kiküszöbölésére, a béke megőrzésére irányuló értéktételezések tartoznak. Az ilyen holisztikus szemlélet csak olyan értékfelfogásból indulhat ki, amely az embert, a közössége-

ket, az emberiséget, az eszmei értékeket, a társadalmi, a természeti és művi környezetet, a természeti és műszaki törvényszerűségeket szerves egységben szemléli, óvja és szolgálja. Ennek a holisztikus szemléletnek a kialakításához, megszilárdulásához és hatékonyra válásához mellőzhetetlenek a vallások közös, hasonló és eltérő összetevőinek alapos megismerése, kölcsönös tisztelete, egyeztetett, ökumenikus erőfeszítései. Erre a felismerésre a világvallások több tekintélyes képviselője, a vallástudományok számos művelője jutott már el. Megalapozottnak tűnik az a megállapítás, amely szerint a világbéke feltételei között jelentős helyet foglal el a világvallások közötti párbeszéd és békés kapcsolatrendszer. Sőt azt is mondhatjuk, hogy a világbéke nem érhető el a vallások közötti béke nélkül. E felismerések jegyében folytatásra érdemes, jelentős kezdeményezések születtek.

III. A vallások általános jellemzői és főbb csoportjai

A vallás rendszerbe foglalt és kinyilvánított, tehát megismerhetővé tett hitelvek, valamint az azokhoz igazodó, kötelező magatartási szabályok összessége és ezek megvalósulási folyamata. A hitelvek a világ és az ember eredetére, rendeltetésére és kapcsolatára, az emberi test és lélek viszonyára, az emberek, illetve más élőlények halál utáni sorsára, a megismerhető világon túli legfőbb lény vagy lények létére és szerepére, a világmindenséget átható bizonyos természeti vagy természetfeletti erők, szellemek és törvényszerűségek lényegére és hatására, továbbá a vallási közösség (egyház) viszonyaira vonatkozó, a hitvalló, a vallásos emberek által elfogadandó és tiszteletben tartandó megállapítások összessége. Az ilyen hitelvek és a hozzájuk kapcsolódó magatartási szabályok egységes világszemléletként átfogják a hívő ember személyiségének teljességét, meghatározó szerepet töltenek be az emberi méltóságtudatra, életvitelre, az emberi személyiség kibontakozásának, megvalósulásának és magatartásának milyenségére, a vallási közösség belső életére és kapcsolataira. Minden vallás lényeges megnyilvánulása tehát a hit az általa megjelölt természetfeletti, misztikus lényben, lényekben, erőkben, törvényszerűségekből, valamint az ehhez igazodó vallási normák szerinti egyéni és közösségi életrend. A hitelvekhez igazodó vallási normák között sajátos csoportokat alkotnak a vallásgyakorlás rituális, liturgikus előírásai, a vallásos életvitel illetve magatartás szabályai, valamint a vallási közösség (egyház) szervezésére, intézményeire, tisztségviselőinek, papjainak, szerzeteseinek helyzetére és szerepére vonat-

kozó rendelkezések.

E rövid megállapításokból többek között az következik, hogy a vallás a világnézet egyik változatának tekinthető. A világnézetnek azonban emellett előfordul vallásellenes vagy ateista, vallásmentes materialista és vallási szempontból közömbös változata is. A fenti fogalommeghatározás kifejezi az isteni kinyilatkoztatású és egyistenhívő (monoteista) zsidó, keresztény és iszlám vallások lényegét, valamint az ún. örök világtörvényekből kiinduló és nagyrészt több istenséget, szellemet, szellemi lényt tisztelő (politeista, animista, misztikus) vallások tanításait, így különösen a brahmanizmus vagy hinduizmus és a buddhizmus válfajainak tanait, a főleg három összetevőből – nevezetesen a totemizmus és animizmus elemeire épülő ősi kínai vallásból, a taoizmusból és a konfucianizmusból, sőt esetenként a buddhizmus bizonyos elemeiből – ötvöződő, tehát szinkretista kínai univerzizmus alapvető elemeit, továbbá a rendkívül sok égi és földi jó szellemet (kamit) tisztelő és több gonosz szellemet (onit) is ismerő japán sintó vallást és a vele szoros kapcsolatban alakult, számos szent lényt (bucut és boszacut) tisztelő japán buddhizmus lényegét.⁵

Széles körben elfogadott és általam is vallott fel fogás szerint az ember testi, lelki és tudatos szellemi adottságaihoz természetesen kapcsolódik az az igény, hogy választ kapjon, adjon, fogadjon el alapvető világnézeti kérdésekre. A válaszok körében központi helyet foglalnak el a transzcendens lények létére és szerepére, valamint az ember által közvetlenül megismerhetetlen erők, törvényszerűségekre vonatkozó hitelvi állásfoglalások, tanítások. Az emberek többsége elfogadja, követi a vallási válaszokat. Kisebb arányban előfordul azonban a vallási válaszokat elutasító vagy ezek iránt közömbös viszonyulás is. Mindhárom megnyilvánulás a vallásos világnézetet érintő reflexió. Mindezek alapján és értelmében megalapozottnak tekinthetjük azt a megállapítást, hogy az ember homo religiosus.

A vallások tartalmi összetevői, vagyis a hitelvek, a mitológiai, az erkölcsi és a liturgiai elemek, valamint a vallási erények és az azokat előíró szabályok kiemelkedő spirituális értékeknek minősülnek a hívő emberek számára. Értékesnek tekinti a bejegyzett vallások tanításait, intézményeit és érvényesülését a világnézetileg semleges alkotmányos jogállam is.

A fentiek mellett azt is megállapíthatjuk, hogy a vallás jelentős közösségképző erő. Sőt, a vallásnak egyik fogalmi eleme a hitelvek és vallási normák egyéni és közösségi tisztelete. Közösség létrejöttében, fennmaradásában és működésében a világon kívül más körülmények és eszközök is szerepet játszhatnak. Példaként említhetjük különösen az egyéb világnézeti és más (pl. politikai, tudo-

mányos, művészeti, szakmai) meggyőződéseket, a különböző érdekeket, törekvéseket, állapotokat és érzelmeket. Nem kétséges, hogy ezek sok változatot magukban foglaló, átfogó kategóriák. Az érzelmekek közül főleg a tiszteletnek, a bizalomnak, az aggodalomnak, a hűségnek, a szeretetnek, a haragnak, az irigységnek, a gyűlöletnek, a bosszúnak, a szégyennek, a büszkeségnek, a félelemnek, a szenvedésnek, a szenvedélynek, az örömmek, a felelősségnek és a megbánásnak erős a közösségképző szerepe. Ezek az érzelmekek bizonyos magatartásra, rendszerint tevékenységre, erőfeszítésre, szolidáris együttműködésre készítetnek. Nem kizárt azonban a hasonló beállítottságúak között a közömbösségnek, mint érzelmi viszonyulásnak az összekötő hatása sem. A felsorolt közösségképző eszközök elvezethetnek társulások, szövetségek létrehozásához és megnyilvánulhatnak megállapodások, szerződések kialakításában és megkötésében is. Arra a kérdésre, hogy összefoglalható-e ezek a kötelek egy vagy néhány átfogó fogalomban, – úgy vélem – igenlő válasz adható. Szerintem ugyanis a közösségek létrejöttében és működésében egyrészt ún. objektív vagy tárgyi és szubjektív vagy alanyi közösségképző eszközök érvényesülnek. Az első csoportba tartoznak az ember genetikailag kódolt biológiai, fizikai, lelki adottságai, valamint a közösség létrejöttét lehetővé tevő külső tárgyi feltételek. Szubjektív vagy alanyi összetevőként valósul meg az ember szűkebb vagy tágabb környezetétől kapott és nagyrészt automatikusan internálódott, vagy tudatosan szerzett és alakított értékirányultsága, értékszemlélete.

Mivel bármely vallás mitológiája, mítoszai és misztikumai iránti hitben, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó egyéni és közösségi rituális és más magatartásszabályok követésében az azonos vallású emberek egybeeső és egymás irányában is kölcsönös köteleseket tartalmazó, markáns értékirányultsága testesül meg, a vallást elméletileg és a gyakorlati tapasztalatok alapján is erős és hatékony közösségképző köteleknek tekinthetjük. E megállapítás azt is érzékelteti, hogy a vallásos hitre épülő értékirányultságot rendszerint azonosságtudati, érdekeltégi és érzelmi elemek is erősítik. A vallási közösségben az internálódott egyéni értékszemléletből olyan interiorizálódott közösségi értékorientáció képződik, amely folytonosan figyelemmel kíséri, értékeli, minősíti, változtatásra, javításra, tökéletesítésre készíti a tagok megnyilvánulásait és ezáltal autopoietikusan élteti és alakítja a közösség arcultát is. „Az igazi közösségeket a tagok közösen vallott és követett értékei, normái és tapasztalatai fűzik egybe. Minél mélyebbek és erősebbek ezek a közös értékek, annál erősebb a közösségi összetartozás érzése” állapítja meg Francis Fukuyama is.⁶ A közös-

ség tagjainak kölcsönös bizalmát, korrekt kapcsolatait, kellemes és hatékony együttműködését szolgáló mértékek, értékek és az ezeket kifejező szabályok együttes megjelenésére szerencsésen terjed a szakirodalomban a „társadalmi tőke” metafora. A vallásos ember és a vallási közösség saját vallását szépnek, jónak, nemesnek és előnyösnek ítéli meg, tehát értékesnek tartja. A vallás ezért egyik igen jelentős személyiségformáló és közösségteremtő tényező. Amint ezt már említettem, az alkotmányba nem ütköző, valódi vallásokat és vallási közösségeket ezen az alapon minősíti értéknek és részesíti védelemben, illetve meghatározott intézményes támogatásban a világnézetileg semleges, alkotmányos jogállam is.⁷

IV. Mértékek és értékek a vallások mitológiai és erkölcsi tanításaiban

1. A zsidó vallás forrása e nép sajátos történelme, a Mózesnek adott kinyilatkoztatás, a nép és az Isten közötti szövetség, amelynek alapján a zsidóság Isten választott, szövetséges, szent népének minősül. A Messiás még nem jött el, megérkezése után várható a zsidóság uralma és a teljes béke. A vallás kiemelkedő rendeltetése a földi élet egyéni, családi és közösségi viszonyainak részletes szabályozása. A parancsok és tilalmak követése révén érhető el a Tikkun olam, az a cél, hogy jobb világot hagyjunk magunk után, mint amelybe beléptünk. Ehhez folytonos tanulásra, az igazság keresésére, rendszeres testi és lelki megtisztulásra, szilárd hitre, gyakori imádkozásra, szolidáris jótékonyagra, bűnbánatra, böjt-re, szigorú étkezési és magatartási szabályok megtartására van szükség. E követelmények gyakorlása révén érhető el a szelíd öröme az egyéni és a családi életben. Mindezek alapján a judaizmus hitet, kultúrát, életstílust jelent, sajátos erkölcsi és rituális parancsok követését igényli és a zsidó nép globális etnikai szolidaritását testesíti meg.

2. A keresztény vallást a római katolikus, a keleti ortodox és a protestáns vallásúak, valamint a keresztény bázisú, különböző elnevezésű új vallási közösségek hitelvei és szabályai alkotják. A keresztény hit mintegy kétmilliárd hívével a legelterjedtebb világvallás. A kereszténységhez tartozók azonban a föld vallásos embereinek csak kb. egyharmadát alkotják.

A katolikus keresztény erkölcsi tanítások és előírások alapjait az Isten által a Sínai-hegy égő csipkebokránban Mózesnek két köztábla vésve átadott Tízparancsolat, Jézus hegyi beszédében megfogalmazott főparancs és boldogságmondások, továbbá Jézus más tanításai és példabeszédei, valamint a katolikus egyház által dogmáztatott szentségek, az irgalmasság lelki és testi cselekedetének tana és a ke-

resztény erénytan összetevői alkotják. A Tízparancsolat katolikus keresztény változata így hangzik: „1. Uradat, Istenedet imádd, és csak neki szolgálj. 2. Isten nevét hiába ne vedyed. 3. Az Úr napját szenteld meg. 4. Atyádat és anyádat tiszteld. 5. Ne ölj. 6. Ne paráználkodj. 7. Ne lopj. 8. Ne hazudj, mások becsületében kárt ne tégy. 9. Felebarátod házastársát bűnre ne kívánd. 10. Mások tulajdonát ne kívánd”. A keresztények a II. század óta azért ünneplik a vasárnapot – és nem a szombatot – az Úr napjaként, mert Krisztus vasárnap támadt föl és Pünkösöd vasárnapján küldte el a Szentlelket.

A Jézus által megfogalmazott első főparancs szerint „szeresd az Urat, a te Istenedet teljes szívedből, teljes lelkedből és minden erődből”. A második főparancs pedig előírja, hogy „szeresd felebarátodat, mint magadat”. Jézus a hegyi beszédben boldognak nyilvánította azokat, akik sírnak, mert őket megvigasztalják, akik éheznek és szomjúhozják az igazságot, mert őket kielégítik, az irgalmasokat, mert ők irgalmasságot nyernek, a tiszta szívűeket, mert ők meglátják Istent, a szelídeket, mert övéké lesz a föld, a békességeseket, mert ők Isten fiainak tekintendők, a lelki szegényeket, valamint azokat, akik az igazságért hátrányt szenvedtek, mert övéké a mennyek országa.

A jézusi tanítás szerint felebarát minden ember, akár barát, akár ellenség, akinek szüksége van ránk. A felebaráti szeretethez kapcsolódnak az irgalmasság testi és lelki cselekedetei. Ezek: „1. az éhezőknek ételt adni, 2. a szomjazóknak italt adni, 3. a szegényeket ruházni, 4. az utasoknak szállást adni, 5. a fogságban levőkért imádkozni és nekik segíteni, 6. a beteget látogatni és ápolni, 7. a halottakat eltemetni, 8. a bűnösöket meginteni, 9. a tudatlanokat tanítani, 10. a kételkedőknek jó tanácsot adni, 11. a szomorúakat vigasztalni, 12. a bántalmakat békében tűrni, 13. az ellenünk vétkezőknek megbocsátani, 14. az élőkért és holtakért imádkozni. Kemény fogalmazásban tiltotta meg Jézus mások bűnre csábítását. „Aki csak egyet is bűnre csábít a bennem hívő kicsinyek közül, jobban járna, ha malomkövet kötnének a nyakára és a tengerbe dobnák... jaj annak, aki botrányt okoz.” Jézus szociális érzékenységének jeleként kilátásba helyezte, hogy az utolsó ítélet napján, amikor szétválasztja a jókat a bűnösöktől, így szól majd: „Jertek hozzám áldottak, mert éheztem és ennem adtatok, szomjaztam és innom adtatok, mezítelen voltam és ti felruháztatok, befogadtatok, vigasztaltatok. S azok maguk is meglepve fogják kérdezni: Uram, mikor voltunk olyan helyzetben, hogy ezt tegyük? És ő azt válaszolja, amit a legkisebbnek cselekedtetek, nekem tettétek”.

A vázolt alapvető parancsokra, tilalmakra, intelmekre, ajánlásokra, példabeszédekre építve dolgozta ki, foglalta rendszerbe és alakítja folytonosan a

katolikus egyház saját, részletes erkölcsi normáit és erényrendszerét. A keresztény erkölcsi rend értékeinek élén az a három teológiai vagy isteni erény, nevezetesen a hit, a remény és a szeretet áll, amely Isten irányában teljes erőfeszítést követel. A felebarátok esetében azonban már megengedett az arányosság. A sarkalatos erények közé tartozik az okosság és annak teljessége, a bölcsesség, az igazságosság, a bátorság és a mérsékletesség. Amint a három isteni erény, a négy sarkalatos erény is szorosan kapcsolódik egymáshoz, sőt egymásra épül. Az utóbbi erények keretében bölcsen kell igazságosnak, méltányosnak, bátornak és mérsékletesnek lenni. Ezek a követelmények tehát magukba foglalják az adottságokhoz, a képességekhez igazodó fokozatosságot és arányosságot is. Mindenkinek saját talentumait kell kamatoztatnia.

A mérsékletesség, a temperantia a túlzásoktól, a szertelenségtől, a bármilyen irányú szélsőségtől óvja az embert. Amint az arisztotelészi középérték (meszotész) nem középezt, nem középszert kívánt jelenteni, hanem az ember képességeihez és körülményeihez igazodó optimálist, úgy a keresztény erénynek minősülő mérsékletesség sem középutat, hanem ésszerű mértéktartást, valós arányosságot, szükséges egyensúlyozást, összehangolást és egyensúlyt követel. Az ilyen mérsékletesség nem zárja ki az ember lehetőségei között gyakorlandó igényességet, körültekintést, a szebbre, jobbra, színvonalasabbra törekvést. Keresztény erkölcsi erénynek minősülnek továbbá: a megbocsátás, a szelídség, az engedelmesség, az állhatatosság, a türelem, a hűség, a tisztaság stb.⁸

A keresztény értékorientáltság magasztosságát érzékeltetik azok a – gyakran számos egyéb bűnök elkövetéséhez vezető, ezért – főbűnnek nevezett tulajdonságok, amelyeket ez az erkölcs szigorúan elítél és amelyektől féltően óv. Ilyen főbűnök: a kevélység, a képmutatás, az irigység, a kapzsiság, a falánkság, a bujaság és a jóra való restség.

3. Az iszlám jelentése: az Isten iránti odaadás, alávetés és belenyugvás Isten akarataiba. Az iszlám vallás követőjét muszlimnak, odaadónak, magát alávetőnek nevezik. Ez a vallás az iszlám öt pillérére nyugszik.⁹

Közülük az első a tauhid, amely szerint Allahtól, az egyedüli Istentől származik minden. Isten egyetlenségét a Saháda (a Tanúságtétel), az iszlám hitvallás első része is megerősíti: „Nincs más Isten, csak Allah és Mohamed az ő Próféta”¹⁰.

A második kötelesség az ima, a szalát. Az imák füzéréből álló, „megkívánt” imát a muszlimok rituális tisztálkodás (tahara) után naponta ötször, pirka-datkor, délben, délután, szürkületkor és este mondják el, általában a müezzinnek felszólítására. A pén-teki közös imát és istentiszteletet hutbának nevezik. Az imához kis téglalap alakú szőnyeget vagy gyé-

kényrt terítenek le, ezzel is jelzik a hely nem hétköznapi voltát. Az iszlám hitgyakorlat legfőbb helye a mecset, amelynek jelentése: a leborulás helye.

A harmadik kötelesség a zakát, az „alamizsnálkodás”. Ez más, mint az önkéntes alamizsna, a jövedelem legalább 1 %-ának kötelező adóként való szolgáltatását jelenti. A negyedik kötelesség a szaúm vagy szijám, tehát a böjt, amire az év kilencedik hónapjában, ramadán idején kerül sor. A böjt a napali órákra vonatkozik, ezalatt tartózkodni kell az evéstől-ivástól, a nemi érintkezéstől és a dohányzástól. Az iszlám ötödik kötelessége a mekkai zarándoklat, a háddzs. Minden hívőnek életében legalább egyszer meg kell tennie, ha elég módos és távolléte miatt családja nem szenved szükségét. A zarándoklatra az iszlám év utolsó hónapjában kerül sor.

Az öt fő kötelességhez szorosán kapcsolódik a közösségnek és az államnak az a szent törekvése (dzsihad), hogy győzelemre juttassák az iszlámot. A dzsihadot arra a megállapításra alapozzák, hogy az iszlám univerzális vallás, egyetlen igaz hit, terjesztése érdekében erőszakot is szabad alkalmazni. Erre azonban csak kivételesen, fegyveres ellenállás esetén kerülhet sor. A síták felfogása szerint a dzsihad nemcsak a hitetlenek, hanem a velük szövetséget kötött muzulmánok ellen is alkalmazható. A muszlimok elismerik a zsidó Tóra és a keresztény Evangélium nyilvánított voltát, ezért a zsidókkal és keresztényekkel szemben, ha behódolnak, nem alkalmazható a dzsihad. Ők tehát megtarthatják vallásukat, kötelesek azonban fejadót fizetni.

Az iszlám felfogás szerint a kötelező és lehetséges emberi magatartások a következő öt csoportba sorolhatók: ami megparancsolt – elmulasztásáért büntetés jár; ami ajánlott – elmulasztásáért nem jár büntetés, elvégzéséért jutalom jár; ami tiltott – elkövetéséért büntetés jár; ami helytelenített – mellőzéséért jutalom jár, gyakorlásáért nem jár büntetés; ami közömbös – azért sem jutalom, sem büntetés nem jár. A mindennapi élet legtöbb cselekvése a közömbös kategóriába esik. Minden, ami kívül esik a tiltott kategórián, megengedett.

4. A hinduizmus, mint modernizált brahmanizmus alaptétele szerint Brahman (világlélek) és a vele azonos atman (emberlélek) bír csak abszolút valósággal. Brahman személytelen és mégis tökéletes valóság¹¹. Az újjászületés körforgása, a lélekvándorlás, a szamszára nem szűnhet meg addig, amíg az Én a léthez ragaszkodik. A rossz rosszat, a jó jót eredményez, minden bűnt le kell vezetelni. Nincs örök bűnhődés és örök jutalom. A karma törvénye szerint a cselekedet a sors meghatározója. A jóakarattal, az igyekezettel változtathatja a sorson, de a következmény csak a jövőben érvényesül. A dharm: törvény, kötelesség, szabályozó elv, tehát a releváns mértékek össz-

szessége. Szerencsés, ha a karma összhangban van a dharmával. A teljes összhang elvezet a móksához vagyis a körforgás megszűnéséhez, a felszabaduláshoz. A móksa az erényekkel közelíthető meg. A tökéletesség állapota, a Brahmannel való egyesülés is a móksa által érhető el. A jócselekvések útja: a karma-marga. Az élet velejárója a szenvedés, amelynek okozója a vágy, valamint a helyes tudás hiánya, amely a léthez való ragaszkodásban nyilvánul meg. A helyes tudás útja a dzsnyána-marga. Ezt az isten iránti hódolattal (bhakti) lehet elnyerni. Ez az áhitatos szeretet a bhakti-marga. A hindu vallás minden vallási törekvést megbecsül.

5. Buddha¹² szerint az ember a legmagasabb rendű lény. Csak ember válhat megvilágosulttá, amely bizonyos parancsok és tilalmak követésével érhető el. Sem az érzéki élvezetek hajhászása, sem az önsanyargatás nem vezet az üdvösséghez. Ehhez a „mértéktartó lemondás” középútja szükséges, amelyhez először a 4 nemes igazság ismerete vezet. Ezek: 1. az élet szenvedés, 2. a szenvedés oka a vágyakozás, 3. a szenvedés megszüntethető a vágyakozás kioltása révén. 4. A vágyakozás kioltása és így a szenvedés megszüntetése a nemes nyolcérteű ösvény (vagyis helyes belátás, helyes elhatározás, helyes beszéd, helyes cselekedet, helyes életmód, helyes elmélkedés, megfelelő elmélyedés és a megvilágosodás) útján érhető el. Az élet tehát szenvedéssel teli, de szenvedélymentesség révén befejeződik a lény vándorlása a világban, halálakor pedig megszabadul az újjászületéstől, eljut a nirvána örök nyugalomába. A megvilágosodás, a vágyak megszüntetése nem azonos a halállal, a megvilágosodás már az életben elérhető. Ez a magasabb szellemiség, a megfoghatatlan örökkévalóság állapotának elérése. A végső cél a nirvána, amelyhez a világi kötelek megsemmisítése vezet. Az ember előző létformái (karma) meghatározzák az ember törekvéseit. Megfelelő felismerés és életvitel azonban elvezet a felszabaduláshoz (móksa), vagyis a vágytalanság állapotába (nirvána), amely megszakítja a létkörforgás (szamszára) kényszerét.

A buddhista naponként öt erkölcsi gyakorlatot vállal magára, nem táplál mások iránt ártó szándékot, nem okoz másoknak sérelmet, nem veszi el azt, amit nem adnak neki, nem hazudik és durva szavakat nem használ, nem részegíti le magát és tiszta életet él. Ezenkívül Buddha öt parancsa a következő: Ne ölj! Ne lopj! Ne hazudj! Ne kövess el házasságtörést! Ne részeskedj! A szerzetesek számára ezeknél súlyosabb követelményeket fogalmazott meg. A buddhista kialakítja magában a négy isteni tartózkodást: minden élőlény szeretetét, szánalmat ezek iránt, mások boldogsága feletti örömet és egykedvűséget a saját ügyek iránt. A buddhizmusban jelentős kategória a „barátságos érzület” (maitri), amely hasonló,

de nem azonos a keresztény szeretettel. A buddhista lelki egyensúlya nem teszi lehetővé a lelkes, rajongó szeretetet és a haragos gyűlöletet sem.

Buddha a nirvánán túli világgal nem foglalkozott, nem hitt sem a teremtő Istenben, sem más felsőbbrendű szellemi lényben. Azt vallotta, hogy nincs ezekről bizonyított ismerete. Az eredeti buddhizmusban mind a túlvilági lények, mind pedig az egyházi hierarchia ismeretlenek voltak. A buddhizmus tiszteli a többi vallási felfogást is. Alapfelfogása, hogy minden, ami létezik, átmeneti és elpusztul.

Buddha halála után a buddhizmus jelentős változáson ment keresztül és koronként, illetve országonként számos változata alakult ki. Alapvető kategóriái: a) a hínájána (kis kocsi), b) a mahájána (nagy kocsi), c) a vadzsrajána (gyémánt kocsi), d) a lámaizmus, e) a kínai csan, f) a japán zen és g) az Amitábha buddhizmus.

6. A kínai univerzizmust, mint bölcséleti vallást az ősi birodalmi vallás, a taoizmus, a konfucianizmus és az ezekhez illeszkedő buddhizmus szinkretista, tehát vegyített rendszere alkotja. Az egyetemesség megnyilvánul abban, hogy beletartoznak a különböző rangú istenségek és kultuszok. Az ég, a föld és az ember az egységes mindenség három alkotórésze, amely belső kölcsönhatásban áll egymással, és kapcsolatukat a mindenre kiterjedő világtörvény szabályozza.

6.1. Az ősi birodalmi vallást a totemizmus, az animizmus, a sámánizmus, az erő (mana) képzelet, az ősök kultusza, a természetimádás, a mágia, a varázslás, a jövendölés és Sang-ti különös tisztelete jellemezte.¹³ A világegyetem összetevőit az „egyetemesség” elve szabályozza. Ebben két őserő érvényesül, a jang és a jin. A jang a pozitív, a férfias, a jin a negatív, a nőies erőt, a mélységet, a befogadókészséget jelenti. Ez a kettősség megfelel az istenek és a démonok, a nyár és a tél, a nappal és az éjszaka kettősének. E két erő nem más, mint a „Minden – Egy” elv két oldala. Az emberben a jangnak megfelel a sen, az égi lélek, a jinnek pedig a kwei, vagyis a földi lélek. Az ember, mint mikrokozmosz a makrokozmosz kicsinyített mása.

6.2. A világmindenséget fenntartó legfőbb elv, törvény, törvényszerűség, erkölcs, követelmény, bölcs út, a Tao. A Tao négy fő erénye az ismeret, az igazságosság, az emberszeretet és a vallásos kultusz. A Tao tanába tehát az istenek is beleilleszkednek. Sang-ti a legfőbb megistenült ős (főisten) az ég mozdulatlan pontján a Sarkcsillagon lévő bíborpalotájában lakozik. Személyes istenségből azonban fokozatosan személytelenné vált. Szerepét a Tien, a menny vette át. A menny minden dolog oka és alárendeltje a Földistennő. Rajtuk kívül másodrendű istenek: a Nap istene, a Hold istene, a hegyek, folyók, tengerek istenei stb. Harmadrendű istenek: a

tűz, a víz, a foglalkozások, a városfalak istenei és a háziszellemek. Az istenek és szellemek tisztelete Kínában tehát igen jelentős volt. Az ősi vallásnak szervezett papsága nem volt. A törzsfők, az állami hivatalnokok (mandarinok) és a császár mutattak be áldozatokat. A taoizmus sem foglalkozik a megváltás kérdésével. A létezés minden állomása a természet törvényszerű rendjének megnyilvánulása. A taoizmus alaptétele ezért a „be nem avatkozás” (vu vej) erkölcsi tétele, amely azt követeli az embertől, hogy vesse alá magát a természet folyamatainak és változásainak. A vallásos taoizmusban azonban fontos szerepet játszik a halhatatlanság keresése. Ennek eléréséhez helyes étrendre, megfelelő nemi életre, testgyakorlásra és meditációra van szükség. E követelmények teljesítése megfordítja a testben áramló életnedvek irányát, halhatatlanság-embriót hoz létre, amely a halál után tovább él.

6.3. A konfuciuszi etika a harmonikus társadalom, az erkölcsös, segítőkész állam és az illetendő polgár magatartási követelményeit foglalja magában.¹⁴ Eszerint, ha mindenki odafigyel másokra, őszinte másokkal és gyakorolja a zsen (emberiesség) erényét, vagyis a mélyen gyökerező önzetlenséget, akkor elérhetőek az említett célok. A gyermeki engedelmesség, a szülők iránti kötelességtudat és tisztelet, valamint az ember rangjának megfelelő viselkedés alapvető követelmény. E hierarchikus emberi kapcsolatokban legfontosabb a fiú és az apa, a feleség és a férj, a fiatalabb és az idősebb testvér, a barát és barát, valamint a miniszter és a császár megfelelő, tehát a magasabb pozíciót tiszteletben tartó viselkedése. A felsoroltak közül csak az azonos korú barátok kapcsolata nyugodhat az egyenjogúságon.

V. Néhány összegező megjegyzés és következtetés

Tanulmányom zárófejezetében arra törekszem, hogy csoportosítva összefoglaljam a mértékek, az értékek és a normák, valamint az ellentét és az összhang között, hasonló és eltérő megnyilvánulásait az érintett világvallások alapfelfogásaiban és erkölcsi tanításaiban.

1. Az ellentétek egysége, egybeesése, az ellenkező szubsztanciák, tényezők, szerepek, megnyilvánulások egymást nem nélkülöző, sőt egymást kiegészítő, kolleratív viszonya, Szent Bonaventura és Nicolaus Cusanus kifejezésével a „coincidentia oppositorum” több vallási felfogásban fellelhető. Cusanus szerint, ha a coincidentia oppositorum elvét a concordantia alkalmazásával megértjük, tudatlan tudásunk, docta ignorantiaivá, tehát tanult tudatlansággá válik, vagyis tudatlanságunk ismertté lesz és ezáltal tudatlan tudásunk tanult tudássá alakul. Ennek alapján

úgy vélte, hogy az egyistenhívők és a többistenhívők közötti különbség is feloldódik, ha figyelembe vesszük, hogy a többistenhívők a monoteistákhoz hasonlóan isteneikben „az istenséget” tisztelik. A coincidentia oppositorum jellegzetes megnyilvánulása Bonaventura szerint a Szentháromság (a trinitas) egysége. Az „egy a háromban és a három az egyben” tan szerint Isten egyetlen substantia, akit három személy alkot: az Atya, a Fiú és a Szentlélek. A három isteni személy közül az Atya teremtett mindent, a Fiú megváltotta, a Szentlélek pedig megszenteli az embereket.¹⁵

Az i.e. 600 körül keletkezett upanisadok Brahmanak nevezik a legfőbb lényt, amelyet szavakkal nem lehet leírni és az emberi értelem nem képes felfogni. Tulajdonságairól évszázadokon át vitatkoztak, az azonban nem volt kérdéses, hogy Brahman, mint a mindenséget átfogó világszellem és az atman, az egyes ember szelleme az erkölcsi követelmények teljesítése, a moksa elérése esetén egybefonódik, egységet alkot. Több korai hindu vallási szöveg ismeri az istenháromságot, a trimurtit, amelynek tagjai: Brahma (Teremtő), Visnu (Megőrző) és Siva (Pusztító). Később Brahma szerepe elhalványult és a hármas funkció a hívő ember választása, elköteleződése szerint Visnu, Siva vagy Devi (az Istenő) személyében egyesült. Visnu egyébként az évezredek során számos nagy emberben vagy egyéb élőlényben is megtestesült. Visnu kilencedik megtestesülése (avatáriája) Krisna, egyik legnépszerűbb hindu isten, akit a jóság, kegyelem és a béke urának tartanak, bizonyos időszakban pedig táncos, csábító szeretőként szerepelt.

A valós és feloldható ellentétek megtalálhatók mind a monoteista, mind pedig politeista vallásokban. A kereszténység mindent teremtő örök Istene végtelen, transzcendens és egyben személyes is, aki folyton tevékeny. Krisztus isten és ember volt, meghalt és feltámadt. A kereszténység is ismeri az ember istennel való egyesülésének, a theozisznak és az átlényegülésnek, a transsubstantiationnak bizonyos változatait. Közülük legjelentősebb az oltáriszentesség, amelynek keretében a kenyér és a bor Krisztus testévé és vérévé változik, majd ennek emberi befogadása, a szentáldozás által Jézus áthatja az ember személyiségét. Lényeges különbségek ellenére sem tagadható a hasonlóság bizonyos hindu istenek pl. Visnu emberi megtestesülései és Jézus Krisztus átmeneti emberré válása között.

Az ellentétek egységét leghatározottabban a taoizmussal és a konfucianizmussal összekapcsolódó ősi kínai vallás „Minden – Egy” elve, valamint az egyetemes összhang vázolt koncepciója fejezi ki. Az Egyből származik minden, a mindenben benne van az egy és a minden magában foglal mindent. Egység van a sokaságban, azonosság van a nem azonos-

ságban, vallotta az újplatonikus gondolkodás is¹⁶. Aquinói Szent Tamás is azt tanította, hogy Istenben egybeesik, ami a földön különböző és ellentétes. A szubjektív szellem, az objektív szellem, a világszellem és az abszolút szellem, valamint az univerzum egymásba kapcsolódó, folytonos tökéletesedését kívánta kifejezni G. W. Fr. Hegel panteista filozófiai koncepciója. Ugyancsak feloldható ellentétet jelent, sőt elérhető összhangot igényel a kínai vallásban az erőt, férfias határozottságot, kemény emberi erőfeszítést kifejező jang és a körültekintő női megértést, előzékeny engedékenységet, gondoskodó figyelmességet megtestesítő jin, továbbá a brahmanista, valamint a buddhista dharma és karma kívánatos viszonya.

A harmóniát, az összhangot, az egyetértést igénylő, illetve megtestesítő japán wa, kapcsolódva a kötelezettségek halmazát jelentő on-nal, valamint a magatartási, viselkedési szabályok összességét kifejező giri-vel elengedhetetlenül igényli a kötelezettségek teljesítésének érzelmi töltetét, a ninjo-t is. Az így összekapcsolódó on-giri-ninjo a kötelezettségek teljesítésének, a szabályok követésének olyan megvalósítási rendjét, azt a viselkedésmódot jelenti, amellyel mindenki társadalmi helyzetéhez igazodóan tartozik embertársai iránt. Bár a giri társadalmi, erkölcsi, viselkedési szabály, amely nemcsak az egyén kiegyensúlyozottságát, hanem a társadalom rendjét is hivatott biztosítani, az onnal és a ninjoval való összekapcsolódás révén azt az elvárást is magában foglalja, hogy mindenki a rá vonatkozó magatartásszabályokat, az őt terhelő kötelezettségeket előzékenyen, figyelmesen, könnyedén, kedvesen teljesítse.¹⁷

2. Az alapvető sajátosságok megőrzése mellett mindegyik jelenlegi nagy világvallás egymástól jelentősen eltérő, színes, esetenként feltűnően archaikus, mesés mitológiája és változatos erkölcsi rendje az évezredek során természetesen változott. Átfogó rendszerezések, jelentős reformok, lényeges megújulások mentek végbe. Ezek keretében számos irányzat, ágazat, kombináció és szekta jött létre. Ez a folyamat napjainkban sem zárult le. A XX. század utolsó harmadában új vallási mozgalmak és ún. New Age típusú felekezetek születtek¹⁸. Az előbbieket keretében megtalálhatók az elzárkózó, merev ortodoxok, a mindenkivel szembenálló fundamentalisták, a kíméletlen lázadók, a reformerek és a szelíd visszavonulók. A második csoportba a testi és lelki megerősödést ígérő, ehhez különös ismereteket, technikákat szolgáltatató, a hívőnek érvényesülést, karriert, lelki hatalmat garantáló irányzatok tartoznak.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1992-ben és 1999-ben fogadott el ajánlást a szektakérdésről a tagállamok számára. Mindkét állásfoglalás szük-

ségtelennek tartja ún. szektatörvények meghozatalát, mivel ezek veszélyeztethetnék az új, illetve kisebb vallási közösségek működését. Ehelyett a nemzeti jogrendszerek meglévő – pl. büntetőjogi – eszközeivel javasolják némely vallási közösségek illegális tevékenységével szembeni fellépést. Mindemellett az 1999 júniusában kibocsátott okmány indokoltan tartja olyan intézkedések meghozatalát, „amelyek lehetővé teszik a védtelen személyek oltalmát, és azt, hogy végső soron bizonyos csoportok működése betiltásra kerüljön, ha ezek ismétlődően bűncselekmények elkövetőinek nyújtanak védelmet”. Az ET ajánlások a hangsúlyt a megelőzésre helyezik, amely főleg „tájékoztatás és képzés segítségével valósulhat meg”. Célszerű olyan „országos, a közhatalomtól független tájékoztatási központok” létrehozása, amelyeknek munkáját az Európai Megfigyelőhely hangolná össze. Különös figyelmet kell fordítani az 1999. évi ajánlás szerint a fiatalok oktatására és nevelésére, a kiemelkedő szellemi áramlatok történetének tárgyilagos bemutatásával. Az Európa Tanács határozott fellépést javasol az illegális orvoslással szemben és ajánlja, hogy a tagállamok büntetőjogi keretei között hozzák meg a szükséges jogi intézkedéseket a szektákba lépő személyek „indoktrinációjával”, vagyis a gyakori mentális manipulációkkal szemben. Gondos erőfeszítésekre van szükség az ezoterikus vagy spirituális jellegű csoportok áldozatainak védelme érdekében.

Az Európai Parlament először 1984-ben, majd 1996-ban foglalt állást a szektakérdésről. Az 1996-ban elfogadott határozat többek között „felszólítja a tagországok kormányait, hogy kellő megfontoltsággal adományozzák az adókedvezményt és jogi védelmet nyújtó vallási szervezet státusát és indokolt esetben vonják meg ezt a jogi pozíciót a titkosan működő vagy büntetendő gyakorlatot folytató csoportoktól”. Felhívja a dokumentum a tagállamokat arra, hogy „tanúsítsanak maximális éberséget annak érdekében, hogy a szekta jellegű csoportosulások ne juthassanak a törvényes vallási testületeket megillető jogokhoz”.¹⁹

3. A lényeges mitológiai különbségek, a világ eredetére, az ember rendeltetésére és halála utáni sorsára, az erkölcsi normák szerepére vonatkozó eltérő felfogások ellenére korszakunkban csökkennek a feszültségek és szembenállások a világ nagy vallásai között, sőt több tárgykörben, főleg az emberiség sorskérdéseiben, az egyénnek és a közösségnek is előnyös erkölcsi szabályok feltárásában és egyeztetésében kibontakozóban van az együttműködés. Napjainkban az ellentétek inkább a fundamentalista és nem fundamentalista irányzatok, az eredetinek, hitelesnek nyilvánított tanítások, valamint az újabb vallási mozgalmak, továbbá a hagyományos mito-

lógiaival rendelkező vallások és az azoktól lényegesen különböző, kvázi, pszeudo vallási szerveződések között élesednek.

Sokat ígérő kezdeményezések és erőfeszítések révén részeredmények is születtek már a világvallások kölcsönös megismerésének, tisztelésének és bizalmának javítására, sőt néhány tárgykörben együttműködés folytatására is. Ebben a keleti vallások hagyományos nyitottsága mellett jelentős szerepe lehet annak, hogy a II. Vatikáni Zsinat elismerte a vallásszabadságot, ezáltal a vallási pluralitást, a katolikus egyház feje pedig kifejezte sajnálatát az egyház más vallási meggyőződést követőkkel szemben korábban tanúsított türelmetlen, bántó megnyilvánulásaiért, esetenként kegyetlen, megtorló tetteiért. Origenes, Cyprianus és Augustinus már a kereszténység korai évszázadaiban megalapozták azt a hagyományos katolikus felfogást, amely szerint az egyházon kívül nincs üdvösség. (Extra Ecclesiam nulla salus). Ezt a merev dogmát a XVII. században a janzenisták elméletileg azzal a megfogalmazással igyekeztek enyhíteni, hogy az egyházon kívül nincs kegyelem (Extra ecclesiam nulla gratia). A változást e tekintetben a II. Vatikáni Zsinat következő állásfoglalása tartalmazza: „Elnyerhetik az örök üdvösséget mindazok, akik önhibájukon kívül nem ismerik Krisztus evangéliumát és egyházát, de őszinte szívvel keresik Istent, és a kegyelem hatása alatt arra törekcsenek, hogy teljesítsék akaratát, amelyet lelkiismeretük szavában ismernek fel”.

A globalizálódás sokféle egységesülő, illetve egyidejű etnikai, vallási, politikai, kulturális stb. differenciálódási folyamatait erősítő tudományos, műszaki, pénzügyi, gazdasági tényezőkhöz szerezcsésen kapcsolódik az önmagában is ellentmondó, ún. európai kultúrfőlény dőre beképzeltségének csökkenése, valamint földünk hosszú múltra visszatekintő más, gyakran varázslatosan színes, tartalmas és tanulságos kultúráinak, ezeken belül a kultúrák alapvető jellegzetességeit meghatározó vagy befolyásoló vallások tanulmányozása, megismerése, tisztelete és az arra épülő együttműködés. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a vallás és a kultúra fogalma és érvényesülési formái nem esnek teljesen egybe. A vallások azonban a Föld mindegyik nagy kultúrkörében meghatározó hatást gyakorolnak a hívők mentalitására, a családhoz, az emberekhez, a közösségekhez, a hazához, a hatalomhoz, az alkotáshoz, a munkához, a művészetekhez, a szórakozáshoz stb. fűződő viszonyára. Amint Émile Durkheim is megállapította: minél inkább áthatja a vallás a kultúrát, annál jobban be tudja tölteni társadalomintegráló funkcióját. A történelem számos példát szolgáltat arra is, hogy ugyanaz a vallás különböző kulturális környezetekben egymástól eltérő, sajátos ele-

mekkel egészült ki. A vallástudomány ezt a jelenséget az inkulturalizáció egyik sajátos esetének tekinti.

Európa, illetve a Nyugat tagadhatatlanul óriási tudományos, művészeti és egyéb értékekkel járult hozzá az emberiség kulturális és civilizációs fejlődéséhez. Ezek az értékek – közöttük a jogállamiság, az alapjogok, a demokratizmus, fontos műszaki és más civilizációs vívmányok stb. – továbbra is oltalmazandók és fejlesztendők. A multikulturális világ sajátosságainak, veszélyforrásainak beható elemzése szerint azonban mellőzhetetlen S. P. Huntington alábbi következtetésének megszívlelése is: „más civilizációk ügyeibe való beavatkozás valószínűleg a legnagyobb veszélyforrás, amely bizonytalansághoz és potenciálisan globális konfliktusokhoz vezet a multicivilizációs világban”.²⁰ Megalapozottan idézi szerintem könyvében Huntington Lester Pearsonnak azt az 1950-ben született megállapítását, amely szerint az emberiség „olyan korszakba lép, amikor a különböző civilizációknak meg kell tanulniuk a békés egymás mellett élés szabályait; meg kell ismeriük egymást, s ha egymás történelmét, gondolkodásmódját, művészetét és kultúráját tanulmányozzák, kölcsönösen gazdagabbá tehetik egymás életét. Ebben a túlszűfolt, piciny világban sok választási lehetőség nincs, mert egyébként vizsaly, feszültség, háború és katasztrófa veszélye fenyeget”.²¹ Mindehhez zárókövetkeztetésként Huntington hozzáfűzi: „A béke és a civilizáció jövője a világ nagy civilizációinak, politikai, vallási és szellemi vezetőinek együttműködésén és megértésén múlik. A civilizációk összecsapásában Európa és Amerika együtt vagy külön-külön bukik majd el... A világháború veszélyét egyedül a civilizációk segítségével létrehozott nemzetközi rend háríthatja el”.²² A saját kultúra ápolásának és más kultúrák megismerésének, hasznosításának lehetőségét Segesváry Victor a következőkben fogalmazza meg: „A globális kort tehát nem tekinthetjük úgy, mint „a Nyugat világhódító forradalmá”-nak időszakát, éppen azért, mert a globalizáció meghatározása magában foglalja a civilizációs dialógusok elkerülhetetlenségét... Egymás létének kölcsönös tudata, mély érzékenység mindazzal szemben, amit más népek gondolnak, éreznek, hisznek és értékelnek, s mindenekelőtt akarát, amely arra irányul, hogy mások hitét és tetteit ne magunk, hanem az ő mértékeik szerint tolmácsoljuk és ítéljük meg – ezek a tulajdonságok tennék lehetővé e nagy hagyományok, hit- és értékrendszerek békés együttélését. Az ilyen magatartás nem arra vezetne, hogy a résztvevők kételkedjenek saját kultúrájukban és saját civilizációjuk értékeiben, de mindenképpen feltételezné azt, hogy valamennyien hajlandók legyenek a másik meggyőződéséből és tapasztalataiból tanulni, s integrálni a saját helyi, kontextuális világukba más

civilizációknak azokat az elemeit, amelyek megkönynyítik bizonyos emberi problémák megoldását vagy közös célok elérését”.²³

Hasonló tartalmú felismerések jegyében nyilvánította az ENSZ Közgyűlése az 1998. november 4-én egyhangúlag megszavazott határozatával a 2001. évet a civilizációk közötti dialógus évének. E határozat preambuluma szerint: „Tudatában lévén a különböző civilizációk által elért eredményeknek, amelyek a kulturális pluralizmus valóságáról és az emberiség kreatív képességeinek különféle formáiról tanúskodnak; kiemelve a türelem nagy fontosságát a nemzetközi kapcsolatokban és a dialógus hasznos szerepét egymás megértésében, a békét fenyegető tevékenységek elkerülésében, valamint a civilizációk közötti együttműködésben és kölcsönös megértésben; megerősítve azt a felismerést, hogy a különféle civilizációk által elért eredmények az emberiség örökségét képviselik, s az egész emberiség számára a haladás megvalósítására irányuló ösztönzés forrásai; ... a Közgyűlés kinyilvánítja megingathatatlan elhatározottságát a civilizációk közötti dialógus könnyítésére és előmozdítására”.²⁴ A Közgyűlés ennek alapján felkérte a tagállamok kormányait, az ENSZ szerveit, elsősorban az UNESCO-t, valamint a többi érdekelt nemzetközi szervezetet, ezek között a kormányoktól függetlenül működőket is (NGO), hogy valósítsanak meg a civilizációk közötti párbeszédet szolgáló kulturális, nevelési és társadalmi programokat.

Megjegyzendőnek tartom, hogy lényeges különbség tapasztalható a multikulturalizmus liberális és konzervatív megítélése között. Az előbbi az eltérő kultúrák kölcsönös tanulmányozását, megismerését és megbecsülését szorgalmazza, az utóbbi pedig mellőzhetetlennek tartja a kultúrák axiológiai kezelését és ennek alapján azt hangsúlyozza, hogy „nem minden kultúra egyformán értékes, mint ahogy az egyes kultúráknak az emberiség fejlődéséhez való hozzájárulása sem szükségszerűen azonos mértékű”.²⁵ Úgy vélem, a vallási illetve etnikai alapú, hagyományos kultúrák egyetlen – pl. konzervatív – világszemléletű értékrangsorolásának tárgyilagossága kétséges. Az ilyen törekvés kockáztatja bármely kultúrkör sajátos, esetleg más kultúrák jellegzetes elemeivel össze sem mérhető értékeinek sikeres feltárását és megismerését, valamint elfogulatlan megbecsülését és ésszerű hasznosítását.

4. A vallások közötti kölcsönös közeledést, tiszteletet, párbeszédet és bizonyos tárgykörökben a fokozatos együttműködést főként az azonos, illetve hasonló valláserkölcsei szabályok, az ember egyéni, családi, közösségi figyelmességét, jóindulatát, segítő munkáját ösztönző, az önzést, a családságot, a rosszindulatot, az önmagának és másnak kárt okozó megnyilvánulásokat elítélő, valamint az ezektől visszatartó ta-

nítások könnyítik meg. Illusztrálásként az ilyen közös vagy hasonló vallás-erkölcsi parancsoknak, tilalmaknak, ajánlásoknak a következő csoportjaira utalok.

a) Szinte mindegyik nagy vallás tartalmaz néhány olyan alapnormát, mint az „aranszabály”, amely rendkívül bonyolult helyzetekben is eligazít. Az aranszabály már megtalálható Konfuciusznál: „amit nem kívánsz magadnak, azt te se tedd más emberekkel”, a zsidóknál: „ne tedd másokkal, amiről nem akarsz, hogy mások veled tegyék” és a hegyi beszédben: „amit akarsz, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is azt tegyétek velük” szövegezésben.

b) Nagyon lényeges körülmény, hogy a Tízparancsolat előírásai közül öt nemcsak a zsidó és a keresztény vallásokban, hanem az egyéb vallási előírásokban is megtalálhatók. Ezek a következők: ne ölj, ne lopj, ne hazudj, ne paráználkodj és tiszteld szüleidet.

c) Különböző megfogalmazásokban az emberiség számos nagy gondolkodója és szinte mindegyik vizsgált vallás csoportjánál a szenvedélyektől, a túlzásoktól és serkent az ésszerű mértékek követésére. A mérsékletesség keresztény erényével összefüggésben az egyéni adottságokhoz és a mindenkorai körülményekhez igazodó, okossággal, helyes gondolkodással felismerhető és szabad akarattal megvalósítható középértékről, mint az optimális megoldás elérésének igényéről már kiemelten szoltam. A sztoikusok neves bölcseleje, Zénón is azt vallotta, hogy a bölcsesség birtokába jutott rabszolga ténylegesen királynak minősül, a jólétben dúskáló tudatlan hatalmasok pedig szenvedélyeik rabszolgái, mivel a boldogság kulcsa a szenvedélyektől való mentesség. „A látni vágyó napba nem tekint, kéjt vesz, ki sok kéjt szórakozva kerget, csak a szerénynek nem hoz vágya kint”, állapítja meg Vörösmarty Mihály varázslatosan szép, költői fogalmazásban az emberi bölcsesség egyik legjelentősebb felismerését. Szent Tamás a körülményekhez igazodó, de mindenképpen felelősséggel kialakítandó, igényes gyakorlati ítélet (iudicium practicum) erkölcsi követelményének megfogalmazásával ugyancsak elveti a könnyedén felfogott, kényelmes, esetleg megalkuvó ciceroi arany középutat (aurea mediocritas-t). Az epicureizmus felfogását tankölteményben megfogalmazó Lucretius Carus is felismerte végül, hogy a lelkiismeretes ember nem követheti azt a felfogást, miszerint a lélek zavartalansága (ataraxia), mint a boldogság forrása csak a politikától, a közösségi ügyektől elfordulva valósítható meg.

Nem a társadalmi gondoktól menekülésre irányulnak, nem epicureista lelki nyugalmat ígérnek a judaizmus „szelíd örömei” sem, hiszen ezeket csak kiegyensúlyozott családi élettel, a körülmények folytonos javításával, becsületességgel, alapos lelkiis-

meretvizsgálattal, bűnbánattal, az aprólékos vallási normák megtartásával lehet elérni. A buddhizmus eredeti tanításában szereplő „mértéktartó lemondás”, valamint a rajongó szeretetet és a haragos gyűlöletet egyaránt kizáró „barátságos érzület” ugyancsak a túlzásoktól óv. E kategóriák irányultsága azonban a földi élet szenvedésként való felfogása, valamint a moksára, illetve a nirvánára törekvés folytán az egyéni lelki tökéletesedésre összpontosító buddhizmusban egészen sajátos.

d) Végül csak általánosságban említem meg azokat a nagy számú egyéb, tanulságos és értékes erkölcsi normákat, amelyeket a bemutatott vallások ugyancsak kölcsönösen hasznosíthatnak saját erkölcsi rendjük továbbfejlesztésében és együttműködésükben. Gondoljunk a konfucianizmus emberieségi követelményeire és illemnormáira, a kínai zsan és a japán zen helytállást, jellemzőságot, testi és lelki egészséget, munkaszeretetet, fegyelmet erősítő tanításaira, a hinduizmus és a buddhizmus féltő szeretetére és gondosságára valamennyi élőlény iránt, a taoizmusnak a természeti törvények tekintetében tanúsított figyelmességére és tiszteletére, a zsidó és az iszlám vallás tisztálkodási és étkezési előírásaira, a legtöbb vallás fellépésére a részegséggel és az ahhoz hasonló toxikomániával, valamint a durva beszéddel szemben, az iszlám engedelmisségi tanára, a keleti vallások egymás közötti és a nyugati vallások iránti türelmességére és nyitottságára stb.

e) Vizsgálati szempontjaimon kívül esik, ezért csak jelzem ama kérdés megválaszolásának fontosságát, hogy milyen célok, hátrányok és jutalmak ösztönöznek a vallások előírásainak teljesítésére. Általánosságban ugyanis megjegyezhetjük, hogy a kérdés vallásonkénti áttekintése lényeges különbségek megállapításához vezet. Erőteljes a vallási tilalmak megsértésétől való visszatartó hatása és a parancsok teljesítésére gyakorolt ösztönző szerepe a halált követő átmeneti bűnhődés vagy az örök kárhozat fenyegetésének, illetve a mennybéli örök boldogsággal járó üdvözülésnek a keresztény és az iszlám vallásokban, valamint a buddhizmus mahájána irányzatában. Elsősorban a zsidók egyéni és közösségi megnyilvánulásait szigorúan elbíráló és alakító, saját Isten iránti bizalomra, félelemre és elkötelezettségre, a vallási szabályok megtartásának evilági előnyeire, az etnikai és vallási sorsközösség szolidáris ápolásának szükségességére helyezi a hangsúlyt a zsidó vallás. Az életet nagyrészt szenvedésként felfogó hinduista és buddhista tanítások középpontjában az egyén olyan erkölcsi, szellemi tökéletesedésének következményei találhatók, amelyek alkalmazása elvezethet az emberi vágyakból, szenvedélyekből fakadó szenvedések érzékelésének megszűnéséhez, végső sorban az inkarnációs körforgás megszaka-

dásához. A kellemes, békés emberi kapcsolatok és a kiegyensúlyozott, hatékony közösségi, illetve állami munka ígéretével emberséges, előzékeny magatartásra, az ősök és az idősebbek tiszteletére, kölcsönösen szabályos, korrekt hierarchikus viszonyok alakítására ösztönöznek a kunfucianizmus előírásai. A monotheista vallásokban kiemelkedik az egyetlen teremtő, örök Isten iránti elkötelezettség, szeretet, alázat és az isteni irgalom, kegyelem, igazság, segítség szerepe. A hinduizmusban és a buddhizmus politeista ágazataiban, illetve a buddhizmus monoteista, Amitábha irányzatában, valamint a kínai univerzizmus változatos szinkretizmusában is megtalálható az Isten, az istenek és szellemek hívők által kért, köszönettel és dicsőítéssel fogadott támogatása, sőt esetenként büntető megnyilvánulása is. Nem hiányoznak a keleti vallások sokféleségének több alakzatából a rítusok, liturgiák, kultuszok sem.

f) Tanulmányomat annak a sokat ígérő, örvendetes ténynek megemlékezésével zárom, hogy a világvallások jeles képviselői hosszabb idő óta folytatott erőfeszítéseinek eredményeként 1993-ban „Világethosz-nyilatkozat” címmel megszületett egy terjedelmes és rendkívül gazdag valláserkölcsei követelményrendszer. Ez a dokumentum magyarul is megjelent a Mérleg c. folyóirat 1994. évi 1. számában. A nyilatkozat szerzői úgy vélik, hogy az ebben foglalt egyeztetett követelményeket a különböző vallások hívei és a nem vallásos emberek is követelhetik. A közös elvárások között méltán szerepel pl. az erőszakmentesség, a türelem és a szolidaritás, a különböző nemű emberek egyenlő kezelése, a partneri kapcsolatok korrektsége, a kapzsiság elítélése, az ésszerű arányok keresése és követése a hedonizmus és az askétizmus, a szabadosság és a merev szabályosság, a tudomány iránti elfogult tisztelet és a tudományellenesség, a technikaimádat és a technikaellenesség, a formális demokrácia és az önkényuralmi rendszerek között. A vázolt célkitűzések elismerése, tökéletesítése és széles körű követése érdekében természetesen továbbra is sokrétű erőfeszítésekre van szükség.

Ezek a törekvések alátámasztják annak a megállapításnak a figyelemreméltó voltát is, amely szerint a katolicizmus nem helyettesítheti a kereszténységet, a kereszténység pedig az egyéb világvallásokat. A világvallások erkölcsi értékeinek képviselése nem teszi fe-

leslegessé, hogy más felelős intézmények és öntudatos személyiségek a vallási erők közreműködésével folytonosan kutassák, értékeljék, fejlesszék és érvényesítsék az általános és ágazati erkölcsi követelményeket, mélyítsék a kölcsönös bizalmat, szilárdítsák a közösségi, társadalmi, multikulturális értékeket és kapcsolatokat. Ebben a folyamatban sem hagyható figyelmen kívül, hogy az ismert világ egyik alaptörvényszerűsége a folytonos változás és a visszatérő emberi elégedetlenség az újabb vívmányokkal szemben. A tapasztalatok szerint ugyanis a fejlődés többnyire kockázatokkal jár. Minden előrelépésnek ára van. A konzervativizmus modernizálódást, a modernitás konzervativizmust szül. A felismerések és a kivívott értékek szakralizálódása, abszolút vonatkozási pontokká transzcendálása nem lehet végleges. Az alrendszerek szaporodása és önállósulása, a pluralizálódás, a szétforgácsolódás egységesülést, univerzális világszemléletet és átfogó válaszokat igényel. Minden megtalált, jelentős válasz azonban újabb kérdéseket támaszt.²⁶

Jegyzetek

¹ Ancsel Éva: Az ember mértéke vagy mértékhiánya. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1992

² Carlo Maria Martini-Umberto Eco: Miben hisz, aki nem hisz? Európa Könyvkiadó, Budapest 2000. 73. o.

³ Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 25-89. o.

⁴ Francis Fukuyama: A Nagy Szétbomlás. Az emberi természet és a társadalmi rend újjászervezése. Európa Könyvkiadó, Budapest 2000. 31. o.

⁵ Mircea Eliade: Vallási hiedelmek és eszmék története I-III. Osiris Kiadó, Budapest 1998-1999

Világvallások. Képes enciklopédia. Magyar Könyvklub, Budapest 1999

Michael Jordan: Kelet bölcsessége. Keleti vallások filozófiai és szertartásai. Magyar Könyvklub, Budapest 2000

Owen Chadwick: A reformáció. Osiris Kiadó, Budapest 1998

⁶ Fukuyama: i. m. 30-31. o.

⁷ Ádám Antal: Az állami egyházjog fogalma, jellemzői és problémái Magyarországon. Magyar Közigazgatás 2000. 9. sz.

⁸ Zlinszky János: Keresztény erkölcs és jogászai etika. Szent István Társulat, Budapest 1998

⁹ William Montgomery Watt: Az iszlám rövid története. Akkord Kiadó, Budapest 2000

Hans Küng-Josef van Ess: Párbeszéd az iszlámról. Palatinus-Könyvek, Budapest 1998

¹⁰ Mohamed Kr. u. 571-ben született és 632-ben halt meg.

¹¹ Venika Mehra Kingsland: A hinduizmus. Kossuth

Kiadó, Budapest 2000

¹² A buddhizmus elnevezése Gautama Sziddhárta (i. e. 566–486) személyére vezethető vissza, akit tanítványai Buddha, vagyis Megvilágosult névvel illettek.

Edward Conze: A buddhizmus rövid története. Akkord Kiadó, Budapest 2000

Hans Küng–Heinz Bechert: Párbeszéd a buddhizmusról. Palatinus-Könyvek, Budapest 1997

¹³ Hans Küng–Julia Ching: Párbeszéd a kínai vallásokról. Palatinus-Könyvek, Budapest 2000

¹⁴ Kung Fu-ce i. e. 551-ben született szegény, de köztisztelőben álló családban és 479-ben halt meg.

¹⁵ A Kelet és a Nyugat közötti egyházszakadás egyik oka az volt, hogy a Kelet felfogása szerint a Szentlélek az Atyától a Fiún keresztül származott, a Nyugat álláspontja szerint pedig az Atyától és a Fiútól (filioque) ered. A nyugati trinitarizmusban a Szentlélek az isteni egység biztosítója, a keleti egyház viszont azt hangsúlyozza, hogy az Atyaisten a Szentháromság forrása, oka és alapelve.

Török József: Egyetemes egyháztörténelem I-II. Szent István Társulat, Budapest 1999

¹⁶ Vö. Nyíri Tamás: A filozófiai gondolkodás fejlődése. Szent István Társulat, Budapest 1973. 112–115. o.

¹⁷ Vö. Összehasonlító jogi kultúrák (Szerk.: Varga Csaba) Budapest 2000. 218–219. o.

¹⁸ Kamarás István: Új vallási mozgalmak világszerte és Magyarországon. Magyar Tudomány 1999.5.sz.

¹⁹ Ld. részletesebben Lugosi Győző: Vallásszabadság és közhatalom Európában. Valóság 2001. 3. sz., valamint Háver Varga Marianna: Szekták és kétségek. Belügyi Szemle 2001. 4–5.sz.

²⁰ Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest 1999. 539. o.

²¹ Huntington: i. m. 57. o.

²² Huntington: uo.

²³ Segesváry Victor: 2001, a civilizációk dialógusának éve. Valóság 2001. 1. sz. 6–7. o.

²⁴ Segesváry: i. m. 1. o.

²⁵ Egedy Gergely: (Multi)kultúra – konzervatív olvasatban. Magyar Szemle 2001. 3–4. sz. 63. o.

²⁶ Tomka Miklós: Vallásfilozófia az ezredfordulón. Világosság 2000. 8–9. sz.

Berke Gyula
egyetemi adjunktus

A munkajogi jogutódlás¹

I. Bevezetés

A magyar munkajogi szóhasználatban elsősorban a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 154. számú állásfoglalása² nyomán honosodott meg a dolgozat címében említett kifejezés. A fogalom általánosan elterjedt (és némileg pontatlan) értelmezés szerint azokat a tényállásokat foglalja magában, amelyek bekövetkezése esetén a munkáltató személye egymástól alapvetően különböző természetű jogi aktusok joghatása révén kicserélődik, azaz a munkajogviszony munkáltatói alanyi pozíciójában alanycsere

valósul meg. A munkajogi irodalom – igazodva az Mt. rendszeréhez – a munkajogviszony módosulásának tárgykörében dolgozza fel az említett tényállásokat, nem utolsósorban azért, mert az alanycserehez a munkajogviszony tartalmában bekövetkező változások is kapcsolódnak.³ A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásának dogmatikai bázisa a munkajogviszony megszűnésének intézményrendszerében lelettel fel. Az állásfoglalás az Mt-ben is rögzített tételre⁴ alapozza a bíróság jogértelmező aktusát: amennyiben a munkajogviszonyt a munkáltató jogutód nélküli megszűnése (a felek erre irányuló jognyilatkozatai nélkül) megszünteti, úgy – ellenkezőleg – „a munkajogviszonyt a munkáltató személyében bekövetkezett jogutódlás nem érinti”.

Az Európai Gazdasági Közösség szociálpolitikai tárgyú jogalkotásában a hetvenes évek második felében, illetve a nyolcvanas évek elején markáns fordulat következett be. E fordulat nyomán a megelőző évtized visszafogott közösségi szintű aktivitását követően számos nagy jelentőségű európai munkajogi szabály született meg.⁵ Ezek körében a napjainkra általánossá vált megközelítés szerint önálló csoportot képeznek a vállalkozások átstrukturálására vonatkozó közösségi szabályok.⁶ A 77/187/EGK irányelv⁷ e szabályok sorában a másodikként született meg. Az irányelv alkalmazása során napjainkig mintegy negyven ítéletet hozott az Európai Bíróság; azt is mondhatnánk, hogy az európai munkajog területén ezen irányelv értelmezése és alkalmazása adta a legtöbb feladatot a bíróság számára.⁸ Az irányelvet, illetve az általa érintett munkajogi szabályanyagot összefoglalóan az üzemszállás⁹ (Betriebsübergang, business transfer, trasferimento d’azienda, cession d’entreprise) elnevezéssel illetik, utalva ezzel arra is, hogy az irányelv hatálya alá tartozó tényállások közül itt – azaz az üzemek, üzemszemperek átruházása tekintetében – merül fel a legtöbb jogalkalmazási probléma. Elsősorban ezekre tekintettel került sor az irányelv módosítására 1998-ban.¹⁰

Az irányelv megszületésének körülményei közül figyelemre méltó, hogy a hetvenes évektől kezdődően az európai (és az amerikai) gazdaságban rendkívüli mértékben növekedett a vállalkozások koncentrációja körében, illetve érdekében létrejött tranzakciók száma és jelentősége. E folyamat napjainkban is tart, és azt a közép-kelet-európai országokban bekövetkezett gazdasági és politikai változások láthatóan tovább erősítették. A vállalatok, üzemek, üzemszemperek megszerzése, illetve elidegenítése a gazdasági szférában elsősorban társasági, adójogi és kartelljogi (versenyjogi) problémákat vet fel; általában nem a munkajogi és személyzetpolitikai megfontolások állnak e vállalati döntések középpontjában. Kétségtelen ugyanakkor, hogy

a „munkajog hatalma” nem jelentéktelen az említett tőkekoncentrációs folyamatban. A nemzeti jogoknak a vállalatok, üzemek átruházása, megszerzése esetében irányadó munkajogi, a munkavállalók vagy munkavállalói érdekképviselők jogait szabályozó rendelkezései befolyásolhatják a vállalkozás stratégiai döntéseit. E rendelkezések vállalkozói-munkáltatói szempontból könnyíthetik vagy nehezíthetik a tranzakciók bonyolítását, hiszen komoly költségkihatással járnak, de az is könnyen belátható, hogy a munkavállalók képviselőivel szemben fennálló tájékoztatási, konzultációs köteleességek az ügyletek megvalósításának időbeli dimenzióját is lényegesen befolyásolhatják. Erre kiváló példával szolgál az Európai Unió kívüli számos ország joga, amelyeknek áttekintése során egyértelművé válik, hogy a világ vezető gazdaságainak jogrendszerében korántsem magától értetődő az Európában mára általánosan elfogadott szemlélet, mely szerint a vállalatok, üzemek átruházása során a munkahelyek stabilitását, a munkavállalók védelmét biztosítani kell. Az Egyesült Államok (szövetségi) jogában a munkajogviszonyok fenntartása, illetve tartalmuk változatlan-sága lényegében az átvevő szándékán múlik, és a japán jogban sem találunk a munkavállalók átvételére vonatkozó általános szabályt.¹¹ A munkajogi feltételrendszer különbségei akár „irányíthatják” is a tőkét, hiszen adott esetben jelentősen eltérő költségszinten engedik meg a vállalat, üzem stb. átvételét.

A közösségi tagállamok jogi szabályozása az irányelv megszületésének időszakában meglehetősen változatos képet mutatott abban a tekintetben, hogy a munkáltató megváltozásának (a munkáltatói alany-cserének) egyes eseteiben miként rendelkeztek a munkajogviszonyok sorsáról. A német jogban a BGB 613a. §-ának 1972-ben történt beiktatása nyomán, illetve a francia jogban a Code du Travail L 122-12 cikkely 2. bekezdésével az a helyzet állott fenn, hogy a vállalat, az üzem tulajdonosának vagy birtokosának megváltozása a munkajogviszonyokat nem érinti, azaz azok az alanyváltozást követően a jogutóddal változatlanul fennmaradnak. Az olasz munkajog – tarifaszerveződéses előzmények nyomán – már 1917-ben a munkajogviszonyok automatikus folytatását írta elő a vállalatok és üzemek átruházása esetére, és 1924-re ez a megoldás általánossá vált.¹² A rendelet tartalmát a Codice Civile 1942-ben maradéktalanul átvette (Art. 2112. c. c.) és a vonatkozó szabály utóbb bekövetkezett módosítása is (napjainkig) fenntartotta az olasz munkajognak ezt a jellegzetességét. Bár céljukat tekintve az említett nemzeti jogi rendelkezések azonosak voltak, a jogintézmény részletszabályai körében jelentős eltérések jelentkeztek. Az angol jog a mondottakkal szemben – az 1940-ben a Lordok Házának a Nokes v. Doncester Amalgated Collieries

Ltd. ügyben meghozott ítélete nyomán¹³ – azon az állásponton volt, hogy sem a vállalat vagy üzem átruházójával, sem pedig megszerzőjével szemben nincs a munkavállalónak továbbfoglalkoztatás iránti igénye.¹⁴ A common law elvei szerint ugyanis a vállalkozás (üzem) tulajdonosának megváltozásával a munkajogviszony megszűnik, másképpen az átvevő (a szerző) erre vonatkozó megállapodás hiányában nem köteles a munkavállalók továbbfoglalkoztatására. Ezt az elvet az 1978-as Employment Protection (Consolidation) Act lényegében változatlanul hagyta, bár érintette az üzemek átruházásának kérdését, amennyiben a ténylegesen továbbfoglalkoztatott munkavállalók korábbi munkajogviszonyát a törvényen alapuló igények tekintetében figyelembe venni, lényegében beszámítani rendelte, azaz – mai magyar munkajogi szóhasználattal – a munkajogviszony folyamatosságát írta elő. A tagállamok munkajogában megtalálható jelentős differenciák tehát oda vezettek, hogy a Tanács mintegy négyesztendő előkészítő munka nyomán elfogadta az üzemátszállás egységes európai szabályait.¹⁵

II. A 77/187/EGK irányelv rendelkezései

II.1. Az irányelv személyi és tárgyi hatálya, valamint értelmező rendelkezései

Az 1998. évi módosítás nyomán az irányelv hatályát kijelölő 1. cikkely jelentősen megváltozott. A változtatási igény a bíróság gyakorlatában az eredeti normaszöveg értelmezése során kialakult ellentmondások nyomán fogalmazódott meg. Az eredeti 1. cikkely (1) bekezdése az irányelvnek vállalatok,¹⁶ üzemek¹⁷ vagy üzemrészek¹⁸ szerződéses átruházása¹⁹ vagy összeolvadás²⁰ révén másra²¹ átszállása²² esetén való alkalmazását írta elő. A hatályos 1. cikkely (1) bekezdés a) pontja szerint az irányelvet vállalat, üzem vagy vállalatrészt,²³ üzemrész szerződéses átruházás vagy összeolvadás révén való átszállása esetén kell alkalmazni. A módosítás tehát az eredeti szöveget a „vállalatrészt” fogalom beiktatásával egészítette ki. A korábbi (2) bekezdés – jelentősen módosított – szabályát jelenleg az (1) bekezdés b) pontja tartalmazza.

Ami az irányelv személyi hatályát illeti, az a munkáltató és munkavállaló közötti munkajogviszony átszállásakor alkalmazandó. Az irányelv 2. cikkely (1) bekezdés d) pontja, valamint (2) bekezdése a munkáltató és munkavállaló (azaz a munkajogviszony) fogalmának meghatározását a nemzeti jogoknak engedi át. A tagállamok azonban nem rekeszthetik ki a munkajogviszonyok fogalmi köréből az ún. atipikus munkajogviszonyokat. E körbe tartoznak a részmunkaidős foglalkoztatásra irányu-

ló munkajogviszonyok, a határozott időtartamra és munkaerő-kölcsönzés céljából létesített munkajogviszonyok. A munkavállaló fogalmának értelmezése körében a Bíróság két ítélete említendő: a Wendelboe-ügy és a Mikkelsen-ügy.²⁴ A Wendelboe-esetben a bíróság állást foglalt az irányelvnek a munkáltatói fizetéseketelenség esetében való alkalmazásáról is,²⁵ kifejtette továbbá, hogy az irányelv csak azokra a munkavállalókra alkalmazandó, akik az átruházás időpontjában munkajogviszonyban állottak. Másképpen szólva: az irányelv alkalmazásában munkavállalónak az tekintendő, akinek az említett időpontban fennáll a munkajogviszonya. A bíróság összegzőképpen megállapította, hogy a tagállamok nem kötelesek olyan szabályok hatályba léptetésére, amelyek szerint a vállalat-átruházás kedvezményezettje helyállni tartozna olyan munkavállalók igényeiért, akik az átruházás időpontjában már nem voltak munkajogviszonyban. Lényegében ezzel az ítélettel kezdődött el az a folyamat, amely az irányelv 1998-as módosításának eredményeképpen a (hatályos) 2. cikkely (2) bekezdésében nyert rögzítést. A Mikkelsen-ügyben hozott ítéletben a bíróság a munkavállaló-fogalomnak másik aspektusát ragadta meg. Leszögezte ugyanis, hogy a munkavállalói minőséget nem zárja ki a munkavállalónak mégoly jelentős tulajdoni részesedése a munkáltató gazdasági társaságban.

A munkáltató meghatározásának körében az irányelv alkalmazása során (értelemszerűen) mindig legalább két ilyen fogalom jöhet szóba, hiszen átadó (transferor) és átvevő (transferee) között megvalósuló átszállásról, illetve annak munkajogi joghatásairól rendelkezik. Az irányelv által alkalmazott egyes fogalmak meghatározásáról rendelkező 2. cikkely (1) bekezdésének a) és b) pontjai határozzák meg az átadó és az átvevő fogalmát. Előbbinek azokat a természetes és jogi személyeket tekintjük, akik az átszállás nyomán elvesztik, míg utóbbiak megszerzik munkáltatói minőségüket, azaz az 1. cikkely (1) bekezdés a) pontjában említett jogügylet vagy összeolvadás révén – a 3. cikkely (1) bekezdés első francia bekezdésben meghatározott jogkövetkezmény, a munkajogviszony(ok) automatikus átszállása nyomán – munkáltatói pozícióba kerülnek.

Az irányelv bírói gyakorlata a nyolcvanas évek közepétől kezdődően annak tárgyi hatálya tekintetében bontakozott ki a legintenzívebben. A tárgyi hatály kérdése az irányelv alkalmazásának sarokpontja, hiszen arra válaszol, hogy mit tekintünk vállalat, üzem, vállalatrész vagy üzembrész (jogügylet vagy összeolvadás révén megvalósuló) átruházásnak. Az irányelv eredeti rendelkezései nem definiálták a szövegében szereplő vállalat, üzem és üzembrész fogalmakat, bár látszólag e fogalmak meghatá-

rozása révén jelölhető ki a szabályok tárgyi hatálya. A bíróság gyakorlata alapján azonban azt mondhatjuk, hogy ezek meghatározása, illetve egymástól való elhatárolása nem került előtérbe. A bíróság a kilencvenes évek közepéig számos ítéletében,²⁶ mintegy magától értetődőnek tekintette e tényállási elemnek a megvalósulását, és ítéleteiben mindhárom kategóriát a „gazdasági egység” alfajának tekintette, azaz lényegében ennek (a gazdasági egységnek) az átszállásához fűzte az irányelvben kifejtett joghatásokat. A gazdasági egység fajfogalmának kialakulásában a Spijkers-ügyben²⁷ hozott ítélet az egyik legjelentősebb mérföldkő. A bíróság ebben kifejtette, hogy az irányelv célja a „gazdasági egység körében fennálló munkajogviszonyok kontinuitásának biztosítása”. Az említett fogalmaknak tehát önálló európai munkajogi meghatározását adta a bíróság (szemben a munkavállaló fogalmával kapcsolatban mondottakkal). A három kategória összefoglaló értelmezését indokoltnak tekinthetjük. Az irányelv eredeti bizottsági javaslatában egyébként a végső változat példalázó hármas meghatározásával szemben a „munkaszervezeti egység” megközelítés szerepelt. A megkülönböztetésnek azért nincs, illetve csekély a jelentősége, mert a vállalat, az üzem és az üzembrész átszállásának esetére az irányelv ugyanazokat a jogkövetkezményeket rendeli alkalmazni. Jellegzetesnek mondhatjuk a kifejtettek szempontjából a Rask-ügyben²⁸ hozott ítéletet. A bíróság itt azt vizsgálta, hogy egy üzenem belüli, azaz a munkáltató által ellátott szolgáltatásnak (az adott esetben üzemi kantinnak) a szerződéses átruházása megvalósítja-e az üzem átszállását. A bíróság a felmerült kérdést igenlően válaszolta meg: álláspontja szerint az irányelv alkalmazható abban az esetben, ha egy vállalkozás az általa folytatott (belső) gazdasági tevékenységet szerződés alapján átruházza. A kávéház keretében megvalósított szolgáltatások, illetve az azokért való felelősség szerződéses átruházása tehát a „gazdasági egység”, esetünkben az üzembrész átruházásának minősül.

Az ismertetett bírói gyakorlat szerint tehát gazdasági egységnek tekintünk minden olyan önálló szervezeti keretek között működő egységet (nagyobb szervezet részegységét), amelyet meghatározott gazdasági cél megvalósítása érdekében működtetnek. A gazdasági egység fogalmának értelmezésében a kilencvenes évek közepén megszületett, az európai munkajogi irodalomban rendkívül heves vitát kiváltott Christel Schmidt-ügyben²⁹ hozott ítélet jelentett újabb fordulópontot. Az ítéletben a bíróság lényegében azt fejtette ki, hogy az egy munkavállaló által ellátott takarítási feladatok szerződéses átruházása is az irányelv munkavállaló-védelmi intézményrendszerének a hatálya alá tar-

tozik. A Schmidt-ügy egészen szélsőségesen mutatott rá az irányelv tárgyi hatályával kapcsolatos dilemmákra, hiszen abban kialakult két lényeges sarokpont. Az egyik az volt, hogy az, hogy az üzemszervezés átszállásának megvalósulásához nem szükséges materiális eszközök átadása-átvétele, azaz lényegében a gazdasági funkcióban bekövetkező utódlás elégséges. A másik szerint egyetlen munkavállaló foglalkoztatásával létrejöhet önálló gazdasági egység. A Christel Schmidt-ítéletet követően rövid időn belül a takarítási ügyek sokasága került a bíróság elé, amelyekben a gazdasági egység fogalmának értelmezésénél a bíróság általában konzervensen követte a Schmidt ügyben kifejtetteket. Ezek közül az Ayse Süzen-ügyben³⁰ ugyancsak egyetlen takarítónő munkajogviszonyának a sorsáról volt szó. A bíróság itt némileg finomította a Schmidt-ítéletben kifejtetteket. Álláspontja szerint az, hogy megvalósult-e gazdasági egység átszállása, a szóban lévő tényállás összes lényeges elemeinek (materiális és immateriális vagyonelemek, személyzet, ügyfélkör stb.) vizsgálata során dönthető el.

Az említett bírósági gyakorlat alapján az irányelv 1. cikkely (1) bekezdés a) – b) pontjainak alkalmazásával kapcsolatban összefoglalásképpen azt állapíthatjuk meg, hogy bírói gyakorlat kialakította a „gazdasági egység” európai munkajogi fogalmát, és ezt a gazdasági egységet tekinti az átadás-átvétel tárgyának. Az irányelv 1. cikkely (1) bekezdés újonnan beiktatott b) pontja a gazdasági egység fogalmát akként határozza meg, hogy az az erőforrásoknak (resources) meghatározott gazdasági fő- vagy melléktevékenység megvalósítása érdekében szervezett összessége. A bíróság tehát kezdettől tartózkodott a vállalat, üzem, illetve üzemszervezés fogalmának nyelvtani értelmezésétől. Az általa alkalmazott és ma már az irányelv szövegében is fellelhető fogalom, a gazdasági egység használata az indoka az irányelv 1. cikkely (1) bekezdés c) pont második mondatában található szabálynak. Eszerint állami szervek (hatóságok) igazgatási átszervezése, illetve igazgatási feladatkörök átadása nem tekinthető az irányelv tárgyi hatálya alá tartozó átruházásnak. Ez az értelmezés a Henke-ügyben³¹ nyert határozott megfogalmazást. A bíróság itt kifejtette, hogy a közigazgatási hatósági (hoheitliche) tevékenység átadása nem minősül a gazdasági egység átadásának, még abban az esetben sem, ha a tevékenységnek gazdasági vonatkozásai, elemei is vannak. A bíróság tehát nem tekintette a közigazgatási tevékenységet az irányelv alkalmazásában vállalatnak, üzemnek, üzemszervezésnek (gazdasági egységnek).

A vázolt ítélkezési gyakorlat rámutat a modern (európai) munkajogviszonynak egy további, és az üzemszállás ítélkezési gyakorlatában felerősödött

jellegzetességére, nevezetesen arra, hogy abban háttérbe szorul a munkáltató-munkavállaló kapcsolat személyessége, azaz lényegében a szerződéses elem. A munkavállaló sokkal inkább ahhoz a gazdasági egységhez kötődik, amelynek keretében foglalkoztatják, azaz a munkajogviszonyt sokkal inkább ez a körülmény uralja, mint a munkáltató (munkaszerződésben meghatározott) személye.

II.2. A jogügylet és az általános jogutódlás

Az 1. cikkely (1) bekezdés a) pontja szerint a gazdasági egység másra való átszállása szerződéses átruházás vagy összeolvadás révén valósulhat meg. Ami a szerződéses átruházás fogalmát illeti, előjáróban leszögezhetjük, hogy nem kizárólag tulajdonjog átruházásra irányuló ügyletek jöhetnek szóba, hanem minden olyan ügylet, amely alkalmas arra, hogy a gazdasági egység fölötti tényleges irányítási és döntési hatalmat annak korábbi alanyától más természetes vagy jogi személy szerezzék meg.³² Az összeolvadás esetében valójában ugyanez következik be.

A szerződéses átruházás körében tehát a tulajdon-szerzés ügylete (adásvétel, csere) kívül a használati jog átruházásának ügyletei (bérlet, haszonbérlet, lízingszerződés) is figyelembe jönnek. A bíróság több ítéletében is feldolgozott e tárgykörbe tartozó ügyeket. A Landesorganisationen i Danmark ügyben³³ a Dán Pincér Szakszervezet megbízásából a Dán Szakszervezeti Szövetség járt el Hannibalsen asszony ellen, aki a Ny Molle Kro kisvendéglőt bérbe adta, majd mivel a bérlő nem teljesítette a bérleti szerződést, azt felmondta és maga vette át a vendéglő üzemeltetését. A perben egyebek mellett az volt vitás, hogy a visszavételt követően a tulajdonos köteles-e megfizetni a kisvendéglőben foglalkoztatott pincérnő elmaradt munkabérét. A kérdés megválaszolása nyilvánvalóan elsődlegesen attól függött, hogy a bérleti szerződés megszűnése és a bérlet tárgyának visszavétele olyan ügylet-e, amely az irányelv 1. cikkely (1) bekezdés a) pontjának hatálya alá tartozik. A bíróság igenlően válaszolta meg a kérdést, és rámutatott arra, hogy az irányelv célja a munkavállaló védelme a munkáltató változása esetén. A szóban forgó ügylet pedig azt eredményezi, hogy a gazdasági egység fölötti irányítási hatalommal rendelkező személy megváltozik, azaz az irányelv céljától idegen volna, ha e tényállást kizárnánk az alkalmazás köréből. A Dr. Sophie Redmond Stichting ügyben³⁴ a bíróság azt állapította meg, hogy az irányelv hatálya alá tartozik az a jogügylet is, amelyben az önkormányzat ún. nonprofit szervezet (alapítvány) számára nyújtott támogatás címzettjének a megváltoztatásával idézi elő a munkáltató megváltozását. A Dr. Sophie Redmond Stichting esetben kifejtett bírósági

álláspont volt az alapja az irányelv módosítása során beiktatott 1. cikkely (1) bekezdés c) pont első mondatában foglalt rendelkezésnek. Eszerint ugyanis az irányelv mind az állami (tulajdonú), mind pedig a magánvállalatok esetében alkalmazandó, mégpedig függetlenül attól, hogy ezek nyereségérdekeltek-e (operating for gain, für Erwerbszwecke arbeiten).

A bíróság számos további ügyben helyezkedett arra az álláspontra, melyet úgy összegezhethetünk, hogy a gazdasági egység feletti tényleges irányítási hatalomnak az átadására-átvételére alkalmas ügyletek mind-mind az irányelv hatálya alá tartoznak, hiszen az irányelv munkavállaló-védelmi rendeltetése így teljesül. Napjaink európai gyakorlatában különösen az outsourcing és az insourcing elnevezésű ügyletek megítélése kérdéses. Az előbbi bizonyos gazdasági tevékenység, feladatkör átadását jelenti harmadik személyeknek, míg az utóbbi a gazdasági tevékenységnek a kiterjesztése, újabb feladatok átvétele, illetve a korábban átadott feladatok visszavétele. Az uralkodó felfogás szerint az ezekre irányuló ügyletek is tartozhatnak az irányelv hatálya alá, azzal azonban, hogy ilyenkor is meg kell valósulnia erőforrások átruházásának, azaz nem pusztán egy gazdasági funkciót ellátó vállalkozás cseréjének.³⁵

II.3. A munkajogviszony automatikus átszállása és a munkavállaló ellentmondása

A gazdasági egység átadásának-átvételének leglényegesebb következménye az annak időpontjában fennálló munkajogviszonyok átszállása, azaz a munkáltató személyének a megváltozása. Az átvevő tehát munkáltatói pozícióba lép [3. cikkely (1) bekezdés]. A munkajogviszony a maga egészében, az abban fennálló valamennyi joggal és kötelességgel együtt száll át, azaz jogutódlás áll elő a munkáltatói pozícióban. Az átszállás automatizmusa abban ragadható meg, hogy ahhoz nem szükséges a feleknek sem egy-, sem pedig kétoldalú jognyilatkozata, azaz a munkáltató személyében a változás magának a (nemzeti) törvénynek a rendelkezése folytán következik be. A bíróság a Christel Schmidt-ügy ítéletének 17. és 18. bekezdésében ugyanakkor rámutatott arra, hogy az átszállás nem jelenti a jogviszony tartalmának változathatatlanlanságát, és nem keletkeztet felmondási tilalmat sem. A 3. cikkely (1) bekezdése ugyanis nem zárja ki a munkajogviszonyoknak a felek általi módosítását, feltéve, hogy ezt a nemzeti jog megengedi. Az irányelv alkalmazása körében sajátosan, elsősorban német jogi hatásra merült fel a munkavállaló ellentmondási jogának kérdése. A Szövetségi Munkaügyi Bíróság gyakorlatában a hetvenes évek közepétől³⁶ meggyökeresedett az a nézet, hogy az átruházással érintett munkavállaló a BGB 613a. § által az irányelv

rendelkezéseivel összhangban szabályozott jogkövetkezményeknek, azaz lényegében az automatikus átszállásnak ellentmondhat (Widerspruchrecht). A munkavállaló ebben az esetben nyilvánvalóan annak a kockázatnak teszi ki magát, hogy mivel a munkahelye (üzem, üzembrész) más rendelkezése alá került, a munkáltatója a munkajogviszonyt fel fogja mondani, tipikusan rendes felmondással. A német munkajogban azonban rendkívül erősen jelen van a privátautonómia eszméje, amellyel ellenkezik, hogy a munkavállaló akaratán kívüli körülmények folytán kerüljön sor a munkáltató megváltozására. Ebben keresendő ennek a bírói gyakorlatban kialakult intézménynek az indoka, amelynek révén tehát a munkavállaló a kellő időben tett nyilatkozatával megakaszthatja az átszállás automatikus jogkövetkezményeinek beálltát.³⁷ A Katsikas-ügyben,³⁸ valamint később a Merckx,³⁹ illetve az Europiées SA⁴⁰ esetekben a bíróság a következők szerint foglalt állást. Az irányelv – az automatikus átszállás gondolatának bázisán – nem tartalmazza a munkavállaló ellentmondásának lehetőségét, ám a nemzeti jogi szabályok rendelkezhetnek e szerint. Utóbbiak hiányában tehát a munkavállaló a jogutód munkáltatóval, azaz a gazdasági egység átvevőjével szemben nemcsak jogosulttá, hanem (a munkajogviszonyból folyó kötelezettségei tekintetében) kötelezetté is válik.

II.4. Az irányelv alkalmazása a munkáltatói fizetésképtelenség esetében

Az irányelvnek az 1998. évi módosítást megelőző alkalmazása során az az álláspont alakult ki a bíróság gyakorlatában, hogy a felszámolási eljárásban⁴¹ nem irányadóak az irányelv rendelkezései. Az ilyen irányú bírói gyakorlat az Abels-ügyben kezdődött.⁴² Ebben az ügyben a bíróság úgy fogalmazott, hogy az irányelv alkalmazását nem célszerű kiterjeszteni a fizetésképtelenségi eljárásokra, mert ez elrettenti az átruházás lehetséges kedvezményezettjeit a vállalat, üzem megszerzésétől. Ezért a hitelezők sokkal inkább a vállalat vagyontárgyainak egyenként való értékesítése mellett döntenének, ami munkahelyek tömeges megszűnését vonhatná maga után. A fizetésképtelenségi (amint alább látni fogjuk valójában felszámolási) eljárások tehát nem tartoznak az irányelv hatálya alá, ám már itt leszögezte a bíróság azt, hogy a tagállamok ennek ellenkezőjét írhatják elő, azaz az üzemátszállás szabályait alkalmazni rendelkezhetnek ezekben az esetekben is.

Az Abels-ügyben azonban a fizetésképtelenségi eljárásoknak egy sajátos típusa jelent meg, a holland jog „surceance van betaling” elnevezésű eljárás.

rása. Ennek az eljárásnak az a lényege, hogy a bíróság a vállalat adósságainak törlesztését határozatával felfüggesztheti.⁴³ Az eljárás célja ebben az esetben tehát nem a munkáltató (jogutód nélküli) megszüntetése, elszámolása, hanem sokkal inkább további működésének biztosítása. Az Abels-ügyben tehát a bíróság az említett szempont mentén úgy döntött, hogy ez a fajta eljárás nem rekeszthető ki az irányelv hatálya alól, hiszen nem állnak fenn azok az indokok, amelyek erősen érvényesülnek azon eljárások esetében, amelyeknek célja a munkáltató megszüntetése (felszámolása). Egy másik, ugyancsak a nyolcvanas évek közepén született ítéletben⁴⁴ a bíróság hasonló álláspontot fejtett ki, amikor úgy döntött, hogy amennyiben már megnyitották a felszámolási eljárást és az érintett vállalat vagy üzem az értékesítendő vagyontömegbe tartozik, úgy az irányelv ennek átszállása (adott esetben elidegenítése) tekintetében nem alkalmazandó. Ismételten megerősítette azonban a bíróság azt, hogy a tagállamok számára nyitva áll a lehetőség az irányelv szabályainak ilyen esetekben való alkalmazására. A d'Urso-ügy⁴⁵ során az olasz csődjognak egy sajátos eljárása került a megítélés középpontjába. Ennek a közigazgatási eljárásnak egy 1979. évi törvény szerint az a lényege, hogy a nagyobb vállalatok krízishelyzetében hatósági határozattal kényszerűszanalást rendelnek el. Az eljárás célja a vállalat megszüntetése is lehet, de irányulhat a működésének fenntartására is. Utóbbi esetben – hasonlóan az előbb említett ítélethez – az irányelv alkalmazandó, előbbiben nem.

Látható tehát, hogy a bíróság gyakorlata – egyezően az irányelv céljával – arra irányult, hogy azokban az esetekben, amikor a vállalkozás tevékenységének fenntartása egyáltalán lehetséges, az irányelv munkavállaló-védelmi rendelkezéseit alkalmazza, amikor azonban a fizetési képtelenségi eljárás a vállalkozás megszüntetésére irányul, akkor ezt mellőzze. Ugyanakkor mindvégig nyitva maradt a tagállamoknak az a lehetősége, hogy az irányelv szabályait az utóbbi körben is megvalósítsák. Lényegében ennek a szemléletnek a megfogalmazását találjuk az irányelv hatályos 4a. cikkelyében, amikor az – a tagállamok eltérő rendelkezése hiányában – kizárja az irányelv alkalmazását a vállalkozás vagyonának elszámolása (liquidation) céljából indított eljárásban. A fizetési képtelenségi eljárásoknak azon körére azonban, amelyek nem az elszámolást irányozzák elő, az irányelv két lehetőséget nyit a nemzeti jogalkotó számára. Az egyik szerint a tagállam kizárhatja a munkajogviszonyokból származó követelések átszállását, feltéve, hogy egyébként legalább olyan szintű védelmet hoz létre, mint amely a 80/987/EGK számú irányelv⁴⁶ alapján megilleti a munkavállalókat. A másik alapján a mun-

kavállalók képviselőinek, valamint az átadónak és átvevőnek a megállapodása alapján lényegében kizárhatja a munkajogviszonyok változatlan fenntartásának az elvét. A megállapodásnak a vállalkozás fenntartása a célja, és ennek érdekében a felek módosíthatják a foglalkoztatás feltételeit. E megállapodások kollektív szerződéses hatályúak. Ez az opció csak abban az esetben alkalmazható, ha a fizetési képtelenségi eljárás az említett 80/987/EGK irányelvben foglaltak szerint zajlik, és az intézményt a nemzeti jogrendszerben az irányelv hatálybalépésének napjáig már létrehozták. A rendelkezés tehát a munkahelyek megtartása érdekében hatályban hagyja az ezt célzó korábbi tagállami szabályokat.

II.5. A munkavállalók jogainak védelme, a felmondás korlátozása és a kollektív munkajog intézményei az irányelvben

Az irányelv elsősorban az individuális munkajogviszonybeli status quo fenntartására irányul.⁴⁷ Ezt a célt elsődlegesen az irányelv 4. cikkelyének rendelkezései szolgálják. Az (1) bekezdés a felmondás jogának korlátozását célozza, amikor úgy rendelkezik, hogy pusztán az átszállásra hivatkozva nem lehet megszüntetni a munkajogviszonyokat; nem zárja ki ugyanakkor a szokásos egyéb, műszaki, gazdasági, illetve munkaszervezési indokra alapított munkáltatói felmondás lehetőségét. Megjegyezzük, hogy a korlátozás nem vonatkozik a felszámolási eljárásban közölt felmondásokra. A 4. cikkely (2) bekezdése a munkavállalói megszüntető nyilatkozatok (ideértve most a közös megegyezéssel, azaz megállapodással megszüntetést is) tényállásaira tartalmaz szabályt, mégpedig oly értelműt, hogy amennyiben a munkajogviszonyt a munkavállaló az átszállást követően a munkafeltételek jelentősen hátrányos változása miatt lesz kénytelen megszüntetni, ezt úgy kell tekinteni, mintha a munkajogviszonyt a munkáltató szüntette volna meg. A munkafeltételeknek a munkavállaló hátrányára való lényeges megváltozása nemcsak individuális munkáltatói aktusok, hanem a kollektív megállapodások tartalmának változása miatt is bekövetkezhet. A szabályból az következik, hogy a nemzeti jognak a munkavállalói megszüntető nyilatkozat esetére a munkavállalót olyan helyzetbe kell hoznia, mintha a munkajogviszonyt a munkáltató szüntette volna meg rendes felmondással.⁴⁸

Jelentős eleme a munkavállaló helyzete biztosításának a munkáltatóknak (a jogelődnek és a jogutódnak) együttes felelősségére vonatkozó szabály [3. cikkely (1) bekezdés második francia bekezdés]. Az eredeti szöveghez képest pontosított rendelkezés arra

irányul, hogy a munkajogviszony átszállása ellenére a munkavállaló a korábbi munkáltató ellen is fordulhasson a vele szemben (az átszállást megelőzően) keletkezett követeléseinek érvényesítése végett. Ezen felelősségi szabály nyilvánvalóan nem alkalmazható az összeolvadás esetében, hiszen ilyenkor a jogelőd megszűnik. Ebből következően számos tagállam kifejezetten így is rendelkezik, azaz az együttes (néhol mögöttes, kezesi) felelősség szabályait kifejezetten mellőzi az összeolvadás esetében.⁴⁹ Említésre méltó az átadónak az átvevővel szembeni tájékoztatási kötelezettsége [3. cikkely (2) bekezdés]. Ki kell azonban emelni, hogy e köteletség megszegése irreleváns az irányelvben meghatározott joghatások bekövetkezése szempontjából, azaz a jogutód munkáltató (esetleg mindkettő) ebben az esetben is felel a munkavállaló követelése miatt.

Az irányelv szerint a kollektív szerződésben meghatározott munkafeltételeket, azaz a kollektív szerződések normatív hatályú rendelkezéseit az átvevőnek fenn kell tartania – a kollektív szerződés ezt megelőző megszűnésének vagy új kollektív szerződés hatálybalépésének hiányában – legalább egy évig. Az 3. cikkely (3) bekezdése e rendelkezésének alkalmazásában kollektív szerződéses rendelkezésnek kell tekinteni minden „munkaviszonyra vonatkozó szabály” természetű⁵⁰ kollektív megállapodást.

Az irányelv egyetlen vonatkozásban rendelkezik a munkajogviszony tartalmát nem képező, ám ahhoz szorosan kapcsolódó munkavállalói jogokról, közelebről az ún. üzemi biztosítási pénztárak szolgáltatásai iránti igényekről. Ezek a nem ex lege biztosítási kötelezettség alapján működő intézmények tipikusnak mondhatók a közösségi tagállamokban, és mintegy kiegészítik az állam által szervezett társadalombiztosítási rendszereket. Az irányelv hatálya – a tagállamok eltérő rendelkezése hiányában – nem terjed ki az e körben fennálló várományokra.⁵¹ A tagállamokra azonban még abban az esetben is kötelezettséget ró az irányelv, ha nem terjesztik ki annak alkalmazását az ilyen rendszerekben keletkezett várományokra. A kötelezettség ezek védelmében szükséges intézkedések megtételére vonatkozik, tartalmára vonatkozóan az irányelv közelebbi meghatározást nem tartalmaz.

A kollektív szerződések jogi sorsának rendezésén túl az irányelv egyéb kollektív munkajogi szabályokat is tartalmaz. Ezek a szintén a munkajogviszonyok stabilitásának elősegítését célzó szabályok két csoportra oszthatók: a munkavállalói képviselők védelmére, valamint a tájékoztatási és konzultációs kötelezettségek szabályozására (5. és 6. cikkely). A munkavállalói képviselők védelmének alapvető szabálya az 5. cikkely (2) bekezdésében található, és arra irányul,

hogy ők az átszállást követően is élvezzék az egyébként a tagállamok jogrendjében meghatározott védelmet. A másik, újonnan beiktatott szabálycsoport az (1) bekezdésben található, és a munkavállalók képviselőinek folyamatosságát célozza. A munkavállalói érdekképviselőkkel szembeni információadási kötelezettség a 6. cikkely (1) bekezdésében meghatározott tartalommal mind az átadót, mind pedig az átvevőt terheli. A kötelezettséget kellő időben, az átszállást megelőzően – az irányelvben meghatározott minimális tartalommal – kell teljesíteni. Az irányelv nem tartalmaz kifejezett szankciót a tájékoztatási és konzultációs kötelezettség megszegése esetére, ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok ennek alkalmazásától eltekinthetnének, hiszen kötelességük a közösségi szabályok átvétele során azok hatékonyságának⁵² biztosítása.

III. A magyar munkajog: jogutódlás a munkáltató személyében

III.1. Jogdogmatikai és történeti előzmények

A munkajogviszony automatikus átszállásának eszméje nem idegen a magyar magánjogtól sem: első megjelenése a kereskedelmi alkalmazottak joga körében található. Az 1908. évi LVII. törvénycikk, amely a kereskedelmi üzlet átruházásáról rendelkezett abból az igényből indult ki, hogy az üzlet átvevőjét az üzlet korábbi kötelezettségeiért a hitelezővel szemben törvényes felelősség terhelje, azaz a kötelezettségek átszállása a felek akaratától függetlenül következzen be.⁵³ Ilyen értelemben rendelkezik az 1. §, amikor kimondja, hogy „a ki kereskedelmi üzletet szerződés útján átvesz, felelős az átruházónak az üzletből eredő azokért a kötelezettségeiért, a melyeket az átvétel idején ismert, vagy a rendes kereskedő gondosságával megtudhatott”. Az átruházó felelőssége ugyanakkor nem enyészett el az ügylet következtében, hiszen az a törvény szerint „érintetlen maradt”. A törvény valójában jogdogmatikai áttörést hozott az üzlet körében keletkezett jogviszonyok élők közötti átruházáskori sorsának megítélésében,⁵⁴ hiszen korábbi kereskedelmi jogunk a kötelezettségeknek „ex lege” átszállását nem ismerte. A fordulat a bírói gyakorlatban is határozottan ment végbe. A szolgálati viszonyok ez idő szerint a kereskedelmi üzlet körében keletkezett kötelmi viszonyokkal azonos elbírálás alá estek, illetve mivel a kereskedelmi üzletből eredő kötelezettségek körébe tartoztak az alkalmazottak igényei, rájuk is az 1908. évi LVII. törvénycikk. 1. §-ának rendelkezései voltak irányadók. Az alkalmazotti igények megítélése tehát a törvény alapján a korabeli joggyakorlatban sem okozott problémát. Az azon-

ban már kevésbé volt egyértelmű, hogy a szolgálati jogviszony a szolgálati szerződés alapján fennálló valamennyi joggal és kötelességgel együtt száll át, azaz nem pusztán a tartozások, hanem a követelések tekintetébeni utódlásról (lényegében a kötelmi viszony alanycseréjéről) is szó van. A bírói gyakorlat legalábbis nehezen fogadta be ezt a szemléletet. A kereskedelmi alkalmazottakra vonatkozó rendeleti szabályok azonban megerősítették a magyar kereskedelmi jogban a szolgálati viszony egészében való átszállásának tételét és Bernhard már úgy foglalt állást, hogy az alkalmazott kötelessége a szolgálati viszonyt változatlanul folytatni az üzlet átvevőjével, hiszen az üzletátruházás a szolgálati viszonyt nem szünteti meg, sőt „a szolgálati viszony felbontásának oka nem lehet”. Ugyanitt az általános jogutódlás elvére hivatkozva leszögezi, hogy az alkalmazott jogállása az üzletátvevővel szemben nem változik, azaz „ugyan olyan, mintha az alkalmazást az átruházónál folytatta volna, ehhez képest az alkalmazott igényeinek meghatározásánál egybe kell számítani az üzletátruházónál és az üzletátvevőnél töltött szolgálati időt”.

A magyar szocialista munkajog nem szentelt különös figyelmet a munkáltató személyében bekövetkező változás irányelvben említett eseteinek. A korabeli irodalomban és tételes jogban többször találkozzunk a munkáltató névváltozásával kapcsolatos problémával,⁵⁵ ám ez nem az irányelv hatálya alá tartozó tényállásokat érintő kérdés volt. A fordulatot az üzletátruházás kérdésének megítélésében, illetve egyáltalán felszínre kerülésében a politikai-gazdasági rendszerváltozás idézte elő. Az első társasági törvény⁵⁶ és a hozzá kapcsolódó, elsősorban privatizációs tárgyú más jogszabályok⁵⁷ már a nyolcvanas évek végétől megteremtették annak a lehetőségét, hogy tömegesen jöjjenek létre olyan tényállások, amelyek az európai munkajogban az irányelv hatálya alá tartoztak. Elsősorban az állami vállalatok gazdasági társaságokká alakulása, valamint az üzemek adásvétele, illetve gazdasági társaságba történő bevétele tartoztak ebbe a körbe. A kilencvenes évek elejére ezek az ügyletek mindennaposá váltak, ám a hozzájuk kapcsolódó munkajogi szabályozás elmaradt. Az új Mt. megalkotására irányuló előkészületek során az üzemátzállás kérdésének rendezéséről a jogalkotó – nyilvánvalóan sajátos gazdaságpolitikai szempontok miatt – „megfelekedezett”, és az Mt. hatálybalépésekor a törvény hallgatott e tárgyban.⁵⁸ Ezért is váltott ki meglehetősen ellentmondásos megítélést a LB MK 154. számú állásfoglalása, amely a munkajogi jogutódlás tárgyában született meg.

III.2. A Legfelsőbb Bíróság Munkügyi Kollégiumi

mának 154. számú állásfoglalása

A Legfelsőbb Bíróság jogpolitikai megfontolásai első látásra egyértelműek voltak: rendelkezni kell a munkajogviszonyok sorsáról a munkáltatói alanyváltozás esetére, hiszen a korabeli joggyakorlat tömegesen hozta felszínre e körben a problémákat.⁵⁹ E jogpolitikai szándék mikénti megvalósítása azonban több tekintetben aggályos volt. Az Mt. 1992-es hatályba lépésekor hallgatott ugyan az üzletátruházás kérdéséről, ám a záró rendelkezések körében található volt olyan rendelkezés, amely jól tükrözte a jogalkotói szándékot a munkáltatói alanyváltozás esetére. Az Mt. 209. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy ha a munkavállaló munkaviszonya a törvény hatálybalépése előtt áthelyezéssel keletkezett, korábbi munkaviszonyát, mindaddig, míg munkaviszonyát nem szünteti meg – a 95. § alkalmazását kivéve –, úgy kell tekinteni, mintha jelenlegi munkáltatójánál töltötte volna el. E szabályból kitűnően az Mt. az áthelyezéssel – azaz a korabeli szabályozás szerinti háromoldalú megállapodással – keletkezett munkajogviszonyok esetében általában elismerte a munkajogviszonyok folyamatosságát, azonban a végkielégítés tekintetében nem kívánta az áthelyezést megelőző, esetleg igen hosszú munkajogviszonyok terheit az új munkáltatóra telepíteni. Különösen problematikus volt e rendelkezés abból a szempontból, hogy az áthelyezés volt az a jogcím, amely az üzletátruházás tényállásaiban – egyéb tételes jogi szabály hiányában – tömegesen került alkalmazásra: az átadó, az átvevő és a munkavállaló megállapodtak a munkajogviszony folytatásában, amelynek a korábbi Mt. rendelkezései szerint az volt a joghatása, hogy az áthelyezést megelőző korábbi munkajogviszonyt az átvevővel szemben minden tekintetben folyamatosnak kellett tekinteni. Kogens szabályával⁶⁰ az Mt. lényegében lehetlenné tette, hogy az érintettek úgy állapodjanak meg, hogy minden a munkajogviszonyból származó jog és kötelesség átszálljon az átvevő munkáltatóra, hiszen kizárta e körből a végkielégítésre vonatkozó munkavállalói igényeket.⁶¹

A Legfelsőbb Bíróság, mint említettük, az Mt. 86. §-ának dogmatikai bázisán keresett választ a joggyakorlatban felmerült ellentmondásokra. A Munkügyi Kollégium 154. számú állásfoglalása szerint a munkaviszonyt a munkáltató személyében bekövetkezett jogutódlás nem érinti. Ehhez képest a jogelőddel létesített munkaviszony a jogutóddal változatlanul fennáll, és különösen a felmondási idő és a végkielégítés szempontjából az e munkaviszonyban töltött időket együttesen kell számításba venni. Az Mt. 86. §-a értelmében a munkaviszony megszűnik a munkavállaló halálával vagy a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével. Ebből következően a munkavi-

szonyt a munkáltató jogutódlással való megszűnése (megváltozása) nem érinti. (Ennek felelt meg a kollektív szerződések tekintetében az Mt. 40.§ azon rendelkezése, amely szerint a munkáltató jogutódlással történő megszűnése a kollektív szerződés hatályát nem érinti.) A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint jogutódlás esetén tehát nem lehetett szó áthelyezésről, következésképpen az erről szóló akár megengedő, akár tiltó (szerződéses vagy jogszabályi) rendelkezések a vitás kérdés elbírálása szempontjából közömbösek.

A Legfelsőbb Bíróság fenti álláspontja aggálytalan: az általános jogutódlás (a munkáltató jogutóddal való megszűnése) esetében kétségtelen, hogy az egyetemesen átszálló jogok és kötelezettségek körébe tartoznak a munkajogviszonyból származók is, és e tekintetben valóban nem jöhet szóba a felek eltérő megállapodása. A Legfelsőbb Bíróság azonban – feltehetően az irányelv rendelkezéseinek ismeretében és azokra támaszkodva – kiterjesztően értelmezte a jogutódlás fogalmát: jogutódlásnak tekintette nemcsak az egyetemes jogutódlást, „hanem az üzemnek, üzletnek, munkahelynek megállapodáson alapuló átvételét is, ha az átvevő az átadó jogába lép [így különösen a munkáltatói üzem egészére vagy meghatározott részére vonatkozó jogátruházás, például adásvétel, csere, bérlet, hasznóbérlet, illetve gazdasági társaságba való belépés vagy bevétel révén a munkavállaló(k) folyamatosan történő tényleges továbbfoglalkoztatásával].” Az állásfoglalás az irányelv „átvétele” tekintetében nem lépett tovább: a kifejtettek nem érintették a jogelődnek az átszállás (átruházás) előtt keletkezett tartozásokért való és esetleges egyéb kötelezettségeit, azaz a Legfelsőbb Bíróság a munkajogviszonyból származó – az átszállás előtt esedékessé vált – munkáltatói tartozásokat érintetlenül hagyta, és szemben az általános jogutódlás esetében alkalmazott megoldással, azokra nem alkalmazta az *ex lege* átszállás elvét.

A Legfelsőbb Bíróság tehát részben magáévá tette az európai munkajogi megoldást,⁶² amikor az üzem átruházásához a munkajogviszonyok átszállásának joghatását fűzte, azonban a nyilvánvalóan *contra legem* értelmezésnek számos ellentmondásos vonása és hiányossága volt. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában visszaható hatállyal alkalmazta az általa „alkotott normát”, azaz az annak kibocsátása előtt keletkezett tényállásokban is érvénytelennek tekintte az üzemátruházás esetére létrejött áthelyezésre irányuló megállapodásokat, de még szembetűnőbb volt, hogy e tényállásokban – eltérően az Mt. 40. §-a alapján az általános jogutódlás eseteire kínált megoldástól – nem érintette a kollektív szerződések sorának kérdését.

III.3. A munkajogi jogutódlás közösségi szabályainak átvétele és a jogutódlást megvalósító tényállások

Az 1997. évi LI. törvény (a magyar munkajogban elsőként) kifejezetten az európai uniós csatlakozással összefüggő munkajogi jogharmonizáció céljával született meg, és e körben az irányelvnek, valamint a csoportos létszámcsökkentés szabályainak az átvételét kívánta megvalósítani. A törvény az irányelv átvételének dogmatikai problémáját, az általános és a jogügyleti jogutódlás azonos munkajogi joghatásainak szabályozását a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása által is alkalmazott jogi technikával valósította meg. A törvény az Mt. Záró Rendelkezései körébe új szabályt iktatott. A 209.§ (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a törvény alkalmazásában a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlásnak minősül a jogszabályon alapuló jogutódlás, valamint a munkáltató egészének vagy egy részének (üzem, üzlet, telephely, munkahely) megállapodáson alapuló átadása és átvétele – így különösen adásvétel, csere, bérlet, hasznóbérlet, illetve gazdasági társaságba való belépés vagy bevétel révén – a munkavállaló(k) folyamatosan történő tényleges továbbfoglalkoztatásával.

Az Mt. a jogutódlásnak tehát két tényálláscsoportját különíti el: az általános, vagyis jogszabályon alapuló és a jogügyleti jogutódlást, azaz az üzemátruházást. Mindkét tényálláscsoportban azonos munkajogi jogkövetkezményeket rendel alkalmazni, amelyek tételesjogi bázisa az Mt. 85/A. §-a, valamint a 40/A. §. Már első rátekintésre nyilvánvaló, hogy az egységesen meghatározott jogkövetkezmények nem alkalmazhatók valamennyi szóba jöhető tényállásban: az általános jogutódlás (azaz a jogutóddal való megszűnés) esetében nem jöhet szóba azoknak a rendelkezéseknek az alkalmazása, amelyek a jogelőd és jogutód együttes (mögöttes) felelősségét írják elő.

A munkáltató személyében bekövetkező általános jogutódlás (*universalis successio*) valójában nem vet fel speciális munkajogi problémát, hiszen annak lényege az, hogy a jogelőd vagyona (vagyoni jogai és kötelezései) vagy annak egy meghatározott hányada a maga egészében száll át a jogutódra. E vagyoni jogok és kötelezések körében benne foglaltatnak a munkajogviszonyból származó jogok és kötelezések is: a jogutóddal való megszűnés nyomán tehát ezek változatlanul fennmaradnak. A magyar munkajognak ezt a szemléletét fejezi ki az Mt. 86. § b) pontja is, amikor a munkajogviszony megszűnésének joghatását csak a munkáltató jogutód nélküli megszűnéséhez fűzi. Látható tehát, hogy munkajogunk a munkáltatói oldalon nem tekintti „személyes természetűnek” a munkajogvi-

szonyt, hiszen abban megengedi a nem szerződéses jogcímű (azaz a munkavállaló hozzájárulása nélküli) alanyváltozást. Az Mt. 86. § a) pontja a másik alanyi oldalon éppen ennek az ellenkezőjét jeleníti meg: a munkavállaló halála – azaz a személyében szükségszerűen bekövetkező jogutódlás – megszünteti a munkajogviszonyt.

Az Mt. 209. § (2) bekezdése jogszabályon alapuló jogutódlásnak nevezi az általános jogutódlás eseteit. E körben kézenfekvően a gazdasági társaságok jogutóddal való megszűnésének esetei a leggyakoribbak. A Gt.⁶³ szerint a gazdasági társaság megszűnhet jogutód nélkül vagy jogutóddal. A jogutóddal való megszűnés, az átalakulás szabályairól külön fejezet, a Gt. VII. fejezete rendelkezik. A Gt. 59. § (2) bekezdése szerint gazdasági társaság átalakulásának minősül a gazdasági társaságok egyesülése (összeolvadás, beolvadás) és szétválása (különválás, kiválás), továbbá a gazdasági társaság közhasznú társasággá is átalakulhat. Még az átalakulás általános szabályai körében (67.§) rögzíti a Gt., hogy az átalakulással létrejövő gazdasági társaság az átalakult gazdasági társaság jogutódja, azaz megilletik a jogelőd jogai és terhelik a jogelőd kötelezettségei. E körben a törvény külön is említést tesz a kollektív szerződések sorsáról, és tartalmilag megismétli az Mt. 40. § (2) bekezdésében foglalt szabályt,⁶⁴ amely szerint a munkáltató jogutóddal való megszűnése a kollektív szerződés hatályát nem érinti.

Az átalakulás esetei köréből csupán a szétválás (különválás és kiválás) érdemel külön figyelmet, mivel azok körében az üzemátszállás tényállásai is megvalósulhatnak, hiszen a szétválás valójában a jogelőd vagyonának szétosztásával jár. A gazdasági társaság vezető tisztségviselői a szétválási szerződés tervezetében ún. vagyonmegosztási javaslatot tesznek, amelyben meghatározzák a társaság vagyonának felosztását, illetve annak elveit. A Gt. alapján a szétválás tehát általános jogutódlást valósít meg, azonban egyes vagyonelemek sorsáról a szétválási szerződés rendelkezhet, azaz e vagyonelemek (vagyონrészek) valójában jogügylet – szerződés – révén kerülnek egyik vagy másik gazdasági társaság tulajdonába. Ezekben az esetekben előállhat az is, hogy a társasági vagyon meghatározott hányadának nem mint egésznek a tulajdonjoga megy át a jogutód társaságok tulajdonába, hanem meghatározott vagyontárgy (üzem, üzemrész, üzlet) tekintetében következik be a tulajdonosváltozás. Említésre méltó, hogy a gazdasági társaságok átalakulásakor nemcsak a társaság tulajdonában lévő vagyonról rendelkezhetnek a tagok, hanem más vagyoni (használati stb.) jogaik és kötelezettségeik sorsáról is. Ezen utóbbi jogoknak (és kötelezettségeknek) a jogutódra való átrü-

házása is megvalósíthatja az irányelv alkalmazása szempontjából releváns tényállást.

Az állami vállalatokról szóló törvény⁶⁵ ugyancsak tartalmaz az állami vállalat jogutóddal való megszűnésére vonatkozó szabályt. Az állami vállalat jogutóddal való megszűnése átalakulással következhet be; ennek során az állami vállalat megszűnése nyomán gazdasági társaság vagy szövetkezet jöhet létre. Ezekben az esetekben ugyancsak megvalósul az Mt. 209. § (2) bekezdésében említett jogszabályon alapuló jogutódlás. A szövetkezetek esetében szintén előállhatnak az általános jogutódlás tényállásai. A szövetkezetekről szóló törvény⁶⁶ több e körbe tartozó esetet is nevesít. Ilyenek a szövetkezetek egyesülése, amikor is az egyesülő szövetkezeteket megillető jogok és az azokat terhelő kötelezettségek az új (a befogadó) szövetkezetre szállnak át, valamint a szövetkezet szétválása, amelynek tekintetében a törvény ugyancsak az egyetemes jogutódlás szabályát állapítja meg. Az Sztv. a szétválás körében külön is rendelkezik a munkavállalók sorsáról: a szétváláskor az igazgatóság által készített vagyonmegosztási javaslatnak ki kell terjednie a munkavállalók munkajogi helyzetében beálló esetleges anyagi következmények viselésére is. A meglehetősen bizonytalan tartalmú rendelkezés indoka itt is hasonló a gazdasági társaságok szétválásánál alkalmazotéhoz: a szövetkezet mint munkáltató megszűnése nyomán alancsere következik be a munkajogviszonyokban is, ezért a szétválás időpontjában már esedékessé vált munkavállalói követeléseket (és tartozásokat) ugyancsak meg kell osztani a jogutódok között. Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy szövetkezei vagyon szétosztása során egyes vagyonelemek (üzemek, üzemrészek, üzletek), illetve ezekre vonatkozó vagyoni jogok és kötelezettségek az egyes jogutódok vagyonába kerülhetnek. Ez utóbbi esetben szintén megvalósul az Mt. 209. § (2) bekezdésében említett tényállás, azonban a jogutódlás jogügylet révén, azaz az üzem stb. átadása-átvétele nyomán következik be. A szövetkezet átalakulással is megszűnhet; ennek nyomán korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság jöhet létre, amely a szövetkezet egyetemes (általános) jogutóda.

Figyelemmel az Mt. 73. §-ának rendelkezésére, a munkajogviszonyban a munkáltatói alanyi pozícióban természetes személy is állhat. E „munkáltatótípus” tekintetében is bekövetkezhet az egyetemes jogutódlás, mégpedig a halál nyomán. A magyar munkajognak sajátos vonása az, hogy a természetes személy munkáltató halála az általa létesített munkajogviszonyokat nem szünteti meg, hiszen ilyenkor jogutód nélküli megszűnésről nem lehet szó. E megoldás általánosnak mondható az európai országok munkajogá-

ban, ugyanakkor – szűk körben – találkozunk kivételekkel is. Ezek körében említésre méltó az, hogy a munkaszerződés céljából következhet a munkajogviszonyban a munkáltatói oldalon megjelenő személyessége is. Ebben az esetben a munkáltató halála – esetleg külön törvényi rendelkezés folytán – megszünteti a munkajogviszonyt. Ilyen jellegű munkajogviszonyokra példa lehet a magántitkári, beteggondozói, oktatói tevékenység ellátására irányuló jogviszony.⁶⁷ A magyar munkajog (ideértve a bírói gyakorlatot is) az említett kivételeket nem ismeri, azaz a természetes személy munkáltató halála mindig a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlást valósít meg.

Az Mt. 209. § (2) bekezdésének második fordulata szerint a munkáltató egészének vagy részének átadása és átvétele megállapodáson is alapulhat, azaz megvalósulhat különösen adásvétel, csere, bérlet, haszonbérlet, illetve gazdasági társaságba való belépéssel vagy bevétel révén. Az irányelvnek az említett rendelkezés hatálybalépésekor hatályban volt szabálya a „szerződéses átruházás” (vertlagliche Übertragung, legal transfer) megfogalmazást alkalmazta [korábbi 1. cikkely (1) bekezdés]. A módosítás nyomán az irányelv szövege e tekintetben nem változott [1. cikkely (1) bekezdés a) pont]. A magyar jogalkotó az irányelv tárgyi hatályával azonosan határozta meg az Mt. 209. § (2) bekezdésének tartalmát. Az LB MK 154. számú állásfoglalása korábban már hasonló értelmű rendelkezést tartalmazott. Az Mt. hatályos szabálya láthatóan az állásfoglalás jogtechnikai megoldását alkalmazta. Mindkettőnek jellegzetessége az, hogy példálózó jelleggel sorolja fel azoknak a jogügyleteknek a körét, amelyek révén megvalósulhat a munkáltatói alanycsere. Ezek egy része a tulajdonszerzés ügyletei körébe tartozik. Ilyenek az említettek közül az adásvétel, a csere és a gazdasági társaságba való bevétel. A polgári jog hagyományos ügyletein túl az utóbb nevesített bevétel érdemel említést. A Gt. 12. § (1) bekezdése szerint a társaság tagjainak (részvényeseknek) a vagyoni hozzájárulása pénzbeli hozzájárulásból (pénzbetétből), illetve a tagok (részvényesek) által a gazdasági társaság tulajdonába adott nem pénzbeli hozzájárulásból (nem pénzbeli betétből) áll. Az utóbbit a gyakorlatban általában apportnak nevezik, és ilyennek tekinthető minden vagyoni értékű forgalomképes dolog, szellemi alkotás vagy jog. Az apportálás eredményeként tehát tulajdonjog-átruházás történik: a tagtól a tulajdonjogot az ügylet révén a tagsága mellett működő társaság szerzi meg. Meg kell jegyeznünk, hogy a tulajdonszerzés egyéb ügyletei (pl. lízingszerződés) is e körbe tartoznak. Az ügyletek visszerthessége sem szükséges a 209.§-ban írott tényállás megvalósulásához, éppen ezért a tulajdonosváltás ajándékozás révén is bekövetkezhet.

A tulajdonjog megszerzésére irányuló ügyleten túl a használatra irányuló szerződések is alkalmasak az üzem stb. átadásának-átvételének megvalósítására. Ilyenek különösen az Mt-ben és a 154. számú állásfoglalásban is említett bérlet és haszonbérlet, de nyilvánvalóan a használat jogának átengedését célzó minden más ügylet is e körbe tartozik. Ilyenek tekinthetjük az albérletbe adást, vagy a haszonbérlet tárgyának átengedését újabb haszonbérleti szerződéssel. Az Európai Bíróság, de egyes nemzeti bíróságok⁶⁸ gyakorlata alapján is, nemcsak a dolog tulajdonjogának vagy használatának átengedésére irányuló szerződések valósíthatják meg az e körben releváns jogügyleteket. A valamely tevékenység ellátásával teljesülő szerződések, például a megbízás, vagy az egyébként eredményköteleme természetű vállalkozás ugyancsak alkalmasak az üzem átadás-átvételére, illetve ezen ügyletek körében is létrejöhet az átszállás.

A természetes személy munkáltató halála esetén nemcsak a törvényes öröklés alapján bekövetkező egyetemes jogutódlás jöhet szóba, hanem egyéb esetek, közöttük a különös vagy másképpen egyedi jogutódlás tényállásai is.⁶⁹ A végintézkedésen alapuló öröklés körében annak mindhárom formája szóba jöhet: a végrendelet, az öröklési szerződés és a halál esetére szóló ajándékozás. A végrendelet tárgya az örökgyógy vagyona vagy annak egy része lehet, azaz a teljes hagyaték vagy annak egy része is. A végrendeleti öröklés rendjében örökös tehát az, akinek az örökgyógy az egész hagyatékát, illetőleg annak meghatározott hányadát juttatja. Kétség esetén az is örökös, akinek az örökgyógy az egész hagyaték értékének jelentős részét kitevő meghatározott egy vagy több vagyontárgyat juttat, ha az örökgyógy feltehető akarata szerint a részesítettnek a hagyatéki terhek viselésében is osztoznia kell. A végrendeleti öröklés esetében tehát előáll a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás, amennyiben az örökgyógy a hagyatékból az Mt. 209. § (2) bekezdésében említett vagyont (üzemet, üzembrészt, üzletet stb.) juttatja az örökös(ök)nek. A hagyomány esetében annak jogosultja (a hagyományos) a hagyatékban meglévő (kivételesen meg nem lévő) vagyontárgyban (szolgáltatásban) részesül, valamely jogosultságot nyer. Mind a dologi, mind pedig a kötelmi hagyománynak lehet tárgya az üzem stb., azaz annak átszállása e jogcímenek is megvalósulhat. Ugyanezt mondhatjuk az öröklési szerződésről, mint jogügyletről, hiszen abban az örökgyógy bármilyen végrendeleti rendelkezést tehet. A halál esetére szóló ajándékozás tárgya lehet bármely juttatás, amely végrendelet esetében hagyománynak minősülne; e vonatkozásban irányadók tehát a Ptk. 641. § rendelkezései. Ennélfogva az ajándékozásnak tárgya lehet

a hagyatékban meglévő vagyontárgy (ha annak juttatása nem minősül öröklésnek), vagy olyan vagyoni szolgáltatás, amelyet az örökösnek kell teljesítenie a megajándékozott részére. Az ügylet tárgya tehát mindkét esetben lehet üzem stb., ennél fogva a munkáltató személyében a jogutódlás ezek révén is megvalósulhat. Megjegyezzük, hogy az öröklés körében a haszonélvezeti jog megszerzése is ugyanezt a joghatást váltja ki, hiszen annak keletkezésekor szintén változás következik be az üzem jogosultjának személyében.

A fent említett ügyletek közös vonása az, hogy általuk az irányítás tényleges lehetőségét, az irányítási-vezetési hatalmat a korábbi jogosulttól más valaki szerzi meg. A mondottakból látható tehát, hogy az irányelv, illetve a munkajogi jogutódlás szabályainak alkalmazásában megállapodáson minden olyan jogügyletet értenünk kell, amely alkalmas arra, hogy az üzem feletti irányítási hatalmat másra átruházza. E jogügyletek esetében a munkáltatói alany megváltozása valójában nem annak megszűnése mellett, a személyében bekövetkező egyetemes (jogszabályon) alapuló jogutódlás okán következik be. A munkáltatói alany nem szűnik meg, csupán – a jogügylet révén – elveszti az üzem feletti irányítást, és ezzel a munkajogviszonybeli joggyakorlás és kötelesegteljesítés lehetőségét, illetve azt más szerzi meg. Ahogy az általános jogutódlás esetében magától értetődő a jogok és köteleességek körében a munkajogviszonyok (és az ahhoz szorosan kapcsolódó más jogviszonyok) átszállása, úgy a jogügyleti – egyedi, singularis – utódlás esetében egyáltalán nem az. Éppen ellenkezőleg: speciális szabály hiányában az üzem megszerzéséhez nem fűződik a munkajogviszonyok átszállásának joghatása. Az irányelv és immár a magyar munkajog szabályai éppen ezt a joghatást fűzik az említett jogügyletekhez.

III.4. A jogutódlás szabályainak alkalmazása a munkáltató fizetésképtelensége esetén

Amint láttuk, azzal a kérdéssel, hogy az irányelv alkalmazható-e a munkáltató fizetésképtelensége miatt indult eljárás időtartama alatt, az Európai Bíróság több ítéletében is foglalkozott. A Bíróság – az irányelv módosítását megelőzően – stabil ítélkezési gyakorlatot alakított ki, amely úgy összegezhető, hogy a fizetésképtelenségi helyzet sajátosságaira, valamint az irányelv céljaira figyelemmel a tagállamok nem kötelesek az irányelv alkalmazására a munkáltató fizetésképtelensége esetén folyamatban lévő (a munkáltató megszüntetésére irányuló) eljárás során. Ennek indokát a Bíróság abban látta, hogy a fizetésképtelenség esetén alkalmazott eljárások a tag-

államokban olyan jellegzetességeket mutatnak, amelyek indokolttá teszik az eltérést az irányelv szociálpolitikai céljának megvalósításától.

A magyar jognak a munkáltatói fizetésképtelenség esetében alkalmazott eljárásáról a Csődtörvény⁷⁰ rendelkezik. A Cstv. három különböző eljárást szabályoz: a csődeljárást, a felszámolási eljárást és a végelszámolást. Mindhárom eljárás körében a Cstv. hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet vagyonaiba tartoznak olyan vagyonrészek, amelyek üzemben, üzemrészben, üzletben testesülnek meg, ennél fogva ezek átruházása (elidegenítése) esetére a magyar jogban is kézenfekvően merül fel a munkajogi jogutódlás szabályainak alkalmazhatósága. Különösen vonatkozik ez a felszámolási eljárásra. A felszámolás során a felszámoló jogosult azonnali hatállyal felmondani a gazdálkodó szervezet által kötött szerződéseket, azonban nem gyakorolhatja e jogát néhány különös, a Cstv.-ben nevesített szerződés esetében. Ilyenek a munkaszerződés és a kollektív szerződés is. E szerződések tehát – a rendkívüli felmondás, a próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés, a közös megegyezéses megszüntetés és az Mt. 88. § (2) bekezdésének alkalmazása hiányában – a felszámolási eljárás megindulását követően is hatályban maradnak, illetve a munkajogviszonyok (kollektív szerződés) fennállhat abban az időpontban is, amikor a felszámoló a Cstv. 48. §-ában meghatározott jogait gyakorolja és köteleseit teljesíti. E rendelkezés szerint ugyanis a felszámoló az adós követeléseit esedékességgkor behajtja, igényeit érvényesíti és vagyonát értékesíti, illetve a vagyont – kedvezőbb értékesítés érdekében – a hitelezők meghatározott arányú egyetértése esetén korlátozott felelősségű társaság, részvénytársaság vagy szövetkezet részére nem pénzbeli betétként (hozzájárulásként) rendelkezésre bocsáthatja. A felszámoló által végzett értékesítés során tulajdonjog átruházására irányuló szerződéseket köt, amelyeknek tárgyát képezheti a gazdálkodó szervezet vagyona, illetve annak egy része, így üzem, üzemrész, üzlet, telephely is. Amennyiben ezekben munkavállalókat foglalkoztatnak, azaz a munkajogviszonyok az értékesítés (az ügylet hatályosulásának) időpontjában fennállnak, úgy alkalmazni kell a munkajogi jogutódlás szabályait, hiszen megvalósul(hat) az Mt. 209. § (2) bekezdésében meghatározott tényállás: az üzemnek stb. megállapodáson alapuló átadása-átvétele. A magyar jog tehát nem tartalmaz kivételes szabályt a fizetésképtelenség esetén alkalmazandó eljárásokra: a munkajogi jogutódlás valamennyi szabálya irányadó ezekben az eljárásokban, ideértve a munkajogviszonyok átszállására, a kollektív szerződéses feltételek fenntartására, a munkavállalói képviselők védelmére, a jogelőd és jogutód együttes felelősségére vonatkozó szabá-

lyokat. A magyar jog tehát ez idő szerint nem tartalmaz az irányelv 4a. cikkely (1) bekezdésében található felhatalmazáson alapuló szabályt, azaz nem veszi ki a munkajogi jogutódlás szabályainak hatálya alól ez említett eljárásokat, illetve jogunkban nincs a 4a. cikkely (2) bekezdés a) vagy b) pontjában meghatározott célokat szolgáló jogintézmény. Ennek a helyzetnek összességében az a következménye, hogy az üzem, üzemrész, telephely megszerzője a gazdálkodó szervezet vagyónának értékesítésekor az ezen időpontban fennálló munkajogviszonyokból származó munkavállalói jogoknak, illetve az átszállást megelőzően esedékessé vált igényeknek is (utóbbi esetben egyetemleges) kötelezettjévé válik.

III.5. A munkajogviszonyok sorsa a munkajogi jogutódlás során

A magyar munkajog a munkajogviszonyok automatikus átszállásának elvéből indul ki. Az Mt. 85/A. § (1) bekezdése szerint a munkajogviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogelőd munkáltatóról a jogutód munkáltatóra szállnak át. Az átszállás automatizmusa abban áll, hogy – amint azt a Legfelsőbb Bíróság legutóbb is⁷¹ is megerősítette – ahhoz nem szükséges a feleknek sem egy-, sem többoldalú jognyilatkozata, különösen a munkaszerződés módosítása, illetve új munkaszerződés megkötése. E megoldás az irányelv rendelkezéseivel egybevág, és azzal a következménnyel jár, hogy a munkavállaló a magyar jogban sem akaszthatja meg a munkajogviszony átszállásának joghatását. A Legfelsőbb Bíróság azt is kifejtette,⁷² hogy amennyiben a munkavállaló megtagadja a jogutód irányában a munkavégzési köteleesség teljesítését, úgy ez rendkívüli felmondásra okot adó körülmény. Látható tehát, hogy a munkajogviszony a maga egységében, a jogok és kötelezettségek teljességével száll át a jogutódra.

Mint említettük, az irányelv rendelkezései a munkajogviszonybeli munkavállalói pozíció fenntartására irányulnak. Több intézmény is ezt a célt szolgálja, de különösen ilyen a jogelőd és a jogutód munkáltató együttes felelősségére vonatkozó szabály. Az Mt. 85/A. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogelőd munkáltató a munkavállalóval szemben, a jogutódlás időpontját megelőzően keletkezett kötelezettségeikért – az igénynek a jogutódlás időpontját követő egy éven belüli érvényesítése esetén – a jogutód munkáltatóval egyetemlegesen felelős. Figyelemmel arra, hogy az egyetemleges felelősségnek logikai előfeltétele az, hogy a munkavállalói igény érvényesítésének időpontjában a jogelőd és a jogutód munkáltató is létezzék, e szabály alkalmazásá-

ban nyilvánvalóan nem jöhetnek szóba azok az esetek, amelyeknél a jogutódlás a jogelőd megszűnése mellett valósul meg. Ilyenek a szétválás és az egyesülés, hiszen természeténél fogva mindkettőt az jellemzi, hogy jogutód(ok) a jogelőd(ök) megszűnése mellett jön(nek) létre, azaz a munkavállaló választási lehetősége elesik. (A korábban említett kiválás sajátos ebből a szempontból, hiszen annak során az üzem a jogutód irányítása alá kerülhet, azaz bekövetkezhet a munkajogi jogutódlás, ám a jogelőd azt követően is fennmarad.) Minden más esetben azonban fennáll a választás lehetősége, tehát a munkavállaló a jogutódlás időpontját megelőzően keletkezett – azaz esedékessé vált, lejárt – követeléseit a munkáltatójával vagy a volt munkáltatójával szemben is érvényesítheti. Az egyetemleges felelősség minden munkajogviszonyból származó, és ki nem elégített követelés tekintetében fennáll. Az egyetemleges kötelezettség tekintetében a polgári jog szabályait kell alkalmazni. Ennek elsősorban a kötelezettségek belső viszonyai szempontjából van jelentősége. A kötelezettek ugyanis megállapodhatnak a teherviselés arányában. E megállapodás kézenfekvően az üzem stb. átadásával-átvételével kapcsolatos ügylettel egy időben, ahhoz kapcsolódóan, gazdasági társaságok esetében a vagyonmegosztásra vonatkozó szerződés vagy társasági szerződés megkötése során jöhet létre. Amennyiben a felek között ilyen megállapodás nincs, úgy megítélésünk szerint a munkáltató követelheti teljesítésének megtérítését a jogelődtől, hiszen az alapjogviszonyból, azaz a munkajogviszonyból egyértelműen megállapítható a kötelezettség aránya. Utalunk arra, hogy a német jog e tekintetben differenciáltabb szabályozást alkalmaz,⁷³ hiszen figyelemmel van arra a körülményre, mely szerint a munkajogviszonyban a huzamos munkavállalói teljesítés nyomán a munkadíj (vagy más munkavállalói követelések) időszakonként ismétlődően esedékes(ek). Ezért rendelkezik úgy, hogy a jogutódlást követően esedékessé váló követelések tekintetében a jogelőd olyan terjedelemben, azaz arányban felel, amely megfelel a jogutódlás időpontjáig eltelt időszaknak. Ez a megoldás tehát „pótolja” a magyar jogból hiányzó arányosítási szabályt. A kezesi felelősség szabályai (Mt. 85/A. § /3/ bekezdés) a jogutódlás egyetlen, az ún. apportálás révén megvalósuló tényállásában alkalmazandók. Ezek szerint a jogelőd munkáltató a munkavállalót a munkaviszony megszüntetésekor megillető járandóságokért – feltéve, ha a jogutód munkáltató döntéshozó szervében a szavazatok több mint fele megilleti – a munkaviszonynak a jogutód munkáltató által a jogutódlás időpontjától számított egy éven belül közölt a munkáltató működésével összefüggő okra alapított rendes felmondással, illetve az Mt. 88. § (2) bekez-

dése szerinti munkáltatói intézkedéssel történő megszüntetése esetén kezesként felel. A megoldás abból a feltevésből indul ki, hogy a jogelőd nem pénzbeli hozzájárulása, az üzem, üzlet társasági vagyona vitel és többségi részesedése folytán a munkajogviszonyok megszüntetésére is döntő befolyással rendelkezik, hiszen – feltehetően – ugyanilyen befolyással bír a munkáltató gazdálkodásának alakítására. Ez természetesen nem minden esetben van így, hiszen a társasági szerződés ettől eltérő társasági döntési rendszert is tartalmazhat. Ez azonban nem érinti a felelősségi szabályt: pusztán az apportálás nyomán előálló többségi részesedés megalapozza a jogelőd kezesi felelősségét. Ebben az esetben az Mt. korlátozza a munkavállalói igények körét. A korlátozás a munkajogviszony megszüntetésének jogcímei, illetve az ezek nyomán keletkező munkavállalói igények szerint történik. Az idézett szabály a jogszabályon alapuló kezesség egyik esete, és arra a polgári jog szabályai irányadók. Egyszerű kezességről van szó, hiszen az Mt. nem rendelkezik a készfizető kezesség alkalmazásáról. Ebből folyóan a kezes (jogelőd) követelheti, hogy a munkavállaló követelését először a munkáltatótól hajtsa be, másképpen sortartási kifogást emelhet mindaddig, amíg a jogosult munkavállaló nem igazolja követelése behajtásának lehetetlenségét. A munkavállaló a munkáltatót a kezessel, a volt munkáltatóval együtt is perelheti.

III.6. A jogutódlás hatása a kollektív munkajogban

Az irányelv 3. cikkelyének (3) bekezdése rendelkezik a kollektív szerződésekben meghatározott munkafeltételek sorsáról. A magyar munkajogban a kollektív szerződések jogutódláskori jogi sorsának kérdését differenciáltan kell kezelnünk, mégpedig alapvetően aszerint, hogy milyen módon következik be a jogutódlás, illetve aszerint, hogy a jogutódláskor hatályban van-e a jogutódra kiterjedő személyi hatályú kollektív szerződés.

Az általános jogutódlásnak azokban az eseteiben, amikor a jogelőd megszűnése mellett jön létre a jogutód, az Mt. a kollektív szerződéses alanyi pozícióban bekövetkező alanycsere (jogutódlás) elvéből indul ki: a munkáltató jogutóddal való megszűnése a kollektív szerződés hatályát nem érinti. Itt tehát a jogelőd által megkötött kollektív szerződés normatív és kötelmi természetű rendelkezései egyaránt irányadók a jogutódra. Az Mt. e szabályához képest azonban lex specialisnak minősíthetjük a 40/A. § (1) bekezdésének rendelkezését, amely – a 209. § (2) bekezdés első fordulatából következően – alkalmazást nyer erre az esetkörre is. Eszerint a jogutódlás

időpontjában a jogelőd munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződésben meghatározott munkafeltételeket (azaz normatív természetű rendelkezéseket) – a munkarend kivételével – a jogutódlással érintett munkavállalók tekintetében a kollektív szerződés hatályának lejártáig, illetve másik kollektív szerződés megkötéséig, ezek hiányában legalább a jogutódlás időpontját követő egy évig a jogutód munkáltatónak fenn kell tartania.⁷⁴ Ebben az esetben tehát a kollektív szerződés jogelőd általi felmondása (illetve ennek nyomán hatályvesztése) szóba sem jöhet, továbbá az minden az utódlás időpontjában fennálló munkajogviszony (gyakorlatilag minden munkavállaló) tekintetében alkalmazandó. Kiválás esetében nem beszélhetünk a jogelőd megszűnéséről, tehát a kollektív szerződésnek a felmondása az ő részéről a jogutódlás időpontját követően is lehetséges, ezért az az egy éves határidő lejártát megelőzően hatályát veszítheti. Az összeolvadás sajátos eset a kollektív szerződések sorsa szempontjából, hiszen előfordulhat az, hogy a jogutódlás időpontjában mindkét (vagy esetleg több) munkáltatóra kiterjed a kollektív szerződés hatálya. Itt azonban nem jöhet szóba a 40/A. § (2) bekezdésének alkalmazása, hiszen a jogutód az összeolvadás nyomán jön létre. Ezért előáll az a magyar munkajog elveivel alapvetően ellenkező helyzet,⁷⁵ hogy a jogutód munkáltató munkavállalóira – az Mt. 40/A. § (1) bekezdése szerint – egyidejűleg két vagy több kollektív szerződés rendelkezései lesznek irányadók, mégpedig a különböző munkavállalókra különbözően, aszerint, hogy melyik jogelőddel állottak munkajogviszonyban. A beolvadás esetében – feltevére természetesen, hogy a befogadó gazdasági társaságra kiterjedő hatályú kollektív szerződés a jogutódlás időpontjában nincs – a beolvadó társaság munkavállalóira az ott hatályos kollektív szerződés rendelkezései az Mt. 40/A. § (1) bekezdése szerint lesznek irányadók. Itt tehát az a helyzet fog előállni, hogy – a speciális szabályból folyóan – csak a munkavállalók egy részére terjed ki a kollektív szerződés hatálya, ami megintcsak idegen a magyar munkajog felfogásától.

Az üzem, üzlemrész, üzlet, telephely jogügyleten alapuló átvételének esetére adekvát az Mt. 40/A. § (1) bekezdésének rendelkezése. Amennyiben ugyanis a jogutódnál nincs hatályban kollektív szerződés, vagy az kedvezőtlenebb a munkavállalókra, mint a jogelőd kollektív szerződése, úgy az említett munkajogi szabályok maradéktalanul és lényegében ellentmondásmentesen alkalmazhatók. Itt is előáll persze az a helyzet, hogy csak a munkáltató jogutódlással érintett munkavállalóinak munkajogviszonyára terjed ki a kollektív szerződés hatálya, ám ez a magyar munkajog egyik sajátosságából folyóan kiküszöbölhetetlen. A magyar kollektív szerződéses rendszer

fejletlenségéből származó jellegzetessége az, hogy túlsúlyban vannak az egy munkáltatóra kiterjedő hatályú (ún. helyi) kollektív szerződések, ráadásul az is tipikusnak mondható, hogy viszonylag csekély számú munkáltatónál került sor ezek megkötésére.⁷⁶

Az eddig említett eseteknek tehát az volt a közös jellemzője, hogy a jogutódnál nem volt (illetve részben nem lehetett) hatályban kollektív szerződés. Az üzem stb. átvétele esetében azonban jogelőd és jogutód munkáltató egyidejűleg létezik, eshetőleg mindkettőnél hatályban van kollektív szerződés. Az Mt. 40/A. § (1) bekezdésének szabálya ebben az esetben is alkalmazandó, azonban egyetlen kivétellel. Amennyiben ugyanis a jogutód munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződésben meghatározott munkafeltételek a jogelőd munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződés szerinti munkafeltételeknél a munkavállaló számára kedvezőbbek, a jogutód munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződésben foglaltakat kell alkalmazni. Ennek folytán az ellenkező esetben, azaz ha a jogelőd kollektív szerződése a kedvezőbb, úgy a jogutód munkáltatónál két kollektív szerződés alkalmazása jön szóba. Ez a helyzet akkor is bekövetkezik, amennyiben a jogutódra ágazati kollektív szerződés hatálya terjed ki. Megítélésünk szerint az irányelv 3. cikkelyének (3) bekezdéséből a tagállamokra ilyen szabály alkotásának kötelezettsége nem következik. Igaz ugyan, hogy az irányelv 7. cikkelye lehetővé teszi a munkavállalókra kedvezőbb szabályok alkotását (és e szabály kétségtelenül ilyen), ám a magyar megoldás indokolatlan feszültséget teremt a jogutód munkáltató munkavállalói körében. Az irányelv hatályos 3. cikkelye megengedi a tagállamok számára azt, hogy a jogelődnél irányadó kollektív szerződéses feltételeket csak másik kollektív szerződés alkalmazásáig tartsák fenn. Megítélésünk szerint ezen a jogalapon célszerűbb volna kimondani a jogutód kollektív szerződésének alkalmazását, függetlenül attól, hogy az kedvezőbb-e a jogutódlással érintett munkavállalók számára.

A fentiekből is kitűnően a magyar munkajog megoldása összhangban van az irányelv vonatkozó rendelkezéseivel, amennyiben a kollektív szerződéses feltételek fenntartását – a 3. cikkely (3) bekezdés második francia bekezdése alapján – egyéves időtartamra korlátozza, illetve az irányelv által is megengedett esetekben az egy év előtti változtatást is lehetővé teszi. Az irányelv a „munkafeltételek” (Arbeitsbedingungen, terms and conditions) körében nem alkalmaz kivételt: a kollektív szerződésbe foglalt munkafeltételeket teljes körűen fenn kell tartani az átszállást követően. A magyar munkajog azonban tárgyi kivételként e tekintetben a munkarendet határozza meg, azaz a kollektív szerződésbe foglalt munkarendre nem terjed ki

az Mt. 40/A. § (1) bekezdésében említett munkáltatói kötelesség. Megítélésünk szerint az ellentmondás a magyar munkajog diszfunkcionális szabályának az eredménye,⁷⁷ hiszen az Mt. 119. § (1) bekezdése alapján az alapvetően, rendeltetésénél fogva a munkáltatói irányítási jogkörbe tartozó munkaidő-beosztást kollektív szerződéses rendelkezés lehetséges tárgyává teszi. Ez a megoldás a tagállamok jogában nem jellemző, azaz a munkarend nem tartozik a munkafeltételek körébe, így e kérdés másutt nem merül fel, szakirodalmi tárgyalása is hiányzik. A munkaidő-beosztásnak a munkafeltételek körébe való felvételét az irányelv szociálpolitikai céljai sem indokolják.

Az irányelv kollektív munkajogi szabályai körében részletes rendelkezéseket tartalmaz a munkavállalók képviselőivel [2. cikkely (1) bekezdés c) pont] szembeni tájékoztatási és konzultációs kötelezettségekről. A kötelezettségnek alanya az átadó (jogelőd) és az átvevő (jogutód) egyaránt. Az 1997. évi LI. törvény iktatta az Mt. rendelkezései közé a 21. § (3) bekezdését. Eszerint a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás esetében a jogelőd és a jogutód munkáltató – a jogutódlást megelőzően megfelelő időpontban, de legalább azelőtt, hogy a munkavállalók foglalkoztatási viszonyait, illetve munkafeltételeit érintené – köteles tájékoztatni a szakszervezetet a jogutódlás okáról, a munkavállalókat érintő jogi, gazdasági és szociális következményeiről, továbbá konzultációt kezdeményezni a munkavállalókat érintő tervbe vett egyéb intézkedésekről. E rendelkezés tartalmilag azonos az irányelv vonatkozó szabályával. A tájékoztatási és konzultációs kötelezettség tekintetében a magyar jog két hiányosságot mutat. Az irányelv a munkavállalókat érintő döntésnek a munkáltatót irányító vállalkozás általi meghozatala esetében is előírja az említett kötelességeket, sőt kimondja, hogy a kötelességek megszegése miatt folyó eljárásban nem lehet hivatkozni arra, hogy maga a munkáltató sem kapott tájékoztatást. A magyar jogból hiányzik az irányelv e rendelkezésének átvételét célzó szabály. Ugyancsak nem tartalmaz a magyar munkajog olyan értelmű rendelkezést, amely az irányelv 6. cikkely (6) bekezdésének átvételét szolgálja, hiszen a jogutódlás esetére nem szabályozza a képvisellett, illetve képviseleti szervekkel nem rendelkező munkavállalók irányában fennálló tájékoztatási és konzultációs kötelezettséget.

Az irányelv 5. cikkely (1) bekezdés negyedik francia bekezdése a munkavállalók képviselőjének kontinuitását igyekszik biztosítani abban az esetben, ha az átadás-átvétel (a jogügylet) tárgyát képező üzem megszűnése okán e képviselők megbízatása megszűnne. A szakszervezeti tisztségviselők esetében ez nem állhat elő, hiszen a szakszervezet ún.

munkahelyi szervének helyzetét a jogutódlás tény-állásai nem érintik. Az üzemi tanács (megbízott, illetve központi üzemi tanács) esetében viszont a kétségtelenül lehetséges az említett helyzet bekövetkezése, mégpedig az Mt. 55. § d) és f) pontjában említett tényállásokban. (Egyébként a jogutódlás ezek státuszát nem érinti.) Ilyen helyzetekre az irányelv úgy rendelkezik, hogy az új képviseleti szervek létrehozásáig biztosítani kell a munkavállalók folyamatos képviseletét. Az erre vonatkozó szabály a magyar munkajogból hiányzik. Az irányelv 5. cikkelyének (2) bekezdése rendelkezik a munkavállalók képviselőinek védelméről, mégpedig olyan értelemben, hogy amennyiben az ő megbízásuk a jogutódlás nyomán megszűnne, úgy ők a tagállamok jogrendjében meghatározott védelmet ezt követően is élvezzék. E szabály a munkáltató visszaélészerű joggyakorlását kívánja akadályozni. A munkavállalók képviselői a magyar jogban - egyezően az irányelv 2. cikkely (1) bekezdés c) pontjában foglalt meghatározással - a szakszervezet választott képviselői, valamint az üzemi megbízott, az üzemi tanács tagjai és a központi üzemi tanács tagjai. Az említett személyi körre a magyar munkajogban hagyományosan azonos védelem terjed ki. E védelem alapja az Mt. 28. §-ában található meg, és lényegében a munkajogviszony munkáltató általi megszüntetésének és a munkavállaló munkahelye megváltoztatásának korlátozásában áll. Az Mt. 28.§ (6) bekezdése szerint a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás nem érinti e védelem fennálltát, az attól függetlenül a tisztség ellátása alatt mindvégig, és - feltéve, hogy az érintett a tisztséget legalább hat hónapon át betöltötte - azt követően egy évig fennáll.

IV. Összefoglalás

Az európai közösségi munkajogban közel negyed százada, az európai és világ gazdaságban felerősödött tőkekoncentrációs jeleségek nyomán létrejött szabályok alkalmazásának igényét a hazai politikai és gazdasági rendszerváltozás teremtette meg. A kezdetben a Legfelsőbb Bíróság tevékenysége nyomán kialakított gyakorlat a kilencvenes évek első felében szinte szükségszerűen sajátos privatizációs felhangokat kapott. A mintegy fél évtizeden keresztül fennálló helyzetet, nevezetesen azt, hogy a munkajogi jogutódlás szabályainak alkalmazására tételes jogi szabályok hiányában került sor, a jogalkotó 1997-ben, az első kifejezetten jogharmonizációs célú munkajogi jogszabály elfogadásával változtatta meg. Az 1997. évi LI. törvény a 77/187/EGK irányelv akkor hatályos rendelkezéseit illesztette a magyar munka-

jogba. E kísérletet összességében sikeresnek és előre mutatónak tekinthetjük, különösen annak fényében, hogy a törvény elfogadásakor nemzetközi jogi kötelezettségünk a közösségi szabály átvételére nem állott fenn. A törvény egyetlen tekintetben tűnt (és tűnik) aggályosnak: a kollektív szerződések (és más munkajogviszonyra vonatkozó szabály természetű kollektív megállapodások) jogutódláskori sorsának megítélésében.

A kilencvenes évek végére - a közösségi jogi jogalkalmazás tapasztalatai nyomán - sor került az irányelv módosítására. A módosítás mind az individuális munkajog, mind pedig a kollektív munkajog intézményeit érintő jelentős változásokat hozott a munkajogi jogutódlás (üzemátszállás) szabályrendszerében. A 2001. évi XVI. törvény az Mt. jogharmonizációs célú módosításáról rendelkezett (2001. július 1. napi hatállyal). E törvény kilenc közösségi irányelv átvételét valósította meg, köztük olyanét (a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozóét) is, amelynek módosítására a 77/187/EGK irányelvével gyakorlatilag azonos időpontban, 1998-ban került sor, a jogalkotó azonban - bizonytalan okból - tartózkodott a jogutódlás módosított közösségi szabályainak átvételétől. Ennek okán az európai uniós csatlakozás időpontjáig hátrálévő időszakra vár e jogalkotási feladat megvalósítása.

Jegyzetek

¹ Dolgozatunkban terjedelmi okok miatt nem érintjük a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyt. E jogviszonyokban, különösen a Kjt. 25/A. § rendelkezései nyomán, a magyar munkajog a munka magánjogi viszonyaitól alapvetően eltérő szemléletű szabályozást valósított meg. Az Mt.-t jogharmonizációs céllal módosító 2001. évi XVI. törvény ugyan nem rendelkezett a munkajogi jogutódlás tárgykörében, azonban a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó ilyen rendelkezést tartalmaz (27.§ /4/ bekezdés).

² Bírósági Határozatok 1993/1.

³ Kiss Gy.: Munkajog. Osiris, Budapest, 2000. 190. o.

⁴ Az Mt. 86. § b) pontja szerint a munkajogviszony megszűnik a munkáltató jogutód nélküli megszűnésével.

⁵ Az európai szociálpolitika fejlődéséhez, valamint az európai szociálpolitika és munkajog fogalmának értelmezéséhez lásd Gyulavári T. (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000. 17-50. o.

⁶ Kiss Gy. (szerk.): Az Európai Unió munkajoga. Osiris, Budapest, 2001. 171. o. Ide tartoznak még a csoportos létszámcsökkentésről és a munkavállalói igényeknek a munkáltató fizetésképtelensége esetén való védelméről rendelkező irányelvek.

⁷ A Tanács 1977. február 14-i, 77/187/EGK irányelve a tagállamok által a munkavállalók jogainak vállalatok, üzemek vagy üzemszervek tulajdonosváltása esetén történő megóvásáról kibocsátott jogszabályok közelítéséről. (OJ L 61/77. 5. 3. 77.) Az irányelv magyar és angol nyelvű szövege megtalálható a 6. lábjegyzetben említett tankönyv függelékében.

⁸ A bíróság gyakorlatának részletes áttekintését lásd Oetker, H.: -Preis, U.: Betriebsübergang und Arbeitsrecht im

europäischen Recht. Forkel Verlag, Heidelberg, 1996.

⁹ A hazai irodalomban Prugberger az üzembirtokos vagy az üzemtulajdonos megváltozásának fogalmát használja. Prugberger T.: Magyar és európai munka- és közszolgálati jog. KJK, Budapest, 1997. 245. és 292.o.

¹⁰ 98/50/EK irányelv. (OJ L 201/88. 17. 7. 98.) (Az irányelv rendelkezéseinek bemutatásánál a módosítás szerinti számozást használjuk.)

¹¹ Felsner, M.: Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen von Unternehmensübernahmen in Europa. Peter Lang Verlag, Frankfurt a. M., 1997. 33.o.

¹² Az 1924. november 13-án kiadott 1825. számú királyi rendelet nyomán.

¹³ Nokes v. Doncaster Amalgamated Collieries Ltd. (1940) AC 1014, All ER 549.

¹⁴ McMullen, J.: Business transfers and employee Rights. London/Dublin/Edinburgh, 1992. 7.o.

¹⁵ Az irányelv előzményeihez és a bizottsági előkészítő munkálatokhoz lásd von Alvensleben, C.: Die Rechte der Arbeitnehmer bei Betriebsübergang im Europäischen Recht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992.

¹⁶ „Unternehmen”, illetve „undertaking.”

¹⁷ „Betrieb”, illetve „business.”

¹⁸ „Betriebsteil”, illetve „part of business.”

¹⁹ „vertragliche Übertragung”, illetve „legal transfer.”

²⁰ „Verschmelzung”, illetve „merger.”

²¹ Az irányelv e kifejezésének fordítása körül meglehetősen bizonytalanság uralkodik. A közhasználatú magyar fordítások a vállalat stb. „tulajdonának átszállása” kifejezést alkalmazzák. Az irányelv a tulajdon fogalmát egyetlen hivatalos nyelven megjelent változatban sem tartalmazza. Az angol szövegváltozat a „to another employer”, a német az „auf einen anderen Inhaber” fordulattal él. Látható, hogy a hivatalos nyelven közzétett változatok között is lényeges eltérés van, ám – amint alább látni fogjuk – ez a probléma az irányelv alkalmazása során nem okozott nehézséget.

²² „Übergang”, illetve „transfer.”

²³ „Unternehmensteil”, illetve „part of an undertaking.”

²⁴ Wendelboe v. L. J. Music (19/83. [1985] ECR 475.); Mikkelsen v. Danmols Inventar (105/84. [1986] ECR 316.)

²⁵ Lásd alább a II. 4. pontot.

²⁶ Vállalat, üzem vagy üzemrész létezését állapította meg például hangkazettákat előállító üzem (19/83.), gépgyártó üzem (135/83.), hajóépítő vállalat részlege (186/83.), bár és diszkó (145/87.) esetében.

²⁷ Spijkers v. Benedik (25/85. [1986] ECR 1119.)

²⁸ Rask and Christensen v. ISS Kantinenservice A/S (209/91. [1992] ECR I-5755.)

²⁹ Schmidt v. Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen (392/92. [1994] ECR I-1311.)

³⁰ Süzen v. Zehnacker Gebäudereinigung GmbH (13/95. [1997] ECR I-1259.)

³¹ Henke v. Gemeinde Schierke (298/94. [1996] ECR I-4989.)

³² Birk, R.: Die einzelnen Regelungen des supranationalen Arbeitsrechts. In: Münchener Handbuch des Arbeitsrechts. Beck Verlag, München, 2000. RdNr. 226.

³³ Landesorganisationen i Danmark v. Ny Molle Kro (287/86. [1987] ECR 5465.)

³⁴ Redmond Stichting v. Bartol (29/91. [1992] ECR I-3189.)

³⁵ Wendeling-Schröder, U.: Outsourcing out? Arbeit und Recht 1994/1.

³⁶ Első alkalommal: BAG AP Nr. 1 zu § 613a. BGB.

³⁷ Lieb, M.: Arbeitsrecht (Schwerpunkte). C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2000. 93. o.

³⁸ Katsikas v. Konstantinidis (132/91. [1992] ECR I-6577.)

³⁹ Merckx and Neuhuyds v. Ford Motors Company (171/94. [1992] ECR I-1253.)

⁴⁰ Europiéces v. Sanders and Automotive Industries Holding Company SA (399/96. [1998] ECR I-6965.)

⁴¹ A magyar jogi terminológia szerinti szóhasználat. Az irányelv angol nyelvű szövege „bankruptcy proceeding or any analogous proceedings”, a hivatalos német szöveg „Konkurs” kifejezést használ.

⁴² Abels v. Bedrijfsvereniging voor de Metalindustrie en de Electrotechnische Industrie (135/83. [1985] ECR 469.)

⁴³ Lényegében a magyar csödeljáráshoz hasonló eljárásról van szó.

⁴⁴ Industriebond v. FNV (179/83. [1983] ECR 179.)

⁴⁵ d' Urso v. Ercole Marelli Elettromeccanica Generale

(326/89. [1991] ECR 3057.)

⁴⁶ Az irányelv a munkavállalói igényeknek a munkáltató fizetéseképtelensége esetébe való védelméről rendelkezik. Részletesen elemzi Kiss Gy. a 6. számú jegyzetben említett tanműnyben.

⁴⁷ Birk, R.: i. m. 320. o.

⁴⁸ Hasonló szellemben rendelkezik az Mt. 96. § (7) bekezdése a rendkívüli felmondás tekintetében.

⁴⁹ Pl. a BGB 613a. § (4) bekezdése.

⁵⁰ Az Mt. 13. §-ához, valamint Mt. 31. § (2) bekezdéséhez hasonlóan.

⁵¹ Lásd Berke Gy.–Hatvani Zs.: Társadalombiztosítási jog. FEEFI, Pécs, 2000. 59. o.

⁵² Kende T. (szerk.): Európai közjog és politika. Osiris, Budapest, 2000. 327. o.

⁵³ Részletes feldolgozást lásd Berke Gy.: A kereskedelmi alkalmazottak helyzete az üzletátruházás során. Tudományos Dialóg, Jogtörténeti különszám. Pécs, 2000.

⁵⁴ Az üzletátruházás intézményét teljes körűen, a korabeli bírói gyakorlat ismertetésével lásd Bernhard M.: Az üzletátruházás és üzemutódlás. Politzer Zsigmond és Fia Jogi Könyvkereskedés, Budapest, 1930.

⁵⁵ Román L.: Munkajog (Elméleti alapvetés). Tanműnykiadó, Budapest, 1989. 310. o.

⁵⁶ A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény.

⁵⁷ A privatizációs célú jogalkotás feldolgozást lásd Sárközy T.: Rendszerváltozás és a privatizáció joga. MTA, Budapest, 1997.

⁵⁸ Kiss Gy.–Berke Gy.: Kézikönyv a Munka Törvénykönyve alkalmazásához. Régió Kiadó, Pécs, 1992. 136.o.

⁵⁹ Lásd például BH 1993. 709., BH 1993. 771., BH 1994. 455.

⁶⁰ Az Mt. Záró Rendelkezéseinek kogens jellege az Mt. 13. §-ból következik, hiszen annak (3) bekezdése csak a Harmadik Részben meghatározott szabályoktól való eltérést enged meg (a munkavállaló javára).

⁶¹ Ezzel ellenkező jogértelmezést adott a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 147. számú állásfoglalása.

⁶² Kiss Gy.: A Legfelsőbb Bíróság MK 154. számú állásfoglalása a munkavállalók jogainak a vállalatok, üzemek és üzemszerek tulajdonosváltása esetén történő megóvásáról szóló 77/187 (EGK) számú irányelv tükrében. Jogtudományi Közlöny 1995/10.

⁶³ A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény

⁶⁴ A Gt. rendelkezése – túl azon, hogy felesleges – pontatlan, hiszen a kollektív szerződést nem a munkavállalókkal köti a gazdasági társaság. A rendelkezés célja mindazonáltal egyértelmű: a kollektív szerződés tekintetében is irányadó az általános jogutódlás szabálya.

⁶⁵ 1977. évi VI. törvény (a továbbiakban: Vt.).

⁶⁶ 1992. évi I. törvény (a továbbiakban: Sztv.).

⁶⁷ Spielbüchler, K.–Floretta, H.: Arbeitsrecht T. Individualarbeitsrecht. Manzsche Verlag, Wien, 1988. 256. o.

⁶⁸ Pl. BAG AP § 613a. BGB Nr. 24.

⁶⁹ Vékás L.: Magyar polgári jog. Öröklési jog. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1997. 13. o.

⁷⁰ A csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvény.

⁷¹ BH 2000. 10.

⁷² BH 1996. 174.

⁷³ BGB 613a. § (2) bekezdés második mondat.

⁷⁴ Ez a megoldás a kollektív szerződés időbeli „továbbhatályát” eredményezi. Lásd Kiss Gy.: i. m. 386. o

⁷⁵ Kiss György szerint ezt a magyar munkajog nem tiltja (Kiss Gy.: i. m. 387. o.). Az kétségtelen, hogy munkajogunkban kifejezett tiltó szabály nincs, ám az Mt. 33. § (1) bekezdése szerint egy munkáltatónál egy kollektív szerződés köthető. E rendelkezés arra utal, hogy a jogalkotó igyekezett elkerülni az azonos szintű kollektív szerződések kollíziójának

lehetőségét.

⁷⁶ Ladó M.–Tóth F.: Helyzetkép az érdekegyeztetésről. Érdekegyeztető Tanács Titkársága, Budapest, 1995. 320. o.

⁷⁷ Kiss Gy.: i. m. 387-388. o

Jürgen Harbich

*Vorstand der Bayerischen Verwaltungsschule a. D.,
Ehrenprofessor der Verwaltungshochschule Shandong*

Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands

Beim Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen wirken Staat und Kirche, Staat und Religionsgemeinschaften, eng zusammen. Dieses Zusammenwirken wird nur verständlich, wenn über das grundsätzliche Verhältnis von Staat und Kirche in Vergangenheit und Gegenwart Klarheit besteht.

I. Grundsätzliches zum Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland

Die abendländische Geschichte hat im Verhältnis von Staat und Kirche über die Jahrhunderte einen großen Wandel erlebt. Unter Kirche wird hier – wie üblich – eine Religionsgemeinschaft christlichen Glaubens verstanden.

Mit dem Toleranzedikt Kaiser Konstantins im Jahr 311 wurde das Christentum – wenige Jahre zuvor noch von der Ausrottung bedroht – eine erlaubte Religion: Das Christentum wurde den anderen Religionen gleichgestellt. Und zwei Generationen später brachte das Edikt von Kaiser Theodosius aus dem Jahr 380 das (nicänische) Christentum zur rechtlichen Alleinherrschaft. Das Christentum war Staatsreligion. Es entwickelte sich eine enge Verbindung zwischen dem christlichen Herrscher und der Kirche. Bis weit in das 11. Jahrhundert hinein waren die religiösen und weltlich-politischen Sphären so ineinander verschränkt, dass der Kirche die Luft zum Atmen fehlte. Die weltliche Macht sah sich als Vormund der Kirche.

Die kirchliche Reformbewegung des 10. bis 12. Jahrhunderts führte zur Emanzipation der Kirche, zur päpstlichen Doktrin des 13. Jahrhunderts, wonach „Gott beide Schwerter dem Petrus (und somit auch seinen Nachfolgern) gegeben“ habe; „das geistliche Schwert behalte der Papst für sich, das weltliche leihe er dem Fürsten, der es im Dienst und auf Weisung der Kirche zu führen habe. Notwendigerweise müsse das weltliche Schwert dem geistlichen unterworfen sein“¹. Demgemäß war jeder politische Eingriff in die staatliche Machtsphäre gerechtfertigt.

Ab dem 13. Jahrhundert verschoben sich die Machtzentren zugunsten der weltlichen Partei.

Die theologische Bewegung der Reformation betonte schließlich mit der Lehre von den Zwei Reichen die Selbständigkeit der christlichen Gemeinde und deren Unabhängigkeit vom weltlichen Einfluss. Doch konnte die Reformation die Verflechtung von Staat und Kirche nicht beseitigen. Mit dem Sieg der staatlichen Souveränität kam im 17. und 18. Jahrhundert das Staatskirchentum in den evangelischen und katholischen Territorien zur vollen Herrschaft.

Das 19. Jahrhundert bringt für das Verhältnis von Staat und Kirche gewichtige Veränderungen, die durch die Französische Revolution und die napoleonischen Feldzüge ausgelöst wurden. Wir beobachten die allmähliche Durchsetzung uneingeschränkter Religionsfreiheit und eine gleichzeitige Distanzierung von Kirche und Staat. Die kirchliche Autonomie setzt sich durch; die weltliche Hoheitsgewalt der Kirche schwindet.

Einen weiteren Höhepunkt bildet die Paulskirchenverfassung von 1848/49, die mit § 147 Abs. 2 Halbs. 2 („es besteht fernerhin keine Staatskirche“) auf eine vollständige Trennung von Staat und Kirche abzielte. Die Paulskirchenverfassung wurde zwar nicht wirksam, gab aber dennoch spürbare Impulse für die weitere Entwicklung der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, zunächst insbesondere in Preußen. Den vorläufigen Schlusspunkt in der staatskirchenrechtlichen Entwicklung in Deutschland setzt die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11. August 1919 mit ihrem Art. 137 Abs. 1: „Es besteht keine Staatskirche.“ Und in Art. 137 Abs. 3 WRV wird das Selbstverwaltungsrecht der Kirchen anerkannt.

Nach dem totalitären und kirchenfeindlichen NS-Regime konnte das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 wieder an den Weimarer Rechtszustand anknüpfen, indem es die Religionsfreiheit als Grundrecht anerkannt und die Kirchenartikel der WRV (Art. 136, 137, 138, 139 und 141) in den Text des Grundgesetzes aufgenommen hat.

Der konfessionsneutrale Staat der Gegenwart verlangt eine organisatorische Trennung staatlicher und kirchlicher Institutionen. Der Staat des Grundgesetzes ist aber nicht wie USA und Frankreich als laizistischer Staat konzipiert. Die Rechtsordnung des Bundes und der Länder kennt ein breites Feld für Kooperationen von Staat und Religionsgemeinschaften. Der Staat garantiert die Religionsfreiheit als Individual- und Kollektivgrundrecht. Diese Religionsfreiheit des einzelnen und die Freiheit der Religionsgemeinschaften sind nicht ins „stille Kämmerlein“ verbannt. Die religiöse Entfaltungsfreiheit ist im privaten und öffentlichem Raum, also auch in

der Schule, grundrechtlich geschützt.

Die für den Religionsunterricht in öffentlichen Schulen Deutschlands maßgebenden verfassungsrechtlichen Eckpunkte sind:

- der konfessionsneutrale Staat (Art. 140 GG in Verb. mit 137 Abs. 1 WRV),
- die Religionsfreiheit der Schüler und Eltern (Art. 4 GG),
- das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG),
- der Bildungsauftrag des Staates (Art. 7 GG),
- die Rechte der Religionsgemeinschaften (Art. 7 Abs. 3 GG).

II. Aufsicht des Staates über das Bildungswesen

Während im Mittelalter nahezu ausschließlich die Kirche Trägerin des Schulwesens war und noch der Westfälische Frieden von 1648 die Schule als „annexum religionis“ einstuft, beginnt der Staat in Deutschland erst im 18. Jahrhundert die Schulhoheit für sich in Anspruch zu nehmen. Ab 1717 wird in Preußen die allgemeine Schulpflicht eingeführt. Nach dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 (§ 11 II 12) ist das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen staatlich organisiert und beaufsichtigt.

Unter der Geltung des Grundgesetzes liegt die Schulerziehung im Schwerpunkt beim Staat. Zwar hat der Staat – auch für die Volksschule – kein uneingeschränktes Monopol (Art. 7 Abs. 4 und 5 GG); doch ist das öffentliche Schulwesen der Regelfall.

In der Bundesrepublik Deutschland sind grundsätzlich die Länder für das Schulwesen verantwortlich, weil das Grundgesetz die Kulturhoheit den Ländern belassen hat. Doch einige wesentliche Grundsätze des Schulwesens sind bundesverfassungsrechtlich festgelegt.

1. Bildungsauftrag des Staates

Nach Art. 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates, d. h. der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland. Art. 7 Abs. 1 GG stimmt wörtlich mit Art. 144 Satz 1 Halbs. 1 WRV überein. Wie in der Weimarer Zeit ist der Begriff der Schulaufsicht in einem weitergespannten Sinn zu verstehen als sonst im deutschen Verwaltungsrecht. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung gehören zur staatlichen Aufsicht über das Schulwesen die „Befugnisse zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen

Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“². Die staatliche Gestaltungsmacht erfasst also nicht nur die Organisation der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und Unterrichtsziele.

Es ist das unbestrittene Recht des Staates, sich selbst um die Erziehung der Jugend zu kümmern. Dabei ist der Staat nicht nur auf die bloße Vermittlung von beruflich verwertbarem Wissen beschränkt; sein Auftrag hat auch die geistig-sittliche Entwicklung zum Gegenstand. So steht es dem Staat sicherlich zu, die Schüler in die Ordnung der Grundwerte einzuführen, die der verfassten staatlichen Gemeinschaft insgesamt zugrunde liegen, wie etwa die Respektierung von Würde, Person, Ehre und materiellen Gütern anderer. Und sicherlich darf und soll die Schule zur Aufrichtigkeit, Hilfsbereitschaft, Verantwortungsbewusstsein, Fairness und Solidarität mit den Schwächeren erziehen.

2. Die Grenzen des staatlichen Auftrags

Doch ist der Kreis der allgemein anerkannten Normen des Zusammenlebens – gerade im Laufe der letzten Jahrzehnte – enger geworden. Der Bestand fragloser gemeinsamer Grundüberzeugungen, der Bestand verbindlicher Werte schrumpft. Hier endet die Befugnis der öffentlichen Schule, verbindliche Festlegungen zu treffen und zu vermitteln. Die Schule darf in der parteipolitischen Wertediskussion nicht Partei ergreifen; sie hat die Offenheit des politischen Meinungsbildungsprozesses zu respektieren. In einem demokratischen Rechtsstaat sind die Amtsinhaber und Mandatsträger nicht berechtigt, „den umfassend grundrechtlich legitimierten Bürger und Staatsbürger nach ihren Vorstellungen zu formen“; nicht zuletzt darin unterscheidet sich der demokratische Rechtsstaat „von totalitären Systemen und ihren umfassenden volkspädagogischen Programmen“³.

Der Staat, d. h. die Schule, ist nicht der ausschließlich Erziehende; denn nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG sind die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Dieses Erziehungsrecht wirkt in die Schule hinein und ist beim Religionsunterricht in öffentlichen Schulen besonders virulent.

III. Religionsunterricht

1. Institutionelle Garantie - subjektives Recht

Bereits in der Weimarer Republik war der Religi-

onsunterricht in den Schulen – mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen – als ordentliches Lehrfach verankert (Art. 149 Abs. 1 Satz 1 WRV). Das Grundgesetz knüpft in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 fast wörtlich an diese Regelung an. Die Gewährleistung des Religionsunterrichts durch die Verfassung wird als institutionelle Garantie betrachtet.

Ob sich aus Art. 7 Abs. 3 GG, nach dessen Satz 2 der Religionsunterricht – unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts – in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt wird, auch subjektive Rechte ergeben, ist abschließend noch nicht geklärt. Die ganz überwiegende Meinung bejaht das zu Recht im Blick auf die Religionsgemeinschaften. Zweifelhaft ist die Rechtsstellung der Schüler und Eltern, weil ohne Mitwirkung der Religionsgemeinschaften kein Religionsunterricht stattfindet. M. E. spricht nichts dagegen, auch den Schülern und deren Eltern ein subjektives Recht zuzugestehen, und zwar einen Anspruch gegen den Staat auf Einrichtung des Religionsunterrichts. Dessen Verwirklichung ist für die Religionsgemeinschaften bedingt durch die Bereitschaft einer hinreichenden Anzahl von Schülern, am Religionsunterricht teilzunehmen, für die Schüler und Eltern darüber hinaus durch die Bereitschaft der entsprechenden Religionsgemeinschaft zur gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG erforderlichen Mitwirkung.

2. Gemeinsame Angelegenheit von Staat und Kirche

Zwar besteht in Deutschland seit der Weimarer Republik keine Staatskirche; doch gibt es eine Reihe von Angelegenheiten, in denen Staat und Kirche zusammenarbeiten. Bei der Erteilung des Religionsunterrichts wirken Staat und Kirche besonders eng zusammen. Der Staat hat für die organisatorischen Voraussetzungen des Religionsunterrichts zu sorgen, während dessen inhaltliche Ausgestaltung in erster Linie den jeweiligen Religionsgemeinschaften überlassen bleibt.

Da der freiheitliche Staat des Grundgesetzes konfessionsneutral ist, darf er den religiösen Bereich nicht selbst definieren und ordnen⁴. Diese Selbstbeschränkung des Staates „bewahrt ihn vor der Gefahr, das Denken der Menschen regieren zu wollen und totalitär zu werden“⁵. Andererseits hat auch der säkulare Staat ein elementares Interesse an einem breiten öffentlichen Konsens über grundlegende Werte, die das Fundament des Staates bilden. Dieser reale Grundkonsens ist aber letztlich von Staats wegen nicht organisierbar⁶. Das heißt, um ein bekanntes Wort von Ernst-Wolfgang Böckenförde aufzugreifen: „Der freiheitliche, säkulare Staat lebt von Voraus-

setzungen, die er selbst nicht garantieren kann“⁷. Es müssen daher andere Organisationen für die Präsenz und Lebendigkeit dieser Werte sorgen; und das sind zuvörderst die Kirchen. Diese Überlegungen sind die staatlichen Motive für den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach.

3. Öffentliche Schulen

Der Religionsunterricht wird in den öffentlichen Schulen – mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen – als ordentliches Lehrfach erteilt. In Bayern gibt es keine bekenntnisfreien Schulen, so dass in allen öffentlichen Schulen Bayerns Religionslehre unterrichtet wird.

Öffentliche Schulen sind Schulen, deren Träger der Staat, eine Gemeinde oder ein anderer Hoheits-träger ist. Es sind das die Volksschule (= Grund- und Hauptschule), die Realschule, das Gymnasium und die Berufsschule. Die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts erfasst die Schulen aller Stufen und Klassen. Hochschulen gehören wegen Art. 5 Abs. 3 GG (Freiheit der Lehre) nicht zu den Schulen i. S. des Art. 7 GG.

In den öffentlichen Schulen Bayerns werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen (Art. 135 Satz 2 BV). Die christliche Gemeinschaftsschule ist – abgesehen von Nordrhein-Westfalen – in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschlands die regelmäßige Schulform. Die Verfassungen der neuen Länder formulieren die Ziele der schulischen Erziehung ohne Bezugnahme auf Grundsätze der christlichen Bekenntnisse. Die unterschiedlichen Schultypen sind verfassungskonform, weil es dem einzelnen Land überlassen ist, den religiös-weltanschaulichen Charakter der öffentlichen Schulen unter Berücksichtigung der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zu bestimmen⁸.

Die christliche Gemeinschaftsschule darf keine missionarische Schule sein. „Das Erziehungsziel einer solchen Schule darf – außerhalb des Religionsunterrichts, zu dessen Besuch niemand gezwungen werden darf – nicht christlich-konfessionell fixiert sein. Die Bejahung des Christentums in den profanen Fächern bezieht sich in erster Linie auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, wie er sich in der abendländischen Geschichte herausgebildet hat, nicht auf die Glaubenswahrheit, und ist damit auch gegenüber dem Nichtchristen durch das Fortwirken geschichtlicher Gegebenheiten legitimiert. Zu diesem Faktor gehört nicht zuletzt der Gedanke der Toleranz für Andersdenkende“⁹.

4. Ordentliches Lehrfach

Religionsunterricht ist als ordentliches Lehrfach zu unterrichten. Daher ist dem Religionsunterricht im Lehrplan und in der gesamten Schulorganisation ein fester Platz einzuräumen. Der Unterricht ist in den Räumen der Schule zu erteilen. Der Staat ist der „Unternehmer“ des Religionsunterrichts und hat daher die Sach- und Personalkosten des Unterrichts zu tragen. Die einzelnen Länder sehen für den Religionsunterricht je nach Altersstufe und Schultypus zwei bis drei Wochenstunden vor. Kein Land unterschreitet quantitativ die verfassungsrechtliche Toleranzgrenze.

Der Religionsunterricht ist als ordentliches Lehrfach Pflichtfach. Das heißt: Der Schüler hat am Religionsunterricht seines Bekenntnisses teilzunehmen, wenn ihn seine Erziehungsberechtigten nicht abmelden. Die Note für die Leistungen im Religionsunterricht erscheint im Zeugnis und kann bei der Versetzung eine Rolle spielen¹⁰. Aus organisatorischen Gründen ist für die Durchführung des Religionsunterrichts eine Mindestzahl von Schülern erforderlich. Diese Mindestzahl schwankt von Land zu Land zwischen fünf und zwölf.

5. Rechte der Religionsgemeinschaften

a) Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft

„Auftraggeber“ des Religionsunterrichts ist der Staat, nicht die Religionsgemeinschaft; der Staat kann aber wegen seiner konfessionellen Neutralität den Inhalt des Religionsunterrichts nicht selbst bestimmen. Der Religionsunterricht wird gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften“ erteilt; er ist nicht nur Religionskunde. Der Religionsunterricht wird von Verfassungen wegen „in konfessioneller Positivität und Gebundenheit“¹¹ erteilt. Er ist also konfessionell geprägt. Das heißt: Es wird nicht nur über die Konfession informiert; vielmehr werden die Glaubenssätze der Konfession als wahr und verbindlich gelehrt. Für diesen Religionsunterricht können nur die Religionsgemeinschaften die inhaltliche Verantwortung tragen. Der Staat kann also den Lehrplan für den Religionsunterricht nur dann für verbindlich erklären, wenn die jeweilige Religionsgemeinschaft dem Lehrplan zugestimmt hat.

Diese Prinzipien finden sich bereits in der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Die damaligen Väter der Verfassung hatten im wesentlichen nur die zwei großen Religionsgemeinschaften, die katholische und die evangelische Kirche, vor Augen. Die Bevölkerung von 1919 war insofern „christlich homogen“. Die konfessionelle Landschaft der Bundesrepublik Deutschland ist demgegenüber differenzierter: Z.

B. waren 1987 von knapp 57 Millionen Einwohnern der alten Bundesrepublik 51,7 Millionen Angehörige römisch-katholischen und der evangelischen Kirche. Die DDR einschließlich Ostberlin hatte 1950 eine Gesamtbevölkerung von 18,4 Millionen Personen; von diesen gehörten 81 % zur evangelischen Kirche, und 11 % waren römisch-katholischer Konfession. Die statistischen Zahlen für 1992/93 weisen für die Bundesrepublik Deutschland etwa 81 Millionen Menschen aus, davon etwa 28 Millionen Katholiken (= etwa 35 % der Bevölkerung) und 29 % evangelische Christen. Im Jahr 2001 gehören in Deutschland 66,8 % der Bevölkerung einem christlichen Bekenntnis an¹². In allen Bereichen der früheren DDR sind heute die Christen eine Minderheit¹³; im Land Brandenburg gehört nur noch ein Drittel der Bevölkerung christlichen Religionsgemeinschaften an. Viele sind heute konfessionslos, und in ganz Deutschland leben z. Z. etwa 3 Millionen Angehörige des muslimischen Glaubens. Diese Bevölkerungsstruktur wirkt sich entsprechend auf den Religionsunterricht in den Schulen aus. So gibt es in Bayern gegenwärtig katholischen, evangelischen, orthodoxen, altkatholischen, neuapostolischen und israelitischen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach.

b) Lehrkräfte

Als Unternehmer des Religionsunterrichts hat der Staat auch für die Lehrkräfte zu sorgen. Die Religionslehrer stehen entweder im staatlichen Dienst¹⁴ oder sie sind Dienstkräfte der Religionsgemeinschaften. In letzterem Fall hat der zuständige Schulkostenträger die Personalkosten zu tragen, d. h. der Religionsgemeinschaft zu erstatten. Da der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach ist, hat der Religionslehrer die gleichen Rechte und Pflichten wie die anderen Lehrer; insbesondere nimmt er mit Sitz und Stimme an den Lehrerkonferenzen teil.

Der Religionslehrer braucht für die Erteilung des Religionsunterrichts die ausdrückliche Zustimmung der Religionsgemeinschaft (Lehrbefugnis für die katholische Religionslehre: *missio canonica*, für die evangelische Religionslehre: *vocatio*). Über die Erteilung, die Versagung und ggfs. über den Entzug der Lehrbefugnis entscheidet ausschließlich die jeweilige Religionsgemeinschaft. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft erteilt wird. Zwar führt der Staat nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG auch über den Religionsunterricht Aufsicht; doch wegen des Übereinstimmungsgebotes hat der Staat die Religionsgemeinschaft an der Aufsicht zu beteiligen¹⁵.

Die Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach verpflichtet den Staat, auch dafür zu sorgen, dass die Befähigung zur Erteilung

des Religionsunterrichts an staatlichen Hochschulen erworben werden kann.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) steht selbstverständlich auch den Religionslehrern zu. Sie können daher, auch wenn sie sich früher zur Erteilung des Religionsunterrichts bereit erklärt haben, ihre Bereitschaft widerrufen und dürfen nicht gegen ihren Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen (Art. 7 Abs. 3 Satz 3 GG). Die Erklärung des Religionslehrers, Religionsunterricht nicht mehr erteilen zu wollen, darf für den Religionslehrer keine dienstrechtlichen Nachteile zur Folge haben (Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 GG). Allerdings muss der Religionslehrer wie jeder Beamte hinnehmen, dass er dorthin versetzt wird, wo seine Lehrbefähigung benötigt wird.

c) Teilnahme bekenntnisfremder Schüler

Die Schüler nehmen am Religionsunterricht ihrer Konfession teil. Der konfessionsneutrale Staat kann und darf für die Organisation des Religionsunterrichts nur an das Moment der formellen Konfessionszugehörigkeit anknüpfen.

Die bekenntnishomogene Zusammensetzung der Schülerschaft garantiert den Religionsgemeinschaften, dass der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der jeweiligen Religionsgemeinschaft erteilt werden kann. Die Teilnahme von Schülern, die einem anderen oder keinem Bekenntnis angehören, kann die innere Gestaltung des Unterrichts beeinflussen; daher haben die Religionsgemeinschaften zu entscheiden, ob und in welchem Umfang bekenntnisfremden oder bekenntnislosen Schülern die Teilnahme am Unterricht gestattet werde. Diese Entscheidungsrecht gehört zu den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft. Der Staat ist an die Entscheidung der Religionsgemeinschaft gebunden; er kann der Religionsgemeinschaft keinen bekenntnisfremden oder bekenntnislosen Schüler aufdrängen.

6. Abmeldung vom Religionsunterricht

Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach, d. h. Pflichtfach. Jeder Schüler hat daher, wenn er einer Religionsgemeinschaft angehört, am Religionsunterricht seiner Konfession teilzunehmen. Eine positive Anmeldung zum Religionsunterricht ist nicht notwendig.

Im Zweiten Deutschen Kaiserreich (1871 – 1918) war der christliche Religionsunterricht für die Schüler (und die Lehrer) noch obligatorisch. Heute gibt Art. 7 Abs. 2 GG als Ausfluss der Religionsfreiheit und des elterlichen Erziehungsrechts den Erziehungsberechtigten das Recht, über die Teilnahme am Religionsunterricht zu bestimmen. Das heißt:

Die Erziehungsberechtigten können das Kind vom Religionsunterricht abmelden, ohne hierfür Gründe offen legen zu müssen. Nach Art. 137 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern und Art. 29 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Saarlandes können die Schüler vom vollendeten 18. Lebensjahr ab die Entscheidung selbst treffen. Den Schülern darf selbstverständlich kein Nachteil entstehen, wenn sie oder ihre Erziehungsberechtigten die Teilnahme am Religionsunterricht ablehnen.

Die Abmeldungen vom Religionsunterricht halten sich in Grenzen. An bayerischen Volksschulen ist die Zahl der Abmeldungen unbedeutend; an den Gymnasien erreicht die Abmeldequote in den höheren Klassen (mit Schülern, die über 18 Jahre alt sind) etwa 15 %. Insgesamt ist der Prozentsatz der Abmeldungen in Bayern stabil, was sich an der gleich bleibenden Zahl von Planstellen für staatliche Religionslehrer zeigt.

7. Ethikunterricht

Für Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, bieten die Schulen regelmäßig einen „Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit“ (Art. 137 Abs. 2 BV) an. Die Befugnis, diesen sog. Ethikunterricht ebenfalls als Pflichtfach auszugestalten, stützt sich auf Art. 7 Abs. 1 GG, der einen umfassenden schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrag enthält. Dieser Erziehungsauftrag hat „auch zum Inhalt, das einzelne Kind zu einem selbstverantwortlichen Mitglied der Gesellschaft heranzubilden“¹⁶. Der Staat ist daher nicht darauf beschränkt, nur Wissensstoff zu vermitteln. Jedoch muss das Unterrichtsfach Ethik von seinem Inhalt her weltanschaulich und religiös neutral unterrichtet werden¹⁷.

8. Islamischer Religionsunterricht

In Deutschland leben heute nahezu 3 Millionen Menschen muslimischen Glaubens (und größtenteils türkischer Staatsangehörigkeit); sie bilden die drittgrößte Religionsgemeinschaft.

Die Frage, ob und ggfs. in welcher Form Schüler muslimischen Glaubens unterrichtet werden können, wird in Deutschland seit etwa 20 Jahren politisch und juristisch diskutiert. Doch noch nirgends wurde der islamische Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach i. S. des Art. 7 Abs. 3 GG eingerichtet, weil sich der Islam bisher nicht in der erforderlichen Weise organisieren konnte. Für den Staat fehlt der Partner, der die für den Religionsunterricht maßgebenden Grundsätze i. S. des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG formuliert. Da der Islam eine „Religion ohne Kirche“

ist, fällt den Muslimen die Bildung von Religionsgemeinschaften naturgemäß schwer. Zwar gibt es eine große Zahl von muslimischen Gruppierungen; in Duisburg z. B. haben sich 20 nebeneinander bestehende muslimische Religionsgemeinschaften gebildet. Doch fehlt überall eine übergeordnete bzw. zusammenfassende Organisation, die als islamische Religionsgemeinschaft auftreten und als offizieller Gesprächspartner der Kultusministerien der einzelnen Länder fungieren könnte.

Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat im Dezember 2000 bei sechs verschiedenen islamischen Vereinigungen, die landes-, bundes- und europaweit organisiert sind, die Einrichtung eines Runden Tisches angeregt. Damit soll ein Forum gebildet werden, das sich über konkrete Schritte in die Richtung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach verständigen könnte.

Solange der islamische Religionsunterricht aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht eingeführt werden kann, behelfen sich die einzelnen Länder mit sog. „islamischer religiöser Unterweisung“. In Bayern z. B. wird seit 1986 für türkische Schüler in den unteren fünf Klassen unter bayerischer Schulaufsicht islamische Unterweisung von türkischen Lehrern in türkischer Sprache erteilt. – Dem Unterricht liegen deutsche Lehrpläne zugrunde, die auf türkischen Lehrplänen basieren¹⁸. In Nordrhein-Westfalen wird Islam in den Grundschulen seit 1983 im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts gelehrt; inzwischen wurde in jahrelanger Arbeit ein Modell für islamische Unterweisung in deutscher Sprache erarbeitet, das seit Beginn des Schuljahres 1999/2000 erprobt wird¹⁹.

IV. Sonderfragen

1. Die „Bremer Klausel“ (Art. 141 GG)

a) Bremen, Berlin

Art. 141 GG enthält eine Sonderregelung zu Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG und nimmt diejenigen Länder, in denen am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand, von der Verpflichtung aus, in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach einzurichten. Das war anerkanntermaßen in Bremen und Berlin der Fall. Der Parlamentarische Rat hat Art. 141 GG vor allem mit Rücksicht auf das Land Bremen eingeführt, in dem seit 1799 bekenntnismäßig nicht gebundener Unterricht in Biblischer Geschichte auf allgemein christlicher Grundlage erteilt wird. Dieser Unterricht verlangt umfassende Bekenntnisneutralität. Art. 32 der Landesverfassung der Freien

Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 setzt die Tradition von 1799 fort; und in diese Tradition wollte das Grundgesetz nicht einbrechen.

Auch in Berlin bestand am 1. Januar 1949 – und besteht auch heute noch – eine andere landesrechtliche Regelung i. S. des Art. 141 GG. Nach §§ 13 bis 15 des Berliner Schulgesetzes vom 26. April 1948 ist der Religionsunterricht kein ordentliches Lehrfach, sondern ein Fach, für das eine besondere Anmeldung erforderlich ist. Der Religionsunterricht ist Angelegenheit der Religionsgemeinschaften, die den Lehrauftrag erteilen. Die Schule stellt Unterrichtsräume zur Verfügung, hält Stunden im Stundenplan für den Religionsunterricht frei und leistet erhebliche Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten. Insofern ist der Unterschied zu den Ländern mit Religionsunterricht als ordentlichem Lehrfach in der Praxis nicht so groß wie in der Theorie.

b) Brandenburg: Unterrichtsfach Lebensgestaltung, Ethik, Religionskunde (LER)

Bei den Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) über den Einigungsvertrag, der zur Wiedervereinigung Deutschlands führte, war das Problem des Religionsunterrichts bekannt. Während die katholische Kirche die Anwendung des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG in den neuen Ländern sichergestellt sehen wollte, vertrat der Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR die entgegengesetzte Auffassung.

Die 40-jährigen Erfahrungen mit dem System der DDR, das auf „Distanz, latenter Feindschaft und Verdrängung der Kirchen“²⁰ beruhte, erschwerten der ostdeutschen Bevölkerung das Verständnis für einen unbefangenen Umgang von Staat und Kirche. Eine Zusammenarbeit, wie sie in der alten Bundesrepublik üblich war, erschien den Ostdeutschen als unzulässige Vereinnahmung durch den Staat. Von daher erklären sich die Strömungen in der evangelischen Kirche der DDR, die eine strikte Trennung von Staat und Kirche verfolgten.

In Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Situation haben die ostdeutschen und westdeutschen Verhandlungsführer darauf verzichtet, eine von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG abweichende Bestimmung in den Einigungsvertrag aufzunehmen. Schließlich gingen beide Seiten von der Tatsache aus, „dass nach dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes das Recht auf Religionsunterricht an öffentlichen Schulen gemäß Art. 7 Abs. 3 gewährleistet ist“²¹.

Nach herrschender Meinung ist Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG auch für die neuen Länder verbindlich; denn Art. 141 GG setzt stillschweigend voraus, dass ein Land, dessen Recht Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG durch-

brechen soll, im gesamten Zeitraum zwischen Erlass der fraglichen Norm und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ununterbrochen als Rechtssubjekt existiert hat. Diese Voraussetzung erfüllen die fünf neuen Länder der Bundesrepublik nicht, weil sie durch die Entwicklung der DDR zum sozialistischen Zentralstaat faktisch und rechtlich durch Gesetz vom 23. Juli 1952 untergegangen sind; sie wurden erst durch die Wiedervereinigung wieder politisch belebt und neu gegründet.

Die Frage der Anwendbarkeit des Art. 141 GG auf die neuen Länder hat nicht nur theoretische Bedeutung. Denn nur Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sind der grundgesetzlichen Pflicht zur Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach nachgekommen. Das Land Brandenburg hat u. a. mit der Begründung, dass mehr als zwei Drittel der Bevölkerung keiner Religionsgemeinschaft angehören, eine von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG abweichende Regelung getroffen. Nach mehrjährigen Modellversuchen wurde durch Gesetz mit dem Schuljahr 1996/97 das Fach „Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER)“ eingeführt. Gegenstand des Faches LER ist die Lebensgestaltung von Menschen unter besonderer Berücksichtigung der ethischen Dimension und der Sicht unterschiedlicher Weltanschauungen und Religionen. Das Fach LER wird nach § 11 Abs. 3 Satz 1 des Brandenburgischen Schulgesetzes bekenntnisfrei, religiös und weltanschaulich neutral unterrichtet. LER als Unterrichtsfach ist Pflichtfach. Die Schüler können auf Antrag der Eltern – ab Vollendung des 14. Lebensjahres auf eigenen Antrag – vom Unterricht im Fach LER befreit werden, „wenn ein wichtiger Grund dies rechtfertigt“ (§ 14 I Satz 2 des Brandenburgischen

Schulgesetzes). Als wichtiger Grund gilt der Wunsch der Eltern (bzw. des Kindes selbst ab Vollendung des 14. Lebensjahres), dass das Kind wertorientierten Unterricht zu den Gegenstandsbereichen des Faches LER nur in Form eines bekenntnisgebundenen Unterrichts erhalten soll. Der Religionsunterricht ist jedoch in Brandenburg keine Veranstaltung der Schule; z. T. findet er auch außerhalb der Schule statt. Die Teilnahme am Religionsunterricht wird nicht im Schulzeugnis vermerkt.

Gegen das brandenburgische Schulgesetz haben die evangelische Kirche, mehrere katholische Bistümer sowie Eltern und Schüler des katholischen und evangelischen Bekenntnisses im Jahr 1996 Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht erhoben; Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag haben im selben Jahr beim Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG eine Normenkontrolle beantragt. Das Bundesverfas-

sungsgericht hat bisher nicht entschieden, was in der Öffentlichkeit – wohl zu Recht – bereits Unmut hervorruft.

2. Befreiung vom Sportunterricht

Die Religionsfreiheit gewährt jedem einzelnen das Recht, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten. Auf dieses Recht haben sich immer wieder muslimische Schülerinnen berufen, wenn sie sich aus religiösen Gründen – wegen entgegenstehender Bekleidungs Vorschriften des Korans – nicht in der Lage sahen, am koedukativen Sportunterricht teilzunehmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat der Schülerin, die die Bekleidungs Vorschriften für sich als verbindlich ansieht, aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG den Anspruch auf Befreiung vom Sportunterricht bestätigt, solange dieser nicht nach Geschlechtern getrennt angeboten wird.

3. Schulgebet

Manche Länder in der Bundesrepublik Deutschland lassen in christlichen Gemeinschaftsschulen zu Beginn des Unterrichts, jedoch außerhalb des Religionsunterrichts, ein überkonfessionelles Schulgebet zu. Das hat in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts die Gemüter erhitzt und zu gerichtlichen Verfahren geführt. Ein Schüler in Hessen fühlte sich durch die – passive – Teilnahme am Schulgebet in seinem Grundrecht auf negative Bekenntnisfreiheit verletzt und beschritt den Rechtsweg mit dem Ziel, eine staatliche Anordnung zu erreichen, die das Schulgebet untersagt, d. h. die Mitschüler zur Unterlassung des Schulgebets verpflichtet. Der Hessische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 27. Oktober 1965²² das Schulgebet in den hessischen Schulen für unzulässig erklärt: Die negative Bekenntnisfreiheit des klagenden Schülers verdiene gegenüber der positiven Religionsausübungsfreiheit den Vorzug, weil sie nicht in Verdacht stehe, Rechte anderer oder der Allgemeinheit zu verletzen; so der Hessische Staatsgerichtshof.

Dieser Auffassung ist das Bundesverfassungsgericht²³ nicht gefolgt: Es sei den Ländern im Rahmen der durch Art. 7 Abs. 1 GG gewährleisteten Schulhoheit freigestellt, ob sie in Gemeinschaftsschulen ein freiwilliges, überkonfessionelles Schulgebet außerhalb des Religionsunterrichts zulassen. Das Schulgebet sei grundsätzlich auch dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn ein Schüler oder dessen Eltern der Abhaltung des Gebets widersprechen; deren Grundrecht auf negative Bekenntnisfreiheit wird nicht verletzt, wenn sie frei und ohne Zwänge über die Teilnahme am Gebet entscheiden können.

Ganz überwiegend stimmt die Literatur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu. Und ganz sicherlich gibt es „heute in

Deutschland keine Schule mehr, in der es einem Schüler verwehrt würde, von seinem Recht auf Unterlassung religiöser Handlungen, z. B. des Schulgebets, Gebrauch zu machen“²⁴. Selbstverständlich ist auch für die Lehrer die Teilnahme am Schulgebet freiwillig (Art. 140 GG in Verb. mit Art. 136 Abs. 4 WRV).

4. Kreuz in Klassenzimmern

In den öffentlichen Volksschulen Bayerns werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen (Art. 135 Satz 2 BV). Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus glaubte sich in Übereinstimmung mit diesem Verfassungssatz, als es durch § 13 Abs. Satz 3 der bayerischen Volksschulordnung vom 21. Juni 1983 folgende Anordnung traf: „In jedem Klassenzimmer ist ein Kreuz anzubringen.“

Ein Elternehepaar und deren schulpflichtige Kinder fühlten sich durch ein Kruzifix im Klassenzimmer in einer öffentlichen Schule Bayerns in ihren Grundrechten (negative Religionsfreiheit der Kinder und elterliches Erziehungsrecht) verletzt und prozessierten gegen die Anbringung des Kruzifixes im Klassenzimmer. Das Bundesverfassungsgericht gab den Verfassungsbeschwerden statt und erklärte § 13 Abs. 1 Satz 3 der bayerischen Volksschulordnung für nichtig, weil die genannten Grundrechte verletzt seien. Das Gericht führt aus: Der Staat müsse in Glaubensfragen Neutralität wahren. In Klassenzimmern jedoch, in denen Kreuze hingen, seien die Schüler von Staats wegen und ohne Ausweichmöglichkeiten mit diesem Symbol konfrontiert. Sie seien gezwungen, „unter dem Kreuz zu lernen“. Das Kreuz im Klassenzimmer besitze einen appellativen Charakter und weise die von ihm symbolisierten

Glaubensinhalte als vorbildhaft und befolgungswürdig aus. Eine derartige staatlich verordnete religiöse Einflussnahme auf die Schüler staatlicher Schulen verstoße gegen Art. 4 Abs. 1 GG und andere Verfassungsvorschriften, die von der konfessionellen Neutralität des Staates handeln und auch auf den Erziehungsauftrag der Schule ausstrahlen²⁵. Insbesondere rügte das Bundesverfassungsgericht, dass die bayerische Verordnung keine Konfliktregelung enthielt, wie im konkreten Einzelfall zu verfahren sei, wenn Schüler oder deren Eltern der Anbringung des Kreuzes im Klassenzimmer widersprechen.

Der Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, wie er üblicherweise genannt wird, hat in der Literatur und auch in der Öffentlichkeit Zustimmung gefunden, überwiegend aber Kritik; z. T. brach geradezu ein Sturm der Entrüstung aus, an dem sich

auch die Bayerische Staatsregierung beteiligte. Hier sei nur die Frage gestellt, ob der appellative Charakter des Kreuzes im Klassenzimmer und ein vom Kreuz ausgehender Zwang nicht konstruiert erscheinen, weil von den Schülern durch die Anbringung des Kreuzes keinerlei kultische Handlungen verlangt werden. Das Recht auf Religionsfreiheit gewährt schließlich keinen Anspruch, mit anderen Religionen und deren Symbolen nicht konfrontiert zu werden.

Als Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat der Bayerische Landtag das – für nichtig erklärte – Gebot, in staatlichen Volksschulen Kreuze anzubringen, in den neugefassten Art. 7 Abs. 3 des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (EUG) vom 23. Dezember 1995 aufgenommen. Diese Gesetz enthält nun eine sog. Konfliktregelung, die das Bundesverfassungsgericht in der alten Regelung vermisst hatte. Danach soll der Schulleiter bei einem „aus ernsthaften und einsehbaren Gründen des Glaubens oder der Weltanschauung“ vorgetragenen Widerspruch der

Erziehungsberechtigten eine „gütliche Einigung“ anstreben. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hält den neugefassten Art. 7 Abs. 3 EUG für vereinbar mit der Bayerischen Verfassung²⁶. Eine Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht war ohne Erfolg²⁷. Die Gemüter haben sich nunmehr wieder beruhigt.

5. Religiös motivierte Kleidung des Lehrers

Das Kopftuch – der sog islamische Schal – in der Schule sorgt innerhalb und außerhalb Deutschlands für Diskussionen und gerichtliche Auseinandersetzungen. „Das Kopftuch praktizierender Musliminnen scheint an den Nerv abendländischer Säkularität zu rühren“²⁸.

Nicht nur einmal beschäftigten schleiertragende Schülerinnen die Gerichte: Während der belgische Conseil d’Etat mit einem Urteil aus dem Jahr 1995 das Schleiertragen von Schülerinnen in der Schule billigt, bestätigt der französische Conseil d’Etat im Jahr 1997 einen Schulverweis von 17 schleiertragenden Schülerinnen²⁹.

Die Frage, ob einer muslimischen Lehrerin einer öffentlichen Schule untersagt werden dürfe, im Unterricht eine religiös motivierte Kopfbedeckung zu tragen, hat das Schweizer Bundesgericht mit einem vielbeachteten Urteil aus dem Jahr 1997 bejaht³⁰.

In Deutschland ist diese Frage z. Z. beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Einer deutschen Muslimin (afghanischer Abstammung) wurde 1998 in Baden-Württemberg die Einstellung als Hauptschullehrerin abgelehnt, weil sie im Einstellungsgespräch erklärte, sie wolle (auch) im Unterricht

als Zeichen ihres Glaubens ein Kopftuch tragen. Daraufhin beschränkt sie den Rechtsweg.

Es geht bei diesem Rechtsstreit um eine Reihe von Rechtsfragen, die hier nur angedeutet seien: Muss die Lehrerin, die auch als Beamtin Grundrechtsträgerin ist, im Hinblick auf die konfessionelle Neutralität des Staates die Einschränkung ihres Grundrechts auf die Freiheit des religiösen Bekenntnisses hinnehmen, weil es für Lehrer an staatlichen Schulen zu den Pflichten gehört, das Gebot „größtmöglicher Neutralität und Objektivität in der Ausbildung der ihnen anvertrauten Schüler“ zu beachten³¹?

Steht für den Fall, dass die staatlichen Schulaufsichtsbehörden untätig bleiben, den Schülern und deren Eltern das Recht zu, die Einhaltung von Neutralität und Objektivität seitens der Schule durchzusetzen? Wird schließlich das Erziehungsrecht der Eltern beeinträchtigt, die ihr Kind nicht dem Anblick der Kopftuch tragenden Lehrerin ausgesetzt sehen wollen?

Bei der Beantwortung all dieser Rechtsfragen kommt es darauf an, welche Symbolkraft man in dem „islamischen Kopftuch“ sieht. Tangiert ein Kopftuch – ohne zusätzliches aggressives, missionarisches Verhalten der Lehrerin – die konfessionelle Neutralität des Staates? Kann das Tragen des islamischen Kopftuches Grundrechte der Schüler oder deren Eltern mehr berühren als das christliche Kreuz, das zahlreiche Lehrer und Lehrerinnen – für alle Schüler sichtbar – tragen und daran von der Schulverwaltung nicht gehindert werden?

Die konfessionelle Neutralität des Staates und die Religionsfreiheit sind ohne Frage wichtige Prinzipien unserer Rechtsordnung. Stehen diese Prinzipien zur Diskussion, wenn die Schüler in der Schule sehen, dass ihre Lehrkräfte unterschiedlichen Konfessionen angehören? Vorausgesetzt, dass die Lehrkräfte keine missionarischen Tendenzen erkennen lassen, kann die Begegnung der Schüler mit Lehrkräften unterschiedlicher Konfessionen nicht auch ein Beitrag der Schule sein, den Wert der Toleranz zu vermitteln? Kann bei der Auslegung der Verfassung, die die konfessionelle Neutralität des Staates garantiert und die

Religionsfreiheit der Lehrer und Schüler und das Erziehungsrecht der Eltern schützt, unberücksichtigt bleiben, dass die Bevölkerung in Deutschland konfessionell nicht homogen ist, dass zwei Drittel der Bevölkerung den christlichen Kirchen und ein Drittel anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften angehören oder konfessionslos sind? Darf die Vielfalt der Konfessionen nicht auch erkennbar sein?

V. Schlussbemerkung

Das Grundgesetz hat die Bundesrepublik Deutschland nicht als laizistischen Staat (*état laïque*), die öffentliche Schule nicht als laizistische Schule (*école laïque*) konzipiert – und das aus gutem Grund:

Mehr denn je sind heute die Kirchen für die Wahrung und Festigung der religiösen und sittlichen Grundlage der menschlichen Gemeinschaft unentbehrlich. Denn von Ausnahmen abgesehen sind Berufsgruppen und Organisationen als Vorbilder für die Jugend nicht in Sicht. Die Kirchen in Deutschland sind m. E. die Institutionen, die sittliche Grundwerte in der Öffentlichkeit überzeugend vertreten. Es ist eine wissenschaftliche Erkenntnis, dass zwischen religiöser Kultur und Rechtsbewusstsein, dem wichtigsten Pfeiler des demokratischen Rechtsstaates, ein enger Zusammenhang besteht³². Der große deutsche Kirchenrechtsjurist Rudolph Sohm (1841 – 1917) hat es 1873 so formuliert: „Nicht ungestraft kann der Staat die gewaltige sittliche Macht ignorieren, deren Trägerin die Kirche in jeder ihrer Erscheinungsform ist“³³. Auch unter diesem Aspekt ist die von der Weimarer Reichsverfassung konzipierte und vom Grundgesetz übernommene Idee zu sehen, nämlich:

- dem Staat in Fragen der Religion Selbstbeschränkung aufzuerlegen,
- die Religion andererseits nicht ausschließlich in private Zirkel abzudrängen,
- den Religionsgemeinschaften vielmehr auch ein Wirken in der Öffentlichkeit zuzugestehen,

- den Staat zu verpflichten, für den Religionsunterricht in den Schulen zu sorgen,
- den Religionsgemeinschaften aber die Verantwortung für den Inhalt dieses Unterrichts zu übertragen.

Diese Idee der Weimarer Reichsverfassung und des Grundgesetzes ist, wie Richard Puza sagt, „das ausgereifte Ergebnis einer modernen Verfassungsentwicklung. Es kann sich im europäischen Vergleich sehen lassen“³⁴.

Anmerkungen

¹ Paul Mikat, Das Verhältnis von Kirche und Staat nach der Lehre der katholischen Kirche, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band I, 2. Auflage, 1994, S. 111 ff, 129.

² BVerfGE 26, S. 228; ebenso BVerfGE 34, S. 165; BVerwGE 6, S. 101.

³ Wolfgang Loschelder, Grenzen staatlicher Wertevermittlung in der Schule, in: Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, 1999, S. 349 ff, Peter M. Huber, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Staat, in: BayVBl. 1994, S. 545 ff, 553 f. spricht von der „ideologisch toleranten Schule“.

⁴ Näher dazu Axel Frhr. von Campenhausen, Der heutige Verfassungsstaat und die Religion, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, Band I, 2. Auflage, 1994, S. 47 ff, 49;

¹ Martin Luther drückte es sehr prägnant aus: dem Landesherrn ist zu lehren und geistlich zu regieren nicht befohlen – zitiert nach Erich Kaufmann, Kirchenrechtliche Bemerkungen über die Entstehung des Begriffs der Landeskirche, in: Autorität und Freiheit, Gesammelte Schriften, Band I, 1960, S. 50 ff, 60.

⁵ Richard Puza, Rechtsfragen um den Religionsunterricht und das brandenburgische Unterrichtsfach LER, in: Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, 1999, S. 407 ff, 410; in diesem Sinn auch Dieter Oberndörfer, Leitkultur und Berliner Republik, in: Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 1 - 2, 2001, S. 27 ff.

⁶ So Josef Isensee, Verfassungsgarantie ethischer Grundwerte und gesellschaftlicher Konsens, in: NJW 1977, S. 545 ff, 551.

⁷ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, 1976, S. 42 ff, 60; Böckenförde fährt fort: „Das ist das große Wagnis, das er um der Freiheit willen eingegangen ist.“

⁸ BVerfGE 41, S. 65 ff, 78.

⁹ Unveröffentlichter Beschluss des BVerfG vom 15. September 1987 mit Bezug auf BVerfGE 41, S. 29 ff, 51, 78 und BVerfGE 52, S. 223 ff, 236 f.

¹⁰ BVerwGE 42, S. 346; heute herrschende Meinung; anderer Auffassung insbesondere Klaus Obermayer, Anmerkung zu diesem Urteil, in: NJW 1973, S. 1817.

¹¹ So die klassische Formel von Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Auflage, 1933, S. 657.

¹² Siehe „Süddeutsche Zeitung“, Nr. 16 vom 20./21. Januar 2001.

¹³ Frhr. von Campenhausen, Staatskirchenrecht in den neuen Bundesländern, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 1997, S. 305 ff, 309.

¹⁴ So z. B. ausnahmslos die Religionslehrer an bayerischen Gymnasien - laut Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom Dezember 2000.

¹⁵ Alexander Hollerbach, Freiheit kirchlichen Wirkens, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 1989, S. 595 ff, 615. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Religionsgemeinschaften wird vom Bayerischen Staatsministerium ganz allgemein als harmonisch und problemlos charakterisiert.

¹⁶ BVerfGE 47, S. 46, 72.

¹⁷ BVerwGE 107, S. 75 ff; siehe auch Jeand'Heur / Stefan Koriath, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, S. 217.

¹⁸ Frhr. von Campenhausen Staatskirchenrecht, 3. Auflage, 1996, S. 246 f; die Kultusministerkonferenz hat - laut Heckel (Anm. 65), S. 747 - schon 1984 die Einrichtung eines muslimischen Religionsunterrichts nach den Maßgaben des Grundgesetzes bejaht.

¹⁹ Stefan Muckel, Islamischer Religionsunterricht und Islamkunde an öffentlichen Schulen in Deutschland, in: JZ 2001, S. 58 ff; ders., Religionsfreiheit für Muslime in Deutschland, in: Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, 1999, S. 239 ff; Frhr. von Campenhausen (Anm. 2), S. 245 ff; Jeand'Heur / Koriath (Anm. 3), S. 221 ff; zu den Voraussetzungen für einen islamischen Religionsunterricht siehe auch Puza (Anm. 25), S. 412 f; siehe auch den grundsätzlichen, sehr ausführlichen Beitrag von Martin Heckel, Religionsunterricht für Muslime? - Kulturelle Integration unter Wahrung der religiösen Identität - Ein Beispiel für die komplementäre Natur der Religionsfreiheit, in: JZ 1999, S. 741 ff.

²⁰ Frhr. von Campenhausen (Anm. 13), S. 321.

²¹ Christian Starck, Religionsunterricht in Brandenburg, in: Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, 1999, S. 391 ff, 404.

²² Hessischer Staatsgerichtshof, ESVGH 16, S. 1 ff.

²³ BVerfGE 52, S. 223 ff.

²⁴ Roman Herzog, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Komm.zum GG, Art. 4 Rn 61.

²⁵ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Mai 1995, BVerfGE 93, S. 1 ff.

²⁶ Bay VerfGH, NJW 1997, S. 3157.

része is elfogadta az evangéliumot. A kelta irányzat azonban a rómainál eltérő tradíciót hozott létre. Így máshogy számították a húsvét napját, a papjaik tonzúrája keresztben fültől fülig volt borotváltva, és nem voltak szorosan alárendelve a püspökeiknek, hanem a kolostorok ellátását biztosító kelta nemzetségek (klánok) tagjai közül kikerülő apátok irányították az egyházszervezetet. Legfőbb jellemzőjük a pápai hatalomtól való függetlenség volt. Az angol, a szász és a jüt törzsek által létrehozott hét pogány királyság megtérítése során a római katolicizmus és a kelta kereszténység csapott össze egymással. Northumbria királya, Oszwin 664-ben a Whitbyben megtartott tanácskozáson maga és országa számára is a római vallást választotta, ami által Britannia a katolikus közösség része lett.

II. Az állam és a római katolikus nemzeti egyház kapcsolata

A középkor évszázadai során a római katolikus egyház Angliában nagyrészt az uralkodói akaratnak alárendelve működött, nézzük akár a zsinattartási jog királyi engedélyhez kötöttségét, a pápai legátusok és bullák, vagy az egyházi kinevezések kérdéskörét. A normann hódítás idejére majd minden községben templom állt már. London városán kívül, Westminsterben apátság épült, melyben Hódító Vilmos 1066 karácsonyán Anglia királyává koronázták. Vilmos erős központi hatalmat épített ki. A hódítás jogán minden földtulajdon őt illette, melyből 1/4 részt az egyháznak adott. VII. Gergely (1073-1085) tehetetlen volt az uralkodóval szemben. A politikai támogatásért cserébe az egyházi adót eljuttatták a pápának, de Vilmos nem tett neki hűbéresküt, bullát az ő tudta nélkül nem lehetett kihirdetni⁹, és pápai legátus engedélye nélkül nem léphetett be az országba. Ragaszkodott a kegyúri jog gyakorlásához a püspökök kinevezése során. A főpapok nem csak hűbéresküt tettek az uralkodónak, de normann származásúak lévén egyébként is Vilmos hű támogatói voltak. VII. Gergely tilalma ellenére a király gyakorolta a gyűrűvel és pálcával való investitúrát is. A főpapok engedély nélkül nem hagyhatták el Angliát, mint ahogy Lanfranc canterbury érseknek kifejezetten meg is tiltotta a király, hogy a pápai kérésnek megfelelően Rómába utazzon.¹⁰ A normann uralkodók egyházpolitikája - kisebb eltérésekkel - ezt a mintát követte.

A királyt illető kegyúri jog körüli viták I. Henrik (1100-1135) uralkodása alatt csúcsosodtak ki. A II. Vilmos Rufus (1087-1100) uralma elől külföldre menekülő Anselm, canterbury érsek annak halála után megtagadta a hűségesküt I. Henriktől. A király idő közben több új püspököt is kinevezett, ezek

²⁷ BVerfG, NJW 1999, 1020 f.

²⁸ Matthias Jestaedt, Grundrechtsschutz vor staatlich aufgedrängter Ansicht, in: Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag, 1999, S. 1259 ff.

²⁹ Jestaedt (Anm. 28), S. 261 mit Nachweisen.

³⁰ Schweizerisches Bundesgericht, in: BGE I 123 I 296 ff.

³¹ So OVG Hamburg, DVBl. 1985, S. 456 f.

³² Andreas Püttmann, in: Wertewandel - Rechtswandel, Perspektiven auf die gefährdeten Voraussetzungen unserer Demokratie, 1997, S. 12.

³³ Rudolph Sohm, Das Verhältnis von Staat und Kirche, 1873, S. 44.

³⁴ Puza (Anm. 5), S. 410.

*Herger Csabáné
egyetemi tanársegéd*

A tradíció és a modernizálás dilemmája Anglia vallási viszonyaiban*

Mottó: „Fejedelmek születnek, akik a hatalomban nagyobbak, de természetükben a többi halandóval egyenlők, és a kormányzás joga vagy az abban való jártasság nem vonja maga után más dolgok, legkevésbé az igaz vallás biztos ismeretét.”¹

Magyarországon a kiegyezést követően ismét elkezdődhetett az 1849-ben megszakadt modernizációs folyamat: a polgári állam kiépítése. Ennek fontos részét képezte az állam és az egyházak kapcsolatának a polgári jogegyenlőség elvén álló átalakításáért folyó küzdelem. A képviselőházi üléseken elhangzott hozzászólások bizonyossága szerint eleink „vigyázó szemeiket” nem csak Párizsra vetették. Az 1869. április 20-ra meghirdetett országgyűlés első száz ülésén a képviselők 94-szer hivatkoztak érvelésük során „azon Európára, mely a reformokat várja” a magyar nemzettől, 28-szor a kor követelményeire, 23-szor a haladásra, 20-szor a művelt világra.² A vallásszabadsággal és az egyházak jogaival kapcsolatosan azonban a képviselők (31) az Amerikai Egyesült Államokban ekkor már majdnem száz éve jól működő modellt említették, nem pedig az európai államokat: Nagy-Britannia (41) a polgári parlamentarizmus elveinek megvalósítása, a szegényügy és a közegészségügy kapcsán, Franciaország (43) és Olaszország (14) kereskedelmi jogi vonatkozásban, Poroszország (21) és Svájc (6) az iskolarendszer tárgyában, Belgium (14), Hollandia (3), Svédország (2) és Románia (5) a vasútrendszer kiépítésével kapcsolatosan került szóba.³ Joggal kérdezhetjük, hogy mi volt az oka – a magyar nemzet európaiságának hangsúlyozása ellenére – saját koruk angol, francia vagy német modellje helyett az amerikai példát állítására,⁴ és mi volt az az európai tradíció, amely nem tűnt kívánatosnak a polgári jogegyenlőség elvét követke-

zetesen megvalósítani szándékozó liberális irányvonal szemében. Az alábbiakban Anglia vallási viszonyainak rövid jogtörténeti áttekintésével e két kérdés részleges megválaszolására teszek kísérletet.

Az állam és az egyház kapcsolata Angliában mindig sajátos jellegű volt. Az előkelők – ellentétben a német fejedelmekkel – a Rómával folytatott politikai csaták során uralkodójukat támogatták, és nemzeti érzelmeitől indítva számos esetben maga a klérus is felvállalta a pápai hatalommal való szembeszegülést. Az angol királyok a pogány korszaktól kezdve uralmuk alatt tartották az ország vallási viszonyainak meghatározását. VIII. Henrik egyházpolitikája ennek a folyamatnak a tetőpontját jelentette: a reformáció sajátos formáját megvalósítva a szó igazi értelmében vett nemzeti egyházat hozott létre, mely az államhatalommal szorosan összekapcsolódott. A „Church of England” ma is államegyházi jogállást élvez⁵ annak ellenére, hogy az állam és az egyházak viszonyában jelentős átalakulás történt a 16. századtól napjainkig.⁶ A polgári átalakulás megindulását követően ugyanis felmerült a kérdés, hogy a jogegyenlőség elve hogyan egyeztethető össze az alattvalóból polgárrá váló angolok vallási szempontból diszkriminált jogi helyzetével.

I. Az állam és az egyház összefonódása

Az államhatalom és az egyház összekapcsolódásának kezdetét az angol jogtörténetben 597-től, az I. Gergely pápa (590-604) által kiküldött térítők kenti partraszállásától lehet számítani. Ágoston apát és az őt kísérő negyven bencés szerzetes házat kapott Canterburyben Ethelbert királytól, aki biztosította az ellátásukat és gondoskodott arról, hogy szabadon folytathassák térítő tevékenységüket. Ethelbert döntésének egyik oka – hasonlóan a frank Koldvighoz, majd több angol királyság uralkodójához⁷ – katolikus vallású felesége befolyásában keresendő: a frank hercegnőt azzal a feltétellel adták a kenti királyhoz, hogy hitbéli támaszként vele mehet egy püspök is, aki szabadon téríthet a római katolikus egyház akláiba. 601 körül a király és több ezer előkelő katolizált, majd ezt követően Kent vált a Britannia felé irányuló katolikus térítés legfőbb előmozdítójává.

I. Gergely céltudatos tevékenysége nem csak az V. században dél-keletről beözönlő angol, szász és jüt törzsek pogány kultusza ellen irányult, hanem az óbrit és ír-skót irányzat (kelta kereszténység) ellen is. Patrik (389-461) ekkorra már – az egyszerű embereket elérve⁸ – Írország nagy részét megtérítette és Armaghban berendezett központjából életerős, virágzó keresztény kultúrát hozott létre. Misszióik eredményeként a VI. század folyamán Kolumba (521-597) vezetésével a skóciai pogány piktek nagy

azonban nem gyakorolhattak spirituális hatalmat az érseki áldás nélkül. A konfliktus kölcsönös engedményekkel ért véget 7 év múlva. A király elfogadta az egyház jogát a püspöki székek betöltésére a királyi ajánlás alapján, de a hűbértokba való iktatás a választás előtt történt, valamint az egyház elismerte a püspökök kötelezettségét a hűbéreskü letételére. Anselm halála után azonban I. Henrik 5 évig késleltette az új érsek kinevezését, ami alatt ő élvezte az érsekség jövedelmeit.¹¹ Bloisi István (1135-1154) ugyan az ajánlási jogról való lemondásra kényszerült, az egyházi testületek szabad választásáról azonban messze nem beszélhetünk ebben a korban sem.

Földnélküli János (1199-1216) uralkodása az államhatalom és az egyház közötti 1066 óta folyó viták folytatását jelentette. 1206-ban a canterbury érseki szék betöltése kapcsán keletkezett konfliktusa III. Incével (1198-1216), ami az egész ország 6 éves kiközösítését eredményezte, és Stephen Lang érseket a „Magna Carta Libertatum” kiadását kikényszerítő (1215. jún. 15.) mozgalom vezetőjévé tette.¹²

Az angol uralkodók és az egyház viszonyát hűen jellemzi az egyházi bírászkodás alakulása. A királyi igazságszolgáltatás centralizációjával és a common law rendszerének kialakulásával párhuzamosan jött létre az egyház általános joga, amely a római pápa egyházi fennhatóságán alapult. A 12. század előtt az egyházi bírósági rendszer még nem épült ki és Rómához való fellebbezésre sem volt lehetőség. Egyházi ügyekkel az ősi helyi gyűlések („local assemblies”) foglalkoztak. A megyei bíróságokon („shire courts”) a püspök a sheriff-fel együtt elnökölt és a spirituális jellegű ügyek az ágendában az első helyen szerepeltek. Az egyházi bíróságok felállítása I. Vilmoshoz köthető, aki azonban ezt olyan módon valósította meg, hogy a kánonjogi előírások ezek hatásköréről egyáltalán nem, vagy csak jelentős változtatásokkal érvényesülhettek. Az uralkodó 1070-ben elrendelte, hogy a püspökök és főesperesek elé tartozó kérelmek ügyében a százas bíróságok („hundred courts”) ne járjanak el, de lehetőséget adott arra, hogy a püspökök bírósága előtti megjelenést állami karhatalommal kényszerítsék ki. Az ítékezés három szintje az állandó bíróságok („settled courts”), a zsinatok és a megyei bíróságok („county courts”) voltak.

A 12. század végére kialakult az egyházi bíróságok nemzetek feletti hierarchikus rendszere, amelybe az angol bíróságok is betagozódtak. Legalsó szinten a főesperesi bíróságok álltak, melyek erkölcsi és fegyelmi ügyekben eljáró büntető bíróságok voltak. Laikusok innen a „court of audience” elnevezésű püspöki bírósághoz tudtak fellebbezni. A püspökök konzisztoriális bírósága a kánonjogban jártas kancellár elnökletével a házassági és a becsületsér-

tési ügyekben járt el. A konzisztoriális püspöki bíróságtól fellebbezés a két érsek valamelyikéhez történhetett: York területén a „Chancery Court of York”, Canterbury területén a „Court of Arches” elnevezésű bíróság volt illetékes. A provinciális bíróságoktól laikusok fellebbezésükkel a pápai székhöz fordulhattak: a pápai delegátushoz vagy a 14. századtól Rota-nak nevezett pápai személyes bírósághoz, melyet 1331-ben XXII. János szervezett újjá. Az 1330-as évek kiváló pápai auditorja volt William Bateman, Norwich püspöke, a cambridge-i jogi kollégium alapítója. Az ő tevékenysége által a kánonjog dekrétális és akadémiai irodalma esetjogi jelentések sokaságával gazdagodott.

A *jurisdictio* belső konfliktusa nem annyira a csatarendbe felállt egyház és a királyi hatalom közötti vita, hanem sokkal inkább *common law* és a kánonjog, azaz az azonos földrajzi területre vonatkozó azonos érvényességű két rendszer közötti összeütközés volt.¹³ Az első nagy konfliktus az 1160-as években a *privilegium fori* tárgyában jött létre. A klérus világi büntetőbíráskodás alóli mentességéről („benefit of clergy”) 1164-ben a clarendoni zsinaton született kompromisszum.¹⁴ Ha a világi bíróság előtt perbe fogott személy írástudó (clerk) mivolta bizonyítást nyert, az ügyet a püspöki bírósághoz át kellett tenni. Ha a bíróság súlyos bűncselekmény elkövetésében bűnösnek ítélte, elvesztette egyházi státuszát és ügye visszakerült a *common law* bíróság elé, amely immár világi személyként szabta ki rá a büntetést. Ez a kiváltság kiterjedt a szerzetből kilépett írástudókra is. A terhelt a bíróság előtt azzal bizonyította egyházi személy voltát, hogy az 51. zsoltár 1. versét kibetűzte. Így a „nyakvers”-nek titulált sor („Könyörülj rajtam én Istenem a Te kegyelmességed szerint, irgalmasságnak sokasága szerint töröld el az én bűneimet.”) megtanulása az analfabéta profi bűnözők számára rendkívül hasznos befektetés volt. Ez a kánonjogi tanítással megegyező eljárás II. Henrik (1154-1189) és Thomas Becket canterbury érsek között személyes vitát okozott. A király szándéka az volt, hogy a *common law* bíróságok hatáskörét kiterjessze a klérusra is. Az 1170. december 29-én Becket ellen elkövetett orgyilkosság az ország legnépszerűbb szentjévé tette az érseket és Anglia pápai kiközösítéséhez vezetett. II. Henrik kénytelen volt lehetővé tenni a *privilegium* alkalmazását. Az egyházi személyek egyházi bíróság előtti polgári pereire vonatkozóan több korlátozás is élt. Ha a per tárgya spirituális jelleg nélküli ingatlan vagy követelés volt, az ügyet át kellett tenni a *common law* bíróságokhoz.

Az angol állami igazságszolgáltatás határai mesterséges, merev jelleget mutattak. Az egyházi és a laikus kérelmek elválasztása a gyakorlatban a megyék

szintjén a 12. századig nem valósult meg.¹⁵ A heretikusok elleni küzdelmek sikertelenségét egyházi oldalról azzal magyarázták, hogy a *brachium seculare* nem kellő mértékben szolgálta a vallási érdekeket: először csak II. Richard (1377-1399) rendelkezett arról, hogy a sheriff az eretnekségbe esett egyházi vagy világi személyt az egyházi bíróság kérésére vesse fogságba.¹⁶ Az utóbbi esetben a kancellária minden egyes ügyben speciális vizsgálatot folytatott le. A középkor során a *common law* és a kánonjog közötti konfliktus fontos részét képezte a pereskedő magánszemélyek harca az ún. királyi tilalmi writ („writ of prohibition”) tárgyában.¹⁷ A „writ of prohibition” által a peres fél megakadályozhatta az egyházi bíróság előtti tárgyalást, bár az ellenérdekű fél ezt gyakran azzal torolta meg, hogy kiközösítési eljárást kezdeményezett. A „writ of prohibition” leglelkesebb támogatói között a kezdeti időszakban maga a klérus is ott volt annak ellenére, hogy a 13. században a püspökök sokat panaszkodtak a writ tisztán ténykérdésként kezelt, egyszerű kérvény alapján történő kiadása ellen. Az alkotmányjogi vita során I. Edward (1272-1307) kénytelen volt kompromisszumot kötni, melyet 24. statútumában rögzítettek. A „writ of consultation”¹⁸ lehetőséget teremtett a tilalmi writ visszavonására, ha az ellenérdekű fél a *common law* bíróság előtt bizonyítani tudta, hogy a per tárgya spirituális jellegű.

A világi és az egyházi hatáskör közötti határvonalakat 1285-ben a „*Circumspecte agatis*”, majd 1315-ben az „*Articuli cleri*” statútumok rögzítették. Egyházi *jurisdictio* alá tartoztak a törvénytelen származás kérdései és a házassági ügyek, ha a per tárgya egy jogszerű házasság – *matrimonium de iure* – volt. Ha azonban a házasság fennállásának ténye lett kétségbe vonva, *common law* bíróság ítelt az ügyben. A személyi vagyon nem végrendeleti és végrendeleti öröklésével kapcsolatos ügyekben egyházi bíróság járt el, de *common law* bíróság rendelkezett hatáskörrel, ha a jogkérdés arra vonatkozott, hogy a testator jogosult volt-e a végső akarata kinyilvánítására. Egyházi hatáskörbe tartozott az erkölcsi bűnöknek, így a fajtalanságnak, a házasságtörésnek és a falánkságnak a büntetése. Az egyházi földterületekkel kapcsolatos ügyek csak akkor voltak kivéve a világi bíróságok hatásköréből, ha a hűbérúr iránti feudális szolgáltatási kötelezettség nélkül „szabad, tiszta és örökös alamizsnaként” („*in free, pure and perpetual alms*”) kapta azokat az egyház. Bár az egyházi hivatalok betöltését a püspökök gyakorolták, világi patrónus joga volt a jelölés („*advowson*”), melyet a *common law* bíróságok előtt peresíteni lehetett. A leginkább vitatott hatásköri kérdéseket a tizeddel és a javadalmak tőkejövendelmével kapcsolatos ügyek jelentették. A szerződések a királyi bíróságok elé tartoztak, de a

„*breach of faith*”, az esküvel megerősített szerződés megszegése olyan bűnnek minősült, melyet csak az egyházi bíróság büntetése korrigálhatott. Egyházi hatáskörbe tartozott az egyházi személy ellen elkövetett testi sértés, ami a király békéjének a megtörésével volt egyenértékű, valamint a becsületsértés. Ez utóbbi a *common law* bíróságok előtt a 16. századig nem volt peresíthető. Becsületsértés esetében jogorvoslatként a vezeklés, a bűnbánat szolgált, melyet azonban a gyakorlatban polgári jogi kompenzációra változtattak át. Ez a hatáskörmegosztás a legtöbb angol alattvaló felett mindent átható *jurisdictio*t biztosított az egyháznak: befolyással bírt a családi ügyekre és a szexuális viselkedésre, valamint az egyházi tanítás határozta meg a jogkövetkezmények jellegét és tartalmát. Másrészt azonban a királyi bíróságok megőrizték a világi tulajdon feletti teljes felügyeletet, valamint kiterjedt patronátusi joguk volt a püspökök, a monostorok és más egyházi testek irányában. Konfliktus esetén a király joga érvényesült: az alapelv mindenkor a pápai autoritás visszaszorítása volt.

A 14. század második felében Anglia vallási viszonyait leginkább a pápai igazságszolgáltatási és pénzügyi politikával szembeni ellenérzés jellemezte. A péterfillérek és a betöltetlen püspökségek javadalmának Rómába utalása a nemzeti vagyon jelentős részét elszívta. Az 1353. évi „*Statute of Provisors*” szerint „Anglia szent egyházát” a király és a nemesség látta el *beneficium*okkal és ezek az ország jogának védelme alatt állnak. III. Edward (1327-1377) 1376-ban a Jó Parlament összehívásával ennek a felfogásnak kívánt érvényt szerezni. A végső döntés előtt kikérte John Wyclif oxfordi egyetemi tanár véleményét. Wyclif igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy a parlament jogosan tartja-e vissza az ország kincseit. IX. Gergely (1227-1241) reakciója öt átokbulla volt a teológus ellen. Wyclif következetesen vallotta, hogy az elvilágiasodott hierarchia jobban tenné, ha birtokait a világi felsőségre ruházva visszatérne az evangéliumi szegénységhez. Nézete szerint az uralmat vagy rendelkezési jogot az ember közvetlenül Istentől kapja és közvetlenül Istennek felelős ezért minden egyházi közvetítés nélkül.¹⁹ A római katolikus hittételek közül számosat tagadó és kritikával illető Wyclifet az angol lordok, így különösen a régens lancasteri herceg, John of Gaunt támogatásának köszönhetően élete során egyházi hatóság egyszer sem ítéltette el. A konstanci zsinat (1414) azonban elhamvasztatta „260 tévelygést” tartalmazó könyveit, valamint exhumáltatta csontjait, melyeket elégetve egy folyóba szórtak. 1393-ban a „*Statute of Winchester*” az 1353. évi rendelkezést megerősítve szigorú büntetést írt elő a királyi bíróságok hatáskörébe tartozó kérelmeknek az országból történő kivitelére. Kétségek merültek fel a pápa státuszát illetően

is: Róma püspökeként nem tekinthették olyan személynek, akinek a bíróságok writet küldhetnek. Éppen ezért érvénytelennek tartották az angol királyi bíróságok a pápai kiközösítést is. Királyi támogatás esetén Anglia már ekkor, a 14–15. század fordulóján függetlenedhetett volna Rómától, IV. Henrik (1399–1413) azonban a pápa elkötelezett híveként 1401-ben parancsot adott a Wyclif-követő lollardok megégetésére. A királyi hatalom csak addig tartott igényt a reformgondolatokat kifejtő teológiai irányzat támogatására, amíg Anglia politikai érdeke a pápai hatalom befolyásával szemben ezt megkívánta. A konfliktust alapvetően jogi, nem pedig teológiai szempontból oldották meg.

III. Reformáció angol módra

A 15. század végén a common law és a kánonjog közötti nehéz békének vége szakadt. A „King’s Bench”-hez, mint központi felsőbírósághoz keresetek sokasága érkezett a „Statute of Winchester” alapján olyan személyek ellen, akik a *jurisdiction* határvonalat átlépve egyházi bíróság előtt pereltek. A felek az egyházi hivatalok kapzsiságát, a vallomások kikényszerítését, a perek indokolatlan elhúzódását és az inkvizitórius eljárás igazságtalan voltát panaszolták. A kor röpiratírói, mint VIII. Henrik uralkodása idején St. German úgy foglaltak állást, hogy a királyi jog csak bizalomból („on trust”) engedélyezett az egyháznak igazságszolgáltatási hatáskört, ha azonban az egyház ezzel a bizalommal visszaél, szabadságát épp úgy elveszíti, mint bárki más.²⁰ 1529-ben Thomas Wolsey lordkancellárt, aki egyébként pápai a *latere* legátus, York érseke és St. Cecilia kardinálisa is volt, a „King’s Bench” beismerő vallomása alapján ítélte el autoritásának az angol joggal ellentétes, téves használatáért. A kortársak gyűlölték az ipswichi mészáros elvilágiasodott, álszent fiát, aki a halálbüntetés elől csupán azért menekült meg, mert időközben természetes módon halt meg. Wolsey halálát követően papi személy az övéhez hasonlóan magas állami pozíciót nem töltött be. Az ítélet a reformáció parlamentje által megvalósított jogi forradalom előkészítését jelentette.

Az angol nemzeti egyház létrejöttének közvetlen kiváltó oka VIII. Henrik házassági ügye volt. A mézeshetek után tizenöt évesen megözvegyült Aragóniai Katalin és az elhunyt Arthur herceg után trónra kerülő fivér, Henrik házasságkötését (1510) teológiai nézőpontból két okból lehetett vizsgálat alá venni: anyagi jogi értelemben azért, mert egy férfi testvére feleségét az isteni jog szerint – felmentés esetén sem – veheti el, alaki jogi értelemben pedig azért, mert II. Gyula pápa felmentése, ha az előzőek ellenére tartalmilag nem is érvénytelen, de formai-

lag mindenképp hatástalan.²¹ Henriknek az anyagi jogi érv érvényesítéséhez a III. Mózes 20. 21-ben²² és az V. Mózes 25. 5-ben²³ található igék közötti „ellentmondást” kellett feloldania az első javára.²⁴ Ha ez sikerül, akkor nyilvánvaló, hogy a pápai *dispensatio* az isteni jog ellenére történt. Az európai egyetemek szakvéleménye az ügyben általában attól függött, hogy az angol vagy a spanyol udvar fizetett többet a támogatásért. A házasság létrejöttét a felek tényként kezelték: a vita a sógorság házassági akadályának jogi hovarendeléséről szólt, azaz hogy ez az akadály az isteni jogon, a természetjogon vagy a kánonjogon alapul-e. A kanonisták többsége szerint az isteni jog elvéről volt szó, mely alól az V. Mózes 25. 5-ben található szabály kivételt jelent, azaz Isten ebben az esetben maga ad felmentést. Ez a vélemény a gyakorlatban azt jelentette, hogy elutasították a pápa hatáskörét a felmentés adására nézve. Míg a 12–14. században ez a nézet elméleti szinten maradt, most – nyilvánvalóan Henrik igazát bizonyítva – azt eredményezte volna, hogy a pápa nem gyakorolhat aktív befolyást Európa házassági szövetségeire a politikai életben. Mivel tehát több forgott kockán, mint haragos spanyol és angol trón közötti választás, a kanonisták Henrik ellen érveltek: III. Ince bullája szerint a levirátus szokatlan ugyan a kereszténységben, de lehetséges, ha elegendő ok van rá. Ezt az érvelést átvette a *Corpus Iuris Canonici* is (lib. IV. tit. XIX. c. IX.), azaz a felmentést a pozitív kánonjog szerint meg lehetett adni. VII. Kelemen nem fordult II. Gyula döntése ellen.

Ezek után VIII. Henrik az alaki érv érvényesítésével próbálkozott. A kánonjog szerint a felmentéshez alapos és fennmaradó *iusta causa* volt szükséges. II. Gyula okként az 1503. évi spanyol-angol, azaz két keresztény nemzet közötti béke megerősítését (*bonum pacis*) jelölte meg, melyet az angol uralkodó megengedhetetlennek, meggondolatlannak, könnyelműnek, de elsősorban történelmileg hamisnak titulált, hiszen az angolok és a spanyolok Franciaország ellen voltak szövetségesek és a házasság nem létrehozta a békét, hanem csak azáltal volt lehetséges. A pápai szóhasználat azonban („megerősíteni”) Henrik érvelése ellen szólt. A vita elvesztése azt eredményezte, az angol uralkodó számára kiútként csak a római katolikus egyháztól való elszakadás, a reformáció speciális angol útja maradt.

VIII. Henrik képzett teológus volt, aki a Martin Luther ellen írt szenvedélyes hangvételű munkájáért a „*Fidei Defensor*” címet is megkapta a pápától. A reformáció szellemi tartalmából igazán csak William Tyndale 1528-ban megjelent írása, a „*Keresztény ember engedelmissége*” ragadta meg, azonban ez sem hitújító jellege, hanem az állami hatalomnak való engedelmisség hirdetése miatt. 1529-ben

a Rómától való elszakadás előkészítésére összehívta az ezt követően hét évig üléselő parlamenti. Canterbury érseke érvénytelenítette az uralkodó házasságát, majd 1534-ben a parlament törvényben („Act of Supremacy”) rendelkezett arról, hogy Krisztus után az egyház feje („supreme head”) a király, és hazaárulást követ el az, aki Henrik jogát kétségbe vonja. A Titkos Tanács által szerkesztett „Oath of Supremacy” (1535) elnevezésű szöveg elmondásával esküt kellett tenniük az állami tisztviselőknek és a neves magánszemélyeknek is. Mivel az eskü elmulasztása halálbüntetést vont maga után, Aragóniai Katalin halálát követően leánya, Mária is letette azt. Az 1532 és 1536 közötti időszak parlamenti törvényhozása által Anglia politikai értelemben protestáns állam lett annak ellenére, hogy a katolicizmus még egy ideig népszerű maradt. 1536 és 1539 között Henrik 560 rendházat és kegyhelyet záratott be. Míg a szerzetesek vándorló koldusként folytathatták életüket és a rendházak birtokait az uralkodó a környék nemeseinek adományozta, tovább folyt a protestantizmus európai áramlataihoz tartozó személyek üldözése is. Az elszakadás politikai, nem pedig vallási mivoltának igazolását jelentette 1540-ben az „Act of the Six Articles”, amelyben a parlament a római katolikus teológia visszavételéről határozott.

Az eszmei zűrzavar VIII. Henrik halálát (1547. január 27.) követően érte el a tetőpontját. A kilencéves Edward, Jane Seymour fia mellett működő régensnác, a „Privy Council” olyan nemesekből állt, akik tisztában voltak azzal, hogy a volt monostori földbirtokaikat csak akkor lesznek képesek megtartani, ha Anglia tartósan és teljes egészében protestánsává válik. Az 1549-ben állami törvénnyel bevezetett istentiszteleti rendtartás, a „Book of Common Prayer” megvetette a protestáns liturgia alapjait és az egyház nyelve az angol lett. Véres Mária uralkodásának öt évét (1553–1558) követően I. Erzsébet megpróbált békés választ találni az angol reformáció problémáira. Miközben Skóciában John Knox vezetésével kálvini hatást mutató protestáns államvallás jött létre (1560), Angliában a protestánsok 1559. évi megegyezését követően a királynő, mint „Supreme Governor” („Supreme Governor of this Realm ... as well in all Spiritual or Ecclesiastical Things or Causes, as Temporal”) autoritása alatt álló és az állam szerves részeként működő nemzeti egyház mereven elzárkózott mind a katolicizmustól, mind a protestantizmus egyéb irányzataitól. 1559-et az angliai reformáció záró pontjának tekintik.

Az erzsébeti konszolidáció időszakában az angolok jó része a „könyv népe” („people of the book”) lett, ami ekkor kettős értelemmel bírt: a Biblia népe, mint a Szentíráshoz ragaszkodó, a protestantizmusban szellemi megújulást keresők csoportja, és a

„Book of Common Prayer” népe, mint akik politikai érdekből, különösebb hitbéli érdek nélkül csatlakoztak a nemzeti egyházhoz. A konformistáknak az asszociáció második része nem jelentett problémát,²⁵ azonban az anglikán egyházon belül jelentkező puritán mozgalom a katolikus tradíciótól való megtisztulásért szállt harcba. A puritanizmus – a gyakran hangoztatott „anglikán versus puritán” ellentétpár tartalmát megcáfolva – a valóságban „nem ellenkezett az angol egyház anglikán karakterével, hanem azon belül a legerőteljesebb és legsikeresebb vallási irányvonal volt”,²⁶ mely a Rómától való elszakadást követő posztreformációnak is nevezett korszaknak aktív és legitim alkotóelemét képezte vallási és politikai szinten is.

IV. A polgári átalakulás és a vallási tolerancia

A konszolidáció rövid időszakát követően az 1603-ban trónra kerülő Stuartok katolikus külpolitikai orientációja és a puritánok üldözése²⁷ tovább fokozta a társadalmi ellentéteket. A problémákat az 1628-ban kiadott, a „Magna Carta Libertatumból” „öröklött szabadságokra” hivatkozó „Petition of Right” sem tudta megoldani.²⁸ Az angol polgári fejlődés a protestáns etikában készen kapta a maga elméletét.²⁹ A protestantizmus Isten-képének szerves része az a felfogás, hogy az eredendő bűn minden embert terhel, és ez alól senki sem menekülhet saját cselekedetei által, hanem csak Isten ingyen kegyelméből. Az egyenlőség elvéből következik, hogy az egyházszervezet legfontosabb jellemzői a választott tisztviselők, valamint a szabad és egyenlő jogú egyházközségek megegyezésén alapuló konföderáció-szerű társulások – ellentétben a római katolikus egyház hierarchikus rendszerével. A politikai szinten ez a felfogás a jogegyenlőség kívánalmát jelentette meg, mely szerint minden polgárt ugyanazok a jogok illetnek meg és ugyanazok a kötelezettségek terhelnek. Ennek megfelelően a „Petition of Right”-ban megfogalmazott szabadságjogok minden angol alattvalóra vonatkoztak („bárkit, bármi is legyen a rangja vagy állása”), míg a „Magna Carta Libertatum” csupán egy szűk csoport kiváltságait biztosította.

A feudális abszolutista hatalmat támogató, katolikus irányultságú gavalérokkal szemben a polgári parlamentarizmus elvei a rövidre vágott hajú, kerekfejűeknek nevezett puritánok követeléseiben öltöztek testet. Az Oliver Cromwell által vezetett „gyökér és ág” nevű parlamenti csoport célja a püspöki szervezet eltörlése és a király pápista követőinek az országból való eltávolítása volt. Cromwell irány-

vonulatát erősítette az is, hogy az első két év gavallér győzelmeit követően a parlament azzal a feltétellel kapott segítséget a skótoktól, hogy a skót presbiteriánus rendszer szerint átszervezik az anglikán egyházat. Ezt 1643-ban törvény rendelte el. Cromwell személyes vallási, erkölcsi (és politikai) meggyőződésére nagy hatást gyakorolt szüleinek példája, valamint a XIV. Lajos uralkodása alatti erőszakos rekatolizálás elől Angliába menekült és itt „francia prófétának” nevezett hugenották szellemi irányvonala.³⁰ Az 1649 és 1653 közötti köztársasági időszakban leszámolt az Írországba menekült pópista gavallérokkal, majd – immár lordprotektori hatalmánál fogva – bezáratta a bordélyházakat és a színházakat. Vallásszabadságot biztosított a római katolikus egyházon kívül minden felekezet számára és visszahívta Angliába az I. Edward (1272–1307) uralkodása alatt elűzött zsidóságot is.³¹

1660-ban Monck tábornok Richard Cromwell elmozdításával restaurálta a monarchiát. II. Károly a köztársasági időszakban bölcsen presbiteriánus hitre tért, halálos ágyán azonban már katolikus pap oldozta fel. Őt 1685-ben öccse, a katolikus vallású II. Jakab követte. 1660 után a puritánokat és más protestánsokat „disszenterként”, azaz az anglikán egyházon kívüli felekezetek tagjaiként üldözték annak ellenére, hogy II. Károly száműzetése idején a hollandiai Bredából kiáltványt intézett az angol néphez, melyben ígéretet tett a vallásszabadság fenntartására. A restauráció évében börtönözték be John Bunyant (1628–1688), a „Zarándok útja” („The Pilgrim’s Progress”) című világhírnévre szert tett mű íróját is. Bunyan a börtönben eltöltött tizenkét éve után is folytatta az evangélium nyilvános hirdetését. Az evangéliumi keresztény irodalom gyöngyszemeként számon tartott könyvét Angliában tíz év alatt száz-ezer példányban adták el, és már a 17. században lefordították több európai nyelvre, így magyarra is.³² 1672. március 15-én II. Károly rendeletében amnesztiát biztosított azoknak a vallási meggyőződésük miatt börtönbüntetéssel sújtott személyeknek, akik politikai bűncselekményt nem követtek el, és engedélyt adott nekik magán-összejövetelek tartására. II. Jakab trónra lépésével a „Church of England” egyeduralkodó biztositása érdekében újra felerősödött a nem anglikán felekezetek üldözése, ami a George Fox által megalapított kvéker egyház jelentős részének az Újvilágba való áttelepüléséhez vezetett.

1688-ban a parlament I. Károly leányát és annak férjét, a protestáns Orániai Vilmos hívta meg a trónra. A két ház együttes követeléseit Vilmos és Mária elismerte, majd 1689-ben „Bill of Rights”³³ néven törvénybe iktatta. A forradalom vívmányaként számon tartott jogi dokumentum elvei jelentősen befolyásolták a klasszikus szabadságjogok fejlődését

az Amerikai Egyesült Államokban („Bill of Rights”, 1791) épp úgy, mint az európai kontinensen („Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata”, 1789). Ünneplés előszavában kiadásának okát a következőképp fogalmazták meg: az uralkodó „...az általa alkalmazott gonosz tanácsadók, bírák és tisztségviselők segítségével arra törekedett, hogy elnyomja és megsemmisítse a protestáns vallást és e királyság törvényeit és szabadságait”. A későbbiekben nyilvánvaló, hogy itt a „Church of England” elnyomásáról volt szó („... Öfelsége az orániai herceg, aki a Mindenható Isten kegyelméből dicsőségesen közreműködött abban, hogy ez a királyság megszabaduljon a pápaságtól és az önkényuralomtól...”). A dokumentum céljának meghatározásakor azonban a jogalkotó ismét a „vallásuk, törvényeik és szabadságuk” megjelölést használta, majd ezen „jogok és szabadságok oltalmazása és biztosítása érdekében” hetedikként „a protestáns alattvalóknak” a fegyverviselési jogát jelölte meg. Ez az általános, protestáns szóhasználat érvényesült az 1701-ben kiadott „Trónöröklési törvényben” („Act of Settlement”) is, mely szerint a trónképeséget a trón várományosának vagy házastársának katolikus vallása zárja ki, és trón ilyen esetben a hannoveri ház rangidős protestáns tagjára száll. Ilyen módon az angol történeti alkotmány részét képező két törvény a nemzeti egyház léte mellett lehetőséget adott az egyéb protestáns egyházak legális működésére.

1689-ben a „Toleration Act” rendelkezései értelmében a nemzeti egyház („national church”) helyét a sokkal pragmatikusabb államegyház („established church”) megjelölés foglalta el: a kereszténység egy irányzata speciális privilégiumokat élvezett, míg a disszenter egyházak kiválásukért és az 1640–50-es évek politikai radikalizmusáért magas árat fizettek, hiszen jogszabályok sora korlátozta a politikai életben és az oktatásban való részvételüket saját államukban.³⁴ A lelkiismereti- és vallásszabadság korlátozott mértékben, a jogegyenlőség elvének sérelmével valósult csak meg, európai viszonylatban, saját korát tekintve mégis haladó jellegű és egyedülálló volt ez az állapot, hiszen a toleranciának a minimális szintje, a létezés lehetősége biztosítva volt.³⁵ A következő évszázad végére az angolok keresztény és más vallások sorából választhattak, ami Anglia társadalmát sokkal inkább az ekkor ifjúkorát élő Amerikai Egyesült Államokhoz, mint Európa többi részéhez tette hasonlóvá. A restauráció és a „Toleration Act” (1660–1689) kiadása közötti időszakot általában az „anglikanizmus tridentí zsinatának” nevezik. 1689 után az államegyház nem követelhetett már a királyság minden polgárától állampolgári hűséget, ami által sokkal tisztábban határozhatta meg önmagát, mint mikor a tisztaság csupán anglikán erény volt.³⁶ Az 1730-as

években a lelkészcsaládból származó, Oxfordban tanult John Wesley vezetésével kibontakozó metodista („módszeres”) mozgalom részeként Angliában több mint 360 gyülekezet („chapels”) jött létre, melyek Wesley 1791-ben bekövetkezett halála után kiváltak az anglikán egyházból.³⁷ Wesley legfőbb érdemének azt tartják, hogy a társadalmi problémákra nem igazán reagáló anglikán egyházzal ellentétben követőit a Biblia útmutatása alapján szorgalmas, tisztességes életre buzdította, és mély politikai konzervativizmussal az iparvidékeket távol tartotta az általa az ördög munkájának nevezett francia forradalom követésétől.³⁸ A 18. századi Anglia jellemző színpontja volt az „evangéliumi ébredés”-mozgalom („the evangelical revival”), amely nevét a Biblián alapuló egyszerű hithez való visszatérésről kapta. Az „evangéliumi ébredés” a puritanizmus újjászületését jelentette, amely ekkor politikai helyett sokkal inkább szociális irányultságú volt.

V. A common law és az anglikán egyház-jog kapcsolata

A nemzeti egyház létrejötté megváltoztatta a common law és az egyházi jog viszonyát, valamint az egyházi bíraskodás jellegét. A középkorban az egyház az angol királyok felségjoga ellenére idegen, az államtól leválasztott testületként működött, az anglikanizmus létrejöttével azonban az egyházi bíróságok mindinkább a világi törvényszékek hatáskörébe akartak belenyúlni. Ítéleteiket ezek is a király nevében hozták és a hatásköri viták igazából az állam két szervének konfliktusát jelentették.⁴⁰ A szentszékek („Court of the Archdeacon”, „Consistory Court”, „Court of Arches”, „Court of peculiars”, „Prerogative Court”, és a Viktória (1837–1901) által felállított „Fegyelmi szék”) joghatóságát több ízben korlátozták. IV. Vilmos (1830–1837) a tizeddel kapcsolatos pereket vonta el, majd Viktória 1857. augusztus 28-án létrehozott egy új házassági ügyekben („Court of divorce and matrimonial causes”) és egy hagyatéki ügyekben („Court of probate”) eljáró bíróságot. A „writ of prohibition” kiadására az ország törvényeinek vagy az állampolgárok szabadságának sérelme esetébe három okból kifolyólag kerülhetett sor: „pro defectu jurisdictionis”, ha nem egyházi törvényszék, vagy nem az az egyházi törvényszék rendelkezett az ügyben hatáskörrel, „pro defectu triationis”, ha a per főkérdése egyházi hatáskörbe tartozik ugyan, de a mellékkérdés nem, és végül „for proceedings as the law does not warrant”, ha a világi jellegű mellékkérdés tárgyában az egyházi bíróság nem a common law, hanem az egyházi jog szabályai szerint járt el. A bírói parancs figyelembe nem vétele esetében az

engedetlen bírót és a feleket pénz- és szabadságbüntetésekkel sújtották.

A common law és az anglikán egyházjog kapcsolatának legjellemzőbb példája a házassági jog alakulása volt. Az anglikán felfogás szerint⁴¹ a házasság olyan formátlan jogügylet, mely csak a konszenzuson alapul. A „Book of Common Prayer” a formai kellekek elhagyására nem írt elő kifejezetten semmisséget, ami jogbizonytalanságot eredményezett a titkos házasságok (matrimonium clandestinae) esetében. A titkos házasságok más jogterületekre is kihatottak és ezáltal a common law bíróságok számára nagy jelentőséggel bírtak. Míg a feleség öröklési jogi jogállása és a házasságból született gyermekek jogállása az állami bíróságok hatáskörébe tartozott, a common law bíróságok és az egyházi törvényszékek is a válójog saját hatáskörébe vonására törekedtek. I. Erzsébet uralkodása idején olyan módon igyekeztek megnehezíteni a titkos házasságok létrejöttét, hogy gyakorlatban a házassági ügyekben továbbra is hatáskörrel rendelkező egyházi bíróságok a házasságkötésre rábíró felet valamint a tanúkat ex officio eljárás keretében perbe fogták. A titkos házasságokat azonban először csak 1694-ben nyilvánította a parlament büntetendőnek, majd számtalan bill követte azt a restauráció időszaka és 1753 között.⁴²

1540-ben a parlamenti törvény, azaz állami jogszabály született a rokoni kapcsolaton alapuló házasságok érvénytelenségéről és a bontó akadályokról, melyet a későbbiek során Mária hatályon kívül helyezett, I. Erzsébet azonban ismét életbe léptetett. Az eljárást az egyházi törvényszékek folytatták le a világi bíróságok kifogása nélkül. A válóperekre a 19. századig az egyházi bíróságok előtt került sor.⁴³ I. Erzsébet nem a parlamentnek, hanem a legfőbb egyházi bíróságnak, a „Court of High Commissio”-nak adott megbízatást a tartás szabályozására. Ezzel a hatásköri jogosítvánnyal azonban a gyakorlatban 1857-ig az alsósztintű egyházi bíróságok is éltek.

1661-ben a Cavalier parlament az 1642 óta királyi jóváhagyás nélkül született törvényeket semmisnek nyilvánította és a kánonjogot az 1640-es állapotnak megfelelően állította helyre. Cromwell halálával eltűnt még az igény is arra nézve, hogy nem egyházi házasságkötést vezessenek be. A „Church of England” létrejöttével megbomlott a házasságkötés vallási formájának egysége, és a clandestin házasságkötés lehetősége már a 16. század során számos vallási feszültséget okozott az anglikán, a római katolikus és a protestáns (kvéker, anabaptista stb.) irányzatok között. A restaurációt követően ez a jelenség ismét felerősödött. A 17. század végén a common law bíróknak nem a matrimonium de facto (azaz a „Book of Common Prayer”-ben meghatározott formai kellekek elhagyásával ill. titokban kötött

házasság) és a matrimonium de iure konfliktusa jelentett problémát, hanem az anglikántól eltérő házasságkötési rítusnak az angol jog szerinti jogi relevanciája. A kérdés megoldásához szükséges volt a „complete” házasságkötés világi jog szerinti fogalmának meghatározása, melyre 1682-ben a „Weld v. Chamberlane Case”⁴⁴ kapcsán került sor. A „King’s Bench” eljárásának az oka az volt, hogy a házasságot nem a „Book of Common Prayer” rítusa szerint kötötték meg, azaz a konszenzus kinyilvánítása során más szavak hangzottak el, nem került sor gyűrű átadására és a közreműködő papot a forradalmi angol (puritán) egyház ordinálta. A bíróság ítéletében kimondta, hogy a common law szerint ez mégis teljes házasságnak volt tekintendő, mert a konszenzus kinyilvánítására az ordinált pap jelenlétében került sor, azaz az „in facie ecclesiae” feltétel megvalósult. Ez a felfogás III. Vilmos 1689. évi „Toleration Act”-jében jelent meg, amely a házasságkötés formai kellékeit illetően lehetővé tette a „Book of Common Prayer” rítusától való eltérést. Így a kvéker rítus szerint, kvéker kápolnában kötött házasság érvényességét állapította meg a bíróság 1690-ben a „Hutchinson v. Brookbank” ügyben. 1703-ban a „Collins v. Jessot” ügyben a felek titkos házasságának érvényességét állapították meg, mondván: „If a contract be per verba de praesenti, it amounts to an actual marriage which the very parties themselves cannot dissolve by release or other mutual agreement, for it is as much a marriage in the sight of God as if it has been in facie ecclesiae”.⁴⁵ Az a jogi bizonytalanság, mely az angol jogfejlődésben a házassági bíraskodási hatáskör kapcsán az egyházi és a common law bíróságok között fennállt, ebben az esetben is megmutatkozott: a common law szerint teljesnek, azaz érvényesnek nyilvánított a bíróság ítéletében egy clandestin házasságot, majd ezt azzal folytatta, hogy ha a felek korábban már együtt éltek, az egyház joga szerint büntetendők.

Az 1754. évi „Lord Hardwick’s Act” minden formátlan konszenzust érvénytelennek nyilvánított és formai kellékként háromszori kihirdetést, két szavahihető tanú és az ordinált pap jelenlétét, valamint utólagos anyakönyvi bejegyzést írt elő. Szülői beleegyezés hiányában a házasságkötés semmisnek minősült és a közreműködő pap hivatalát vesztette. Az egységes rendszer alól kivételt a zsidók és a kvékerok jelentettek. A törvény 18. cikkelye szerint rájuk nézve nem alkottak új jogot, hanem az 1689. évi „Toleration Act” értelmében továbbra is formai kötöttség nélkül köthettek házasságot, de saját vallásuk előírásainak megfelelően. A római katolikus vallásúak és az egyházon kívüliek is erre a rendelkezésre hivatkozhattak, ha házasságuk állami elismerését kívánták, bár általában inkább külföldön kötöttek há-

zasságot. Az angol reformáció tehát alapvetően nem alakította át a házassági jogot, hanem tradicionálisan kánoni maradt. A Rómától való elszakadás ilyen értelemben csak marginális változásokat eredményezett. A „Church of England” spirituális hatalomként – államegyházi mivoltából fakadóan – maga is része volt az államnak, karja a „Body Politic”-nek. A házassági jog változásai jó például szolgálnak arra nézve, hogy a világi jogászok csak ott támadták meg az egyházi hatáskört, ahol az érintett más, hozzájuk tartozó területeket is.

VI. A vallási viszonyok modernizációja

A 18. század végével kezdődően Anglia vallási viszonyait a kor követelményeinek megfelelően több szempontból átalakították. III. György (1760–1820) felmentette az őket sújtó büntető jogszabályok alól azokat a római katolikus állampolgárokat, akik a király hűségére letették az 1773-ban megfogalmazott esküt.⁴⁶ Az 1828–29-es évek politikai és jogi változásai lehetővé tették a katolikusok és a nonkonformisták egyenjogúsítását. Sir Robert Peel miniszterelnök kora politikai stílusának hiteles képviselőjeként tory párttagsága ellenére támogatta ezt a törekvést. Az „An Act for the Relief of His Majesty’s Roman Catholic Subjects” című törvénycikk (1829) az egyházi személyek kivételével aktív és – egy meghatározott eskü letétele után – passzív választójogot, valamint hivatalviselési jogot adott a katolikusoknak, mely alól kivételt csak a régens, a lordkancellár és még három más főhivatal képezett. Mindez a tory-anglikán szövetség sikertelenségét igazolta, akik a következő időszakban, 1846 és 1874 között alig öt évre szereztek csak meg a politikai hatalmat. A nonkonformisták és a katolikusok támogatásával a liberális irányvonal továbbvitte a megkezdett reformokat. 1858-ban a parlament tagjaitól megkövetelt keresztény eskü módosításával valósították meg az angliai zsidó kisebbség politikai egyenjogúsítását. Lionel de Rothschild 1858. július 26-án foglalt helyet először a Közösségek Házában.⁴⁷ 1851-ben Angliában első ízben tartottak hivatalos népszámlálást, melynek eredménye szerint a nemzet nem volt olyan mértékben vallásos, ahogy ezt feltételezték. A népesség 60%-a járt csak rendszeresen templomba. Ezen belül 5,2 millió állampolgár vallotta magát anglikánnak, szemben a 4,5 millió nonkonformistával és a majdnem félmillió római katolikkal.⁴⁸ Ezek az adatok kétségbe vonták az államegyházi státusz fenntartása iránti igényt és a „Church of England” társadalmi támogatottságát.

Angliában az állam és az államegyház kapcsolatának alapját mindmáig a Rómától való elszakadást követően alkotott jogszabályok képezik. Az uralkodó viseli a „Supreme Governor of the Church” cí-

met, elsőszámú alattvalója a canterbury érsek, aki rangban megelőzi a miniszterelnököt és a lordkancellárt is. A királyt ez az egyházi méltóság egyházi szertartás keretében koronázza meg. A királyt megilleti az érseki és püspöki székek, valamint az egyéb egyházi hivatalok betöltésének joga, mely utóbbit a „First Lord of the Treasury” javaslata alapján gyakorol. Számos egyházközségnek a korona a patrónusa, azaz joga van a lelkész jelölésére („ius presentandi”). A hivatalviselő személyének kiválasztása ezek szerint az államtól függ, amelyet a belügyminiszteren keresztül gyakorol a megüresedéstől számított 6 hónapon belül. A két érsek, valamint a londoni, a winchesteri és a durhami püspök hivatalánál fogva tagja a Lordok Házának. Ezen kívül további 20 hely és szavazat illeti meg a püspököket, amely által hatékony alakítói lehetnek a mindenkori politikai életnek. Az államegyház alsópapsága nem rendelkezik passzív választójoggal a Közösségek Háza vonatkozásában.

Az állam és az egyház kapcsolatára különös befolyással van, hogy a parókiák sok esetben egybeesnek a közigazgatási körzetekkel és az egyházalkotmány szerint az a személy, akinek lakóhelye a parókia területén van, tartozzon bármely felekezethez is, az anglikán lelkész szellemi irányítása alatt áll. A fakultatív polgári házasság elvének megfelelően a jegyespárok választhatnak a polgári és az egyházi házasságkötés között. Az utóbbi esetében a lelkészek a házassági anyakönyvet az állami előírások szerint vezetik és a házasságkötés megtörténtéről közokiratnak minősülő igazolást állítanak ki. A lelkész jogosult aláírások hitelesítésére, hivatalos nyilatkozattételre, erkölcsi bizonyítvány kiadására állami hivatali állások megpályázásakor és gyermekek örökbefogadásakor, valamint nevelt gyermek átadásakor. Ebből következően feladatai vannak az állami gondozásba vétel és az iskolaügy területén is. A londoni „Church Commission”, azaz az egyházi vagyongazdálkodás irányításának megfelelően egyházközségi tanács hozzájárulásával a lelkész maga állapíthatja meg a házasságkötések és az egyházi anyakönyvből történő felvilágosítások díját. Állami juttatásban a fenti feladatok elvégzéséért nem részesül. Az egyház az államtól anyagi támogatást nem kap azóta, hogy 1936-ban megváltották a termőföldek egyházi tizedét. Kivételt képeznek azok az egyházi személyek, akik az állam megbízásában táborigazgatóként vagy büntetés-végrehajtási intézetekben lelki gondozóként tevékenykednek.⁴⁹ Az egyháztagokat egyházi adó vagy tagdíj nem terheli. A lelkész egyébként javadalmasa az egyházközség vagyonának és így joga van annak jövedelmeire, valamint a lelkészi lakás és telek használatára. Az egyházközségekben rendszeresen kerül sor pénzgyűjtésre. Az így befolyt összeg

felhasználásáról a lelkész az egyházközségi tanács javaslata szerint határoz. Minden keresztyény felekezet lelkésze mentes a hadkötelezettség alól.

Az állam nagy befolyással rendelkezik az anglikán egyházi jogalkotásra és bírászkodásra. Az egyházi renddel és a tanokkal kapcsolatos döntések a parlament és a „Privy Council”, a király titkos tanács hatáskörébe tartoznak. Eszerint a zsinati határozatokhoz, valamint a „Church Assembly” határozataihoz a parlament és a király hozzájárulására van szükség még abban az esetben is, ha az a liturgiai előírások megváltoztatására vonatkozik.⁵⁰

1945 után – párhuzamosan az egyházon belüli reformmozgalmakkal – felerősödött az állam semlegességének a megvalósítása iránti igény. Általában mellőzték a walesi és az észak-írországi példa követését, azaz az állam és az egyház tökéletes elválasztásának gondolatát. Az állam óvakodott a radikális megoldásoktól, az anglikán egyház pedig attól tartott, hogy ez a még mindig számottevő egyházi vagyon kisajátításához vezetne. Lord Robert Cecil vezetésével egy királyi bizottság már 1930 és 1935 között kísérletet tett az általános újraszabályozásra, majd 1950-ben York érseke, Cyrill Garbett „Church and State in England” című művében fogalmazta meg elképzeléseit. 1970-ben az A. M. Ramsey canterbury érsek vezetésével működő 13 tagú Chadwick-bizottság négyéves munka után tárta a nem teljes szétválasztás elvén álló javaslatát az angol közvélemény elé. Az egyházak nagyobb egysége érdekében helyet szándékozott biztosítani a Lordok Házában a szabadegyházak vezetőinek, akikkel uniós tárgyalásokat folytattak. A bizottság két alapvető alapkövetelményt fogalmazott meg: az istentisztelet és a tanok minden kérdése a generális zsinat autoritásába tartozzon és a 16–17. századból származó, az egyház szabadságát csorbító jogszabályok veszítsék hatályukat, valamint hozzanak létre egy reprezentatív egyházi választási bizottságot, melynek feladatköre az állammal egyetértésben történő kinevezésekre vonatkozna.

Az újraszabályozás csak az oktatásügy vonatkozásában valósult meg 1944-ben. 1870-ig a felső- és középiskolák az egyházak, így főként az államegyház irányítása alatt álltak, ahol pedig nem volt egyházi iskola, a felügyelet ellátására helyi iskolabizottságot hoztak létre. 1944-ben az egyházi iskoláknak belső autonómiát adtak. Minden iskolában kötelezővé tették a vallásoktatást, melyen a gyermek a szülők belátása szerint vett illetve vesz részt. Az állam Angliában az 1944. évi iskolatörvény szerint maximálisan 50% hozzájárulást fizet az egyházi iskoláknak.

Jegyzetek

* A tanulmány az OTKA F 025433 sz. pályázat támogatásával készült.

¹ John Locke: Levél a vallási türelemről, Budapest, 1992, 26. o.

² Az 1869. április 22-re meghirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi Napló, Budapest, 1869–1870, I–IV. köt., 1–100. országos ülés 1869. április 22. és 1870. január 20. között

³ Az 1869. április 22-re meghirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi Napló, Budapest, 1869–1870, V–VII. köt., 101–145. országos ülés 1870. január 21. és 1870. március 17. között

⁴ Az USA vallásügyi viszonyainak jogtörténeti fejlődésével egy külön tanulmányban foglalkoztam. Lásd: Az állam és az egyház kapcsolata az Amerikai Egyesült Államok történetében. In: JURA 1998. május V. évf. 1. sz. 30–34. o.

⁵ Ehhez hasonlóan államegyház Skóciában a kálvini-presbiteriánus egyház, de a „Church of Wales”, azaz Wales és Monmouthshire anglikán egyháza önként mondott le 1920. március 31-én az államegyházi pozíciójáról („Welsh Church Acts” 1914, 1919), mint ahogy ezt már 1871-ben megtette a „Church of Ireland” is.

⁶ Az alapvető irodalom Anglia vallási viszonyainak jogtörténeti elemzése kapcsán: *John H. Baker: An Introduction to English Legal History*, Butterworths, 1990, *Emil Friedberg: Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung*, Tübingen, 1872, I. köt., *Henri Lévy-Ullmann: The English Legal Tradition, Its Sources and History*, London, 1935, *Facts and Figures about the Church of England*, Church Information Office, London, 1962, *Paul Wohlfarth: Katholizismus in England*, In: Schweizerische Rundschau, 1956/57. évf. 9. sz., *Johann Loserth: Studien zur Kirchenpolitik Englands im 14. Jahrhundert*, In: Sitzungsberichte der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften in Wien, Phil. - hist. Kl. 1897, 136. kötet és 1909, 156. köt., *Szántó György Tibor: Anglia története*, Budapest, 1994, *David McDowall: An Illustrated History of Britain*, Longman, 1989, *Nigel Yates: Buildings, Faith and Worship: the liturgical arrangement of Anglican churches 1600–1900*, Oxford, 1991, *Stephen W. Sykes: The Integrity of Anglicanism*, London, 1978, *Denis L. T. Bethell: English Black Monks and Episcopal Elections in the 1120s*, In: *English Historical Review*, 1969, 84. sz., *Peter Leisching: Kirche und Staat in den Rechtsordnungen Europas. Ein Überblick*, Freiburg, 1973

⁷ A northumbriai Edwin 618-ban a már katolikus kenti uralkodó nőtestvérét kérte feleségül, akivel a házasság feltételeként – a szabad térítés ígéretével – egy püspök is utazott. V. Bonifác (619–625) az ifjú feleséget férje meggyőzésére szólította fel, majd „buzdításul” a következőkkel fejezte be levelét: „Nem csak védelmeződnek, az apostolok fejének, Szent Péternek áldását küldjük, hanem egy ezüst tükröt és egy arannyal díszített elefántcsont fésűt is...” Idézi: *Szántó György Tibor: uo.: 19. o.*

⁸ A kelta kereszténységről bővebben lásd: *Rex Gardner: Miracles of healing in Anglo-Celtic Northumbria as recorded by Venerable Bede and his contemporaries: a reappraisal in the light of twentieth century experience*. In: *British Medical Journal*, 1983. dec., 2–31. o., *David McDowall: uo.: 13–15. o.*, *Aubrey Gwynn: A History of Irish Catholicism*, Dublin, 1968, *Kenneth Hurlstone Jackson: A Celtic Miscellany*, Cambridge, 1951

⁹ A placetum regium, azaz a bullák kihirdetésének királyi engedélyhez való kötöttsége a normann korszakot végigkísérte, mint ahogy ezt III. Edward 1343. évi rendeletének szövege is jelzi: „Ne quis infra regnum Angliae deferat litteras, bullas seu instrumenta aliqua Regi et populo praejudicialia...” Idézi: *Emil Friedberg: uo.: 732. o.*

¹⁰ *Emil Friedberg: uo.: 730. o.*

¹¹ *Denis L. T. Bethell: uo.: 673–698. o.*

¹² A 13. században az egyház keretein belül megvalósuló új szellemi mozgalom volt a barátok testvéri szövetsége

(„brotherhood”). A brotherhood vándor prédikátorait nem az egyház csillogása, hanem a lelkek megmentése foglalkoztatta. Mintegy ellentétként a kolostorok és katedrálisok jólétének, a keresztény igazságokat az egyszerű emberek körében hirdették. Lásd hozzá: *George Gordon Coulton: Five Centuries of Religion, 1929–50*, Cambridge, II. kötet: *The Friars and the Dead Weight of Tradition, 1200–1400* és *Ernest W. McDonnell: The Beguines and Beghards in Medieval Culture*, New Brunswick, 1954

¹³ *Szántó György Tibor: uo.: 56. o.* A lovagi kultúra meghonosított bizonyos „keresztényi elveket”. Így a normann Angliában gyakorlatilag nem alkalmaztak halálbüntetést, hanem ehelyett szemkötést, végtaglevágást vagy kasztrációt, nehogy a leendő bűnösök elszaporodjanak,

¹⁴ A zsinati rendelkezés szövegét közli: *Emil Friedberg: uo.: 736. o.*

¹⁵ Lásd bővebben: *John H. Baker: uo.: 146–147. o.*

¹⁶ II. Richard 2. Statútuma 5. Cikkely, Idézi: *Emil Friedberg: uo.: 733. o.*

¹⁷ Lásd bővebben: *John H. Baker: uo.: 149. o.*

¹⁸ A „writ of consultation”-ról bővebben lásd: *Emil Friedberg: uo.: 738–744. o.*

¹⁹ Wyclif tevékenységéhez lásd: *John Gilchrist: The Social Doctrine of John Wyclif*, In: *Canadian Historical Association: Historical Papers, 1969*, 157–165. o., *Gotthard Viktor Lechler: Johann von Wiclif und die Vorgeschichte der Reformation*, Leipzig, 1873. I. kötet, *Frantisek Palacky: A huszitzizmus története*, Budapest, 1984

²⁰ Lásd bővebben: *John H. Baker: uo.: 151. o.*

²¹ A különböző elméletek ismertetését lásd: *Jürgen Graf: Die Auswirkungen der englischen Reformation auf das englische Recht. Juristische Schriften Band 7*, Köln, 1994, 60–149. o.

²² „Ha pedig elveszi valaki az ő fiútestvérének feleségét: vérfertőzős az, az ő fiútestvérének szemérmét fedte fel, magtalanok legyenek.”

²³ „Ha testvérek laknak együtt és meghal egy közülük és nincs annak fia: a megholtak felesége ne menjen ki a háztól idegen férfiúhoz, hanem a sógora menjen be hozzá, és vegye el őt magának feleségül, és éljen vele sógorsági házaságban.”

²⁴ Nyilvánvalóan két teljesen eltérő szituációt szabályoz a fenti igehelyeken a Tóra: az első esetben a Get (válólevél) kiadásával elbocsátott feleség és a volt férj fivére közötti kapcsolatról van szó, míg a második esetben az elhunyt fiútestvérének kötelezettségéről, hogy a megholtnak magot támasszon és így a nevét fenntartsa (levirátus).

²⁵ Az 1549 és 1642 között 290 kiadást megért imakönyv szerepéről és koráról lásd: *Judith Maltby: Prayer book and people in Elisabethan and early Stuart England*, Cambridge, 1998, 15–18. o.

²⁶ *Judith Maltby: uo.: 9. o.*

²⁷ Az Angliából kivándorló puritánoknak az amerikai gyarmatok politikai berendezkedésére gyakorolt hatásának elemzéséhez lásd: *J. Hector St. John Crèvecoeur: Letters from an American Farmer*, New York, 1904. 54. o. in: *Sidney E. Mead: Das Christentum in Nordamerika. Glaube und Religionsfreiheit in vier Jahrhunderten*, Göttingen, 1987. 21. o. és *Jerald Brauer: Protestantism in America: A Narrative History*, London, 1966

²⁸ A „Petition of Right” szövegét közli: *Kovács István - Szabó Imre: Az emberi jogok dokumentumokban*, Budapest, 1976, Függelék, 589–592. o.

²⁹ Vö. *Kónya Imre: Kálvinizmus és társadalomelmélet*, Budapest, 1979, 333. és 388–392. o.

³⁰ Lásd bővebben: *Donald W. Dayton: Theological Roots of Pentecostalism*, The Scarecrow Press, 1987, *Stanley McConnel (szerk.): Dictionary of Pentecostal and Charismatic Movements*, Zondervan, 1988

³¹ Az 1290-es kiűzést követően csak a 16. században

kezdődött meg a zsidóság Angliába való félének visszatelepülése. VIII. Henrik uralkodása alatt már létezett egy titkos zsidó közösség: az uralkodónak nem volt tudomása arról, hogy több mint húsz udvari zenésze zsidó származású. 1594-ben az I. Erzsébet elleni összeesküvéssel vádolt marannus Rodrigo Lopez perét és kivégzését követően a zsidó közösség tagjainak többsége portugál vagy spanyol római katolikusnak álcázva Hollandiába menekült. A puritánok előtérbe kerülése a zsidóság iránti érdeklődés felerősödését hozta magával, mivel a puritánok a Biblia szövegének és hagyományának a megőrzőiként tisztelték őket. Cromwell 1655. szeptemberében kezdett tárgyalásokat Manasse ben Jiszráállal a visszatérésről, majd a whitehalli konferencián (1655. decemeber 4-18.) a kereskedők képviselőitől elhangzott ellenvélemények következtében hi-

vatalos nyilatkozat nélkül engedélyezte a visszatérést. 1664. augusztus 22-én az angliai zsidóság petíciót intézett II. Károlyhoz, aki erre formálisan is meghirdette a toleranciát. Ezt a rendelkezést 1674-ben és 1685-ben, a francia nantes-i ediktum visszavonásának évében, újra megerősítették. 1700-ban került sor az első zsidó személy, Solomon de Medina nemesi rangra emelésére. Lásd bővebben: *Élie Barnavi* (szerk): *A zsidó nép világtörténete*, Torino, 1995, 140-141. o.

³² Életéről és munkásságáról lásd bővebben a következő mű előszavát: *John Bunyan: A zarándok útja - Bővölködő kegyelem*, Budapest, 1995

³³ A „Bill of Rights” szövegét közli: *Kovács István - Szabó Imre: uo.: Függelék*, 595-598. o.

³⁴ *Judith Maltby: uo.* 235. o.

³⁵ A 17. század jellemző eseményei voltak a kontinensen a valdensok piemonti kiirtása 1655-ben, a remonstránsok (arminianusok) üldözése az államegyházzá vált holland protestantizmus részéről az 1618. évi dortrechtii nemzeti zsinaton követően, a harmincéves háború és a rekatolizáció állami karhatalommal való támogatása a Habsburg uralmi térségben.

³⁶ Locke politikai menekültként, a városi orvoskollégium dékánjának titkos vendégeként Amszterdamban írta meg a 17. század végi Anglia és Hollandia vallási viszonyait jól tükröző „Epistola de tolerantia” című művét 1685-ben, mely először 1689-ben, a „Toleration Act” hatálybalépésének évében jelent meg. Ebben a szakadárság kérdéséről a következőképp írt: „Egyszóval: aki nem tagad olyasmit, amit Isten szava kifejezetten hirdet, s nem csinál elkülönülést olyasmi miatt, ami a szent szövegben kimondottan nem foglaltatik, az nem lehet sem eretnek, sem szakadár, bármennyire ócsárolt neve van a keresztény nevet viselő szekták előtt, sem azoknál, akik akár egyenként, akár összességükben azt állítják róla, hogy elpártolt az igazi egyháztól.” Lásd: *John Locke*: uo.: 66. o.

³⁷ Wesley szemléletmódjának alakulására döntő hatást gyakoroltak a cseh-morva testvérek egy csoportjából 1727-ben a pietista Zinzendorf gróf szászországi birtokán létrejött herrenhuti közösség lelkeszei. A metodista egyház ilyen módon a huszitizmus cseh-morva irányzatának és a pietizmusnak a áptalaján nőtt fel. Wesley életéről és tevékenységéről lásd bővebben: *James McConnel Buckley*: *Constitutional and Parliamentary History of the Methodist Episcopal Church*, New York, 1914

³⁸ *David McDowall*: uo.: 124–125. o.

³⁹ Lásd bővebben *Arnold A. Dallimore*: *Georges Whitefield*, Wheaton, Crossway Books, 1990

⁴⁰ A két korszak összevetését lásd: *Emil Friedberg*: uo.: 744–750. o. és *John H. Baker*: uo.: 150–152. o.

⁴¹ A házassági jog változásához lásd: *John H. Baker*: uo.: 545–559. o. és *Rolf Kuschfeldt*: *Stellung und Funktion von Form und Öffentlichkeit der Eheschließung im Wandel der englischen Rechts- und Gesellschaftsordnung vom 13. bis zum 20. Jahrhundert*. *Sponsalia de praesenti und common law*. Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, 144. köt., Göttingen, 1990, 112–142. o.

⁴² Míg a római katolikus egyház 1563-ban a tridentini zsinaton meghatározta a házasságkötés formai kellékeit, a „Church of England” nem követte azt az utat. A clandestin házasságok nem voltak ismeretlenek a késő Tudor korban, így Sir Edward Coke, legfőbb államügyész 1598-ban egy magánházban kötött házasságot második feleségével. Lásd bővebben: *John H. Baker*: uo.: 548–549. o.

⁴³ Az anglikán egyházjog a házasság felbonthatatlanságának elvén állt, így csak a felek *a mensa et throno* elválására vagy *a vinculo matrimonii* válásra kerülhetett sor. Lásd bővebben: *John H. Baker*: uo.: 565. o.

⁴⁴ Lásd: *Rolf Kuschfeldt*: uo. 110. o.

⁴⁵ Lásd: *Rolf Kuschfeldt*: uo. 115. o.

⁴⁶ Az eskü szövegét teljes terjedelmében közli *Emil Friedberg*: uo. 751–752. o., melyből most a lényegi kitételeket idézzük. „... That I will be faithful, and bear true allegiance to our most gracious Sovereign Lord King Georges the Third, and him will defend to the utmost of my power... And I do swear, that I do reject and detest, as unchristian and impious, to believe that it is lawful to murder or destroy any person or persons whatsoever, for or under pretence of their being heretics, and also, that unchristian and impious principle that no faith is to be kept with heretics. ... and I do declare, that I do not believe that the Pope of Rome, or any other foreign prince, prelate, state or potentate, has or ought to have any temporal or civil jurisdiction, power superiority or preeminence, directly or indirectly within this realm...”

⁴⁷ *Élie Barnavi*: uo. 141. o.

⁴⁸ *David McDowall*: uo. 141. o.

kolásra támaszkodott. Eszerint „az Alkotmánybíróság a határozatait a konkrét esetekkel kapcsolatban az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján hozza meg. A gyakorlatban azonban az Alkotmány egyes rendelkezései absztrakt (nem konkrét esethez, pl. valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódó) értelmezésének szükségessége is felmerülhet. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány egyes rendelkezéseit értelmező hatásköre nem érinti az Országgyűlés, a Minisztertanács és a Legfelsőbb Bíróság jogszabályt értelmező hatáskörét (...)”⁴

Az Alkotmánybíróság szerint a miniszteri indokolásból az következik, hogy alkotmányértelmezésre nem kizárólag saját maga jogosult, hanem a jogalkotó és más jogalkalmazó szervek is (sőt, tulajdonképpen bárki interpretálhatja az alaptörvényt). Az ABtv. 1. § g) pontján alapuló alkotmányértelmezés annyiban különbözik az egyéb értelmezésektől, hogy az mindenkire kötelező.⁵ A testület a 31/1990 (XII. 18.) számú határozatában jelentős, a már idézett alkotmányi és törvényi rendelkezésekben nem szereplő feltételekhez kötötte alkotmányértelmező hatáskörének gyakorlását.

„Az AB tv. 1. §-nak g) pontja értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, (...) ebből eredendően a hivatkozott rendelkezésen alapuló alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány – az AB tv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik; – nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését (a miniszteri indokolásban említett ‚absztrakt’ normakontroll ugyanis csak a konkrét ügy vagy jogszabály hiányát jelenti, nem pedig azt, hogy lehetőség volna valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó, s így valójában partatlan értelmezésére), – az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból. (Abból eredendően ugyanis, hogy az Alkotmány egy ország alaptörvénye, közvetett módon bármely jogszabályértelmezési kérdés kapcsolatba hozható az Alkotmánnyal.)”⁶

Ahhoz, hogy megítélhessük, szükségszerű volt-e az Alkotmány értelmezésére vonatkozó alkotmánybírósági hatáskör ilyenén megszorító értelmezése, vagyük sorra a fenti feltételeket. Az első szükségessége egyértelműnek tűnik, azzal azonban, hogy ez nem (csak) a hatalommegosztás alkotmányi elvéből következik, hanem magából az Abtv.-ből, áttételesen pedig a jogállamiság elvéből, vagyis abból, hogy a köz-

⁴⁹ A büntetés-végrehajtási intézetekben zajló lelki gondozói tevékenységről lásd: *James A. Beckford – Sophie Gilliat: Religion in Prison. Equal Rites in a Multi-Faith Society*, Cambridge, 1998, 27–29. o. Az 1952. évi „Prison Act” szerint minden büntetés-végrehajtási intézetben egy anglikán lelkésznek kell szolgálatot teljesítenie. A lelkészt a felelős államtitkár nevezi ki, de működését a helyi püspök engedélyezi. Az elítéltek felekezeti hovatartozásáról jegyzőkönyvet kell vezetni, valamint minderről tájékoztatni kell a megbízott lelkészt. Ha a nem anglikán vallásúak száma magas, saját felekezetük lelkészei is engedélyt kaphatnak a szolgálatra. A törvény azonban megtiltja ezeknek a lelkészeknek a nem az ő vallásukhoz tartozó elítéltek látogatását. Tekintet nélkül a regisztrált felekezeti hovatartozásra, minden elítéltnél lehetősége van arra, hogy az anglikán lelkész szolgálatát vegye igénybe.

⁵⁰ Így a „Book of Common Prayer”, az 1549-ből származó istentiszteleti rendtartás 1662 óta változatlan formában volt hatályban egészen az első világháború idejéig. A revízió már hosszú idő óta szükséges lett volna nem csak az egyházi tanok területén, hanem nyelvi szempontból is. Több mint húsz évig tartó tárgyalások után 1927-ben elkészült egy tervezet, melyet azonban a Közösségek Háza kétszer is visszautasított. A vita során a kifogások dogmatikai kérdésekre vonatkoztak, így például a szakramentum fogalmának lényegére. Mivel nem volt már lehetséges az 1662-es változathoz való visszatérés, egy másik, megfelelő tervezet pedig az anglikán egyház belső feszültségei miatt még váratott magára, a püspökök engedélyezték papjaiknak az 1928-as változat használatát, amivel azonban a püspökök és az egyházi személyek is pénz- és szabadságbüntetéssel fenyegetett vétséget követtek el. Az állam ennek ellenére nem vett tudomást erről az intézkedésről. Lásd bővebben: *Peter Leisching*: uo. 20. o.

Illéssy István
egyetemi tanársegéd

Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái

A magyar Alkotmánybíróság létrejöttének (és az alkotmánybíráskodás megszilárdulásának) folyamata két részre bontható: egyfelől a rá vonatkozó jogi szabályozás megszületésének, másfelől a saját működésével kapcsolatos esetjog kialakulásának szakaszára. Mindkét etapra egyformán szükség volt ahhoz, hogy a testület betölthesse a demokratikus jogállami államszervezetben neki szánt szerepet. A jogállami hagyományok és gyakorlat elégtelensége miatt azonban elkerülhetetlenek voltak a két szakasz közötti ellentmondások és feszültségek. Ez a disszonancia elsősorban az Alkotmánybíróság intézményesítése meglehetősen rögtönzött, nem kellően átgondolt mivoltának tudható be. A rá vonatkozó jogi szabályozás ugyanis – csak úgy, mint az egész 1989. évi alkotmányrevízió – az állampárton és a demokratikus ellenzéken belüli, illetve ezek közötti politikai alkuk és kompromisszumok

eredménye volt. A régi rendszer válságának adott szintjén az akkori hatalom kénytelen volt tárgyalásokba bocsátkozni az új politikai erővel a kiépítendő rendszer jellegét illetően. Ez oda vezetett, hogy az általa aprólékosan és gondosan előkészített óvatos reformfolyamatot (szocialista jogállam, Alkotmánybíróság törvénymegsemmisítési jog nélkül stb.) felborították az ellenzéki törekvések.¹ Az Alkotmánybíróság saját szerepére vonatkozó gyakorlatának jelentősége éppen abban állt, hogy orvosolja a szabályozás hiányosságaiából fakadó problémákat. A Testületnek bizonyos esetekben megszorítóan, máskor kiterjesztően kellett értelmeznie saját hatáskörét, amiben nagy szerep jutott interpretációs tevékenységének.

A) Eltávolodás a jogalkotó hatalomtól: az Alkotmánybíróság önkorlátozása

A rendszerváltozás legfontosabb kérdései (átvilágítás, visszaható hatályú büntető törvényhozás, tulajdonrendezés stb.) Közép- és Kelet-Európa legtöbb országában alkotmányossági problémát okoztak és az alkotmánybírói funkciót ellátó szerv elé kerültek. Ezeknek a kérdéseknek – természetükből fakadóan – jelentős politikai-ideológiai töltetük volt. Mindebből a magyar Alkotmánybíróságnak korán le kellett vonnia a tanulságot: szükségessé vált saját hatásköre terjedelmének a törvényhozó és a végrehajtó hataloméra tekintettel való pontosítása. Problémát leginkább az absztrakt alkotmányértelmezés és a törvénytervezetek alkotmányossági kontrollja jelentett.

I. Az absztrakt alkotmányértelmezés feltételei²

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § g) pontja értelmében a testület hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése. Az 51. § szerint az Alkotmánybíróság a törvényben meghatározottak indítványozására értelmezi az Alkotmány egyes rendelkezéseit és értelmező határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Megállapítható, hogy az Alkotmány és az Abtv. idézett rendelkezései túl tömörek ahhoz, hogy belőlük érdemi következtetéseket lehessen levonni az alkotmányértelmezés természetére és terjedelmére nézve. Alkotmányértelmező hatáskörére vonatkozó elvi jelentőségű határozatában³ maga a testület is az Abtv. tervezetének 51. §-hoz fűzött miniszteri indo-

hatalmat gyakorló szervek (is) kötelesek tiszteletben tartani a rájuk vonatkozó jogszabályokat.

A második feltétel a miniszteri indokolásból szintén levezethető. Abból, hogy az indokolás első két idézett mondatát „azonban” kötőszó választja el egymástól, világos, hogy a törvényhozó meg akarta különböztetni a konkrét és az absztrakt alkotmányértelmezést.⁷ Az absztrakt alkotmányértelmezés sajátossága tehát az, hogy nem kapcsolódik konkrét esethez. A miniszteri indokolás az „esetre” példaként jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát említi, így „eset” alatt az Alkotmánybíróság különböző hatásköreit kell érteni. Ezzel szemben a testület számára az absztrakt jelző „konkrét ügy vagy jogszabályhiányát” jelenti, nem pedig azt, hogy lehetőség volna (...) semmiféle konkrét problémához nem kapcsolódó (alkotmány)értelmezésre”. Az absztrakt jelző törvényhozói és alkotmánybíróági értelmezése tehát nincs összhangban egymással.

Ez a disszonancia azonban csupán látszólagos. Az Alkotmánybíróság elsődleges feladata az Alkotmány védelme. Ezt a funkcióját jogalkalmazás – speciálisan az Alkotmány alkalmazása – során látja el. Alkotmányellenességet viszont nem csak normatív aktus (jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze) megalkotásával lehet előidézni, hanem például jogalkotói kötelezettség elmulasztásával is. Ezért intézményesítette a törvényhozó a mulasztásos alkotmányserítés megállapítására irányuló eljárást. Ezt a logikát követve az absztrakt alkotmányértelmezés célja abban jelölhető meg, hogy megszüntesse, pontosabban elejét vegye azoknak az alkotmányserítéseknek, amelyeket nem mulasztással, illetve normatív aktussal, hanem más módon, például valamilyen szokással, gyakorlatlaltal, értelmezéssel, nem normatív aktussal (stb.) idéztek elő. A miniszteri indokolásban szereplő „konkrét eset hiánya” tehát jelentheti konkrét jogszabály és az azon alapuló, alkotmányértelmezéstől különböző más alkotmánybíróági eljárás hiányát.

Ezenkívül igaz az is, hogy a „konkrét alkotmányjogi probléma” nélküli alkotmányértelmezés ellentétes a hatalommegosztás alapelveivel, de nem egészen azért, amire a testület a határozatában hivatkozik. Eszerint ugyanis, ha az alkotmányértelmezésre vonatkozó hatáskört kiterjesztően értelmeznénk, az „könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az illetékes jogalkotó szervek nem csupán törvények, hanem kormányrendeletek, sőt miniszteri rendeletek megalkotása előtt is „alkotmányértelmezést” kérnének az Alkotmánybíróságtól. Ez pedig óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és – az Alkotmányban rögzített elvekkal szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki.”⁸

A fenti érvelés csak részben tűnik helytállónak. Gondot ugyanis nem az alkotmányértelmezésre irányuló indítvány benyújtásának időpontja, hanem az indítvány célja okozhat. Miért ne képzelhetnénk el olyan helyzetet, amikor valamely jogszabály előkészítése során végzett vizsgálat derít fényt olyan problémákra, amelyek tisztázása az Alkotmány értelmezését teszi szükségessé. A testületnek akkor kell megszorítóan értelmeznie hatáskörét, ha az indítvány valójában nem is alkotmányértelmezésre, hanem valamely, még ki sem dolgozott jogszabálytervezet alkotmányosságának előzetes vizsgálatára irányul.⁹

Ekkor tényleg bekövetkezhet az, hogy az „alkotmányértelmezéssel” az Alkotmánybíróság átvállalja a jogalkotó felelősségét. A konkrét alkotmányjogi probléma nélküli alkotmányértelmezés azonban önmagában is ellentétes a hatalommegosztás elvével. Ilyenkor ugyanis már nem jogalkalmazást (általános szabály egyedi esetre való alkalmazását) végezne az alkotmányvédelem funkciójával felruházott és speciálisan az alaptörvényt alkalmazó testület, hanem vagy öncélú dogmatikai értekezésbe fogna, vagy átcsúszna a norma tartalmi összetevőinek meghatározásába.

A harmadik feltétel rögzítése szintén helytálló megoldás. Ezzel ugyanis azt mondja ki a testület, hogy az alaptörvény értelmezésére vonatkozó felhatalmazása nem jelent általános jogértelmező hatáskört. Ellenkező esetben kötelező érvénnyel meghatározhatná bármely norma jelentését abban az esetben is, ha a szóban forgó alkotmányjogi probléma csak távoli összefüggésben áll az Alkotmány rendelkezéseivel. Ha így lenne, az Alkotmánybíróság más szervek hatáskörét sértené és az absztrakt alkotmányértelmezés gyakorlása során ellentétbe kerülhetne a hatalommegosztás elvével.¹⁰

Látható tehát, hogy egyes alkotmányi elvek (hatalommegosztás), illetve az egész alkotmányos állam berendezkedés védelme érdekében szükséges volt az alkotmányértelmezésre vonatkozó lakonikus jogszabályi rendelkezések megszorító interpretációja, pontosítása, aminek segítségével az Alkotmánybíróság határvonalat húzott a saját tevékenysége és a törvényhozói, illetőleg végrehajtói jogalkotás területe között.

II. Az előzetes normakontroll tárgyi körének szűkítése

Az Abtv. 1. § a) pontja eredeti megfogalmazása szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény (...) alkotmányellenességének előzetes vizsgálata.

Az előzetes normakontrollra vonatkozó 16/1991 (IV. 20.) számú határozatában az Alkotmánybíróság hasonló nehézséggel találta szemben magát, mint az alkotmányértelmezésre vonatkozó hatásköre értelmezésekor. Ebben az esetben is az Abtv. szabályozási elégtelenségével kellett szembesülnie, azonban a megoldás érdekében alkalmazott hatáskör-értelmezés során lehetőségei jóval szűkebbek voltak, mint az előző ügyben.

A testület érvelése¹¹ szerint a probléma lényege abban ragadható meg, hogy az előzetes normakontroll gyakorlása során ellentmondásba kerülhet a hatalommegosztás alkotmányi elvével.¹² Egyfelől az előzetes normakontroll tipikus alkotmánybírósági hatáskörnek tekinthető annyiban, hogy célja a parlament alkotmányellenes törvényalkotásának megelőzése. Ezáltal elejét veheti már kihirdetett és alkalmazott jogszabály megsemmisítésének és megóvhatja a törvényhozó tekintélyét.¹³ Másfelől a törvénytervezetek preventív alkotmányossági vizsgálatának gyakorlásával az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, s a törvényhozó felelősségét osztja. Az ellentmondás csak akkor nem áll fenn – mondja a határozat –, ha az ügy alapja olyan alkotmányjogi probléma, amely függetleníthető a kifogásolt rendelkezések szöveggörnyezetétől. Ezenkívül az ellentmondás feloldásában meghatározó az, hogy a jogalkotási folyamat mely szakaszában kerül sor az előzetes normakontrollra, és hogy az formai vagy tartalmi kérdésekre irányul.

Az Alkotmánybíróság okfejtése helytállóan tűnik, azzal azonban, hogy az előzetes normakontroll irányultságának nem csupán az ellentmondás feloldásában, hanem már fennállásában is döntő jelentősége lehet. Egyfelől, ha kizárólag formai kérdések vizsgálatáról van szó, az ellentmondás nem áll fenn. Ekkor ugyanis a vizsgálat csak a jogalkotásra irányadó eljárási szabályok betartására terjed ki, tartalmi kérdésekre nem. Így a vizsgálatot végző szerv nem válik a törvényalkotás résztvevőjévé. Másfelől, ha az előzetes normakontrollra a jogalkotási eljárás végén, vagyis akkor kerül sor, amikor a kifogásolt javaslat már elnyerte végső formáját (nincs további lehetőség módosító indítványok benyújtására), a vizsgálatot végző szerv szintén nem válik a jogalkotás résztvevőjévé, mivel tartalmi szempontból a végső formába öntött törvényjavaslat, valamint a már elfogadott és/vagy kihirdetett törvény között nincs különbség.

További problémát jelentett, hogy ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak nem volt lehetősége visszahúzódnia saját hatáskörének megszorító értelmezése mögé. Az Abtv. 1. §-nak a) pontja ugyanis külön említette a törvényjavaslatot és a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt. „Az Alkot-

mánybíróság a hatályos jog szerint nem kötheti az előzetes normakontrollt „végleges szöveghez”: a törvényhozási folyamatnak a törvény egészéről való szavazást megelőző állapotához. (Ez ugyanis tartalmi szempontból a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénnyel egyenértékű – kiemelés I. I.) Ezt csak törvény módosítás tehetné meg.”¹⁴

Így a testület – a törvénysértő működés ódiümát is vállalva, ám tiszteletben tartva a hatalommegosztás alkotmányi elvét – arra kényszerült, hogy a szóban forgó határozat alapjául szolgáló indítványban kifogásolt rendelkezések kapcsán fölmerült alkotmányossági kérdésekben elfoglalt álláspontját az indokolásban összefoglalja anélkül, hogy magáról a rendelkezések alkotmányosságáról döntött volna.¹⁵ Vagyis alkotmányértelmezést végzett összhangban azzal a – korábban már idézett – álláspontjával, mely szerint az előzetes normakontroll célja és a hatalommegosztás érvényesülése közötti ellentmondás csak akkor nem állapítható meg, ha olyan absztrakt alkotmányjogi probléma merül föl, amely függetleníthető a kifogásolt rendelkezések szöveggörnyezetétől és valójában az alkotmány értelmezését teszi szükségessé.

Ezen a ponton igazoltnak tűnik az alkotmányértelmezésre vonatkozó határozathoz fűzött kritikai észrevétel, amely szerint az alkotmányértelmezésre irányuló indítvány esetében nem a benyújtás időpontja, hanem az indítvány célja okozhat gondot, vagyis a testületnek akkor kell azt elutasítania, ha valójában még ki sem dolgozott jogszabálytervezet alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányul.

Összegezve elmondható, hogy az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvényi szabályozás pontatlan-sága (és az alkotmányi szabályozás szűkszavúsága) két hatáskör kapcsán is komoly zavarokhoz vezetett volna az államszervezet működésében, a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében. A testület csak megszorító értelmezéssel, illetve „törvénysértéssel” tudott úrrá lenni a helyzeten. A fentebb elemzett két határozattal azonban olyan fontos változások következtek be az alkotmányvédő szerv működésében, hogy joggal húzhatunk határvonalat a rá vonatkozó jogi szabályozás és esetjog között.¹⁶

B) A tényleges hatalmi ellensúly kibontakozása: kiterjesztő értelmezések

Az Alkotmánybíróság működése során lefektetett olyan elveket is, amelyeknek köszönhetően – széles jogköre és az utólagos normakontroll előtt nyitva álló *actio popularis* miatt – amúgy sem csekély hatalmi súlya tovább növekedett. Ennek kapcsán

megemlíthető a láthatatlan alkotmány elmélete, az élő jog doktrínája és az alkotmánykonform értelmezés technikája. Igaz, ezek az újítások nagyon komoly politikai, illetőleg szakmai vitákat, kritikát váltottak ki és magát a testületet is megosztották. A következőkben a tanulmány azt vizsgálja, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének ezek a kiterjesztő értelmezései beilleszthetők-e az Alkotmány által megszabott rendszerbe.

I. A láthatatlan alkotmány elmélete

A szóban forgó teória először az Alkotmánybíróság elnökének a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozathoz¹⁷ fűzött párhuzamos véleményében nyert megfogalmazást. „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött mint ‚láthatatlan alkotmány’, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; (...) Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”

Ez az okfejtés – amely egyébiránt nem vált többségi állásponttá, jóllehet más határozatban is megjelent¹⁸ – éles vitát váltott ki szakmai körökben. Főként azzal vádolták az Alkotmánybíróságot, hogy túlzott hatalmat vindikál magának. Ha szó szerint értelmezzük a láthatatlan alkotmány kifejezést, a kritika jogosnak tűnik. Érdekes azonban megvizsgálni Sólyom László érvelését. „Az alkotmányértelmezésnek az értelmezendő jogok fogalmából kell kiindulni, mint semleges kategóriából, amelynek határait nézve nagyfokú konszenzus állapítható meg, tartalmára nézve viszont több, eltérő értéktartalmú koncepcióval is kitölthető (...) úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak a határesetekben kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi koncepció már az Alkotmány egész rendszerével nem hozható összhangba.”

Mindebből az következik, hogy a láthatatlan alkotmány nem független az alkotmányozó hatalom által megállapított alaptörvénytől. A láthatatlan jelző arra vonatkozik, hogy az értelmezésnek kell kibontania az absztrakt és tömör alkotmányi rendelkezések konkrét problémára vonatkoztatott tartalmát. Nem új jelentés létrehozásáról van tehát szó, hanem a jogalkotó írásba foglalt akaratából következő több lehetőség közötti választásról. Ha ennek során nem aktuálpolitikai érdekek, hanem az Alkotmány egész rendszerével való összhang az irányadó szempont,

akkor a láthatatlan alkotmány írása, láthatóvá tételére szükségszerű velejárója az alkotmánybíráskodásnak, egyenes következménye az alkotmánybírási joggyakorlatnak.

Mindazonáltal ha az alkotmány, mint legmagasabb rangú jogszabály fogalmából indulunk ki, nem érthetünk egyet azzal a kitételrel, amely szerint a láthatatlan alkotmány az Alkotmány fölött áll. Sólyom László érveléséből azonban nem is ez következik, bár kétségtelen, hogy a megfogalmazás nem szerencsés. Pusztán arról van szó, hogy az alaptörvényt a rendszertani szempontok figyelembevételével (is) kell értelmezni.¹⁹ A láthatatlan alkotmány tulajdonképpen az Alkotmány egész rendszerét jelenti, mely egyfelől folyamatosan konkretizálódik az Alkotmánybíróság tevékenységének köszönhetően, másfelől a testület jövőbeni tevékenységének keretétül is szolgál.

II. Az „élő jog” doktrínája

Magától értetődőnek tűnik, hogy a jogi norma alkotmányosságának megítéléséhez az Alkotmánybíróságnak adott esetben nem csupán az alaptörvényt, hanem magát a normát is értelmeznie kell. A Testület azonban nem rendelkezik önálló és általános jogértelmező hatáskörrel. Mindebből az következik, hogy a jogszabályokat kizárólag a fölmerült alkotmányossági problémára vonatkoztatva értelmezheti, annál is inkább, mivel az Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek. Ezek alapján fölmerül a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik-e hatáskörrel a bíróságok joggyakorlata alkotmányosságának megítélésére.

A testület álláspontja szerint, ha a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget – a lehetséges több értelme közül – egységesen csak egy bizonyos értelemben alkalmazza, az Alkotmánybíróságnak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából vizsgálnia. Tehát az absztrakt normakontroll során sem pusztán a jogszabály betűjét, hanem annak megállapított értelmét és szövegtartalmát kell összevetni az ugyancsak értelmezés útján megállapított alkotmányi jelentéstartalommal. Ha a két- vagy többértelmű jogszabály a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyik értelme szerint él és kizárólag e tartalmával realizálódik, a többi lehetséges normatartalom nem releváns, mivel ezekre nézve alkotmányossági probléma föl sem merül. Mindebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” kell az Alkotmány rendelkezéseivel és az alkotmányos elvek-

kel összevetnie. (Élő jog alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.)²⁰

A probléma lényege abban ragadható meg, hogy bár az Alkotmánybíróságnak nincs önállóan nevesített jogértelmező hatásköre, a jogszabályok és egyéb szabályozó aktusok alkotmányossági megítéléséhez szükséges egyfelől a vizsgált norma, másfelől a Alkotmány értelmezése. A jelentéstartalmak egybevetésének elengedhetetlen előfeltétele ugyanis ezeknek a jelentéstartalmaknak a megállapítása.²¹ Igaz, hogy a jogalkalmazás egységességének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata. Ez azonban az élő jog megállapítására szolgáló felhatalmazást jelent és más szerv vonatkozásában nem zárja ki az élő jog alkotmányosságának vizsgálatát. Tulajdonképpen hasonló viszony áll fenn az Alkotmánybíróság és a jogalkotás között is: a testület nem alkothat jogot, de ha eljárása során a jog alkotmányellenességét állapítja meg, akkor a jogalkotás eredményét megsemmisítheti.

Ebből a szempontból figyelemreméltó az alkotmányörök további érvelése. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a jogalkalmazási gyakorlat vizsgálatára nincs önálló hatásköre, kettős következménnyel jár. Egyfelől – ha a jogszabálynak többféle értelme van és azt a jogalkalmazási gyakorlat sem csak egyféleképpen értelmezi – a testület nem hozhat jogértelmező döntést az egységes jogalkalmazás kialakítására, mert ezzel a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. Másfelől, ha a jogszabály a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor csak ez szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául is. Ellenkező esetben ugyanis vagy önálló jogszabályértelmezést végezne, vagy – ha az adott értelmezés a Legfelsőbb Bíróság iránymutató döntésén alapszik – a Legfelsőbb Bíróság értelmezésétől eltérő normatartalmat kellene megállapítania és ezzel ennek a szervnek a hatáskörét sértené.²²

Más kérdés, hogy ha a fenti érvelést elfogadjuk, akkor azzal is egyet kell értenünk, hogy alkotmányjogi panasz elbírálása esetén az Alkotmánybíróságnak hatásköre van az élő jog, vagyis adott bírói ítélet, illetve annak egy része megsemmisítésére is. Ha nem így lenne, akkor amiatt a magyar sajátosság miatt, hogy alkotmányjogi panasz esetén is az adott ügy alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenességére kell hivatkozni, az alkotmányjogi panasz és a normakontroll között nem lenne különbség.²³ Ennek ellenére a testületnek azok a próbálkozásai, melyekkel ilyen irányban törekedett teljes befolyást szerezni az élő jog fölött, elbuktak a jogalkalmazás ellenállásán.²⁴ Összegezve mindazonáltal megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a rá vonatkozó szabályozás szó szerinti értelmezéséhez képest kiterjesztően interpretálta és alkalmazta hatás-

körét, jóllehet ez az alkotmánybíráskodási funkcióból fakadóan szükségszerű volt és a testület az alkotmányosság keretein belül maradt.

III. Az alkotmánykonform értelmezés technikája

Ez a módszer abban összegezhető, hogy ha a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozás hiányossága vagy homályossága miatt kérdéses, az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Ha a vizsgált jogszabálynak van olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, a testületnek nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. Előfordulhat ugyanis egyrészt, hogy akkor is megsemmisíti a normát, ha annak alkotmányellenessége nem feltétlen, azaz van alkotmányos értelmezése is. Másrészt hatályban tarthat alkotmányellenes normákat, ha ez az állapot nem jelent súlyos veszélyt valamely alapjogra – mintha az alkotmányellenességnek fokozatai lehetnének.²⁵

A fenti metódus megítélése²⁶ tulajdonképpen az értelmezés alapproblémájára vezethető vissza. Jele-sül, hogy hol húzódik a határvonal a jelentésalkotás és -értelmezés között, elhatárolható-e pontosan a kettő egymástól. Magától értetődőnek tűnik, hogy precíz, minden esetre alkalmazható kritériumok nem állapíthatók meg.²⁷ Annyi mindazonáltal rögzíthető, hogy értelmezés esetén nem valami újnak a létrehozásáról van szó.²⁸ A normák alkotmányossági vizsgálata szempontjából a kérdés úgy merül fel, hogy ebbe a vizsgálatba belefér-e a norma lehetséges több értelme közül az alkotmánykonform jelentés kiragadása és kötelezővé tétele. E tevékenység során az Alkotmánybíróság tulajdonképpen jogegységet biztosító funkciót gyakorol a Legfelsőbb Bírósághoz hasonlóan. A különbség annyi, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag az alkotmányosság, az Alkotmány-nyal való összhang szempontja alapján dönthet. A norma lehetséges értelmei azonban adottak. A Testületnek ezek közül kell választania és nem új jelentést létrehoznia. A normák alkotmánykonform értelmezése ennyiben tehát összeegyeztethető az Alkotmánybíróság hatásköreivel, az alkotmánybíráskodás funkciójával.

Érdekes azonban megvizsgálni a testület további érvelését. Eszerint, ha a jogszabály alkotmányosértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges. Egyébként azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell.²⁹ Emel-

lett indokként az hozható föl, hogy az absztrakt normakontroll során a norma alkotmányosságáról igen/nem típusú döntés születik, s ez politikailag kenyértörésre viszi az ügyet. A „mindent vagy semmit – határozatok” szükségszerűen a szorosan vett alkotmány- és normaértelmezésen kívüli, megítéléstől függő és gyakorlati szempont alapján dölnék el. Az Alkotmánybíróság vágya a differenciálásra érthető: az absztrakt normakontroll esetén legfeljebb az indokolásban van módja felfogását kifejteni, de rendelkezni csak a norma fenntartásáról vagy eltörléséről tud.³⁰

Úgy tűnik tehát, hogy a döntései politikai életnek csökkentése, illetve felfogásának határozottabb kifejtése érdekében az Alkotmánybíróság „kímélheti” a hatályos jogot. Ez elfogadható, bár meg kell jegyezni, hogy néha éppen azzal válhat túlzottan politizálttá adott döntés, ha a norma megsemmisítése helyett a testület az alkotmányos értelmezés tartományát jelöli ki. Ezenkívül az Alkotmánybíróságnak a hatályos jog kímélete, illetve az alkotmánykonform értelmezés technikája nélkül is lehetősége van álláspontjának részletes kifejtésére az indokolásban (a határozat rendelkező részének tulajdonképpen nem is ez a szerepe). Az azonban nem helytálló, hogy az alkotmánybíráknak kímélniük kell a hatályos jogot. Az alkotmánykonform értelmezést választhatják működésük vezérfonalául – mint látható volt, ez belefér a normakontrollba³¹ –, azonban nincs olyan alaptörvényi rendelkezés, amelyből ez mint alkotmányi követelmény levezethető lenne.

Összegezve megállapítható, hogy az alkotmánykonform értelmezés technikája összeegyeztethető az Alkotmánybíróság funkciójával – mivel a normakontroll során mind a viszonyítási, mind a vizsgált normát értelmezni kell –, bár erre a testületnek kifejezett hatásköre nincs. Ezek alapján Vörös Imrénék a fentebb idézett határozathoz fűzött különvéleményében megfogalmazott aggályok nem tűnnek megalapozottnak. Egyrészt előfordulhat, hogy éppen a norma megsemmisítése helyett alkalmazott alkotmánykonform értelmezéssel szerez érvényt az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményének. Másrészt igaz, hogy a jogszabály alkotmányos értelmezésének bizonyosnak kell lennie, ám sok esetben ezt a mindenkire kötelező határozatban megállapított alkotmányos értelmezés garantálhatja. Harmadrészt a testület köteles megsemmisíteni az alkotmányellenes normát, de a szóban forgó technika nem jelent kibúvót e kötelesség alól, mivel eredménye éppen annak megállapítása, hogy a normának van alkotmányos értelmezése is. Negyedrészt az ilyen típusú döntés is mindenkire kötelező, mivel nem lehet arra hivatkozni, hogy az Alkotmánybíróságnak az ügy ilyenén eldöntésére nem volt ha-

tásköre: a testület saját hatáskörét értelmező határozatai éppen úgy mindenkire kötelezőek, mint bármely más döntései,³² ráadásul a bírácoknak a normakontroll során szükségszerűen, tehát kifejezett hatáskör hiányában is, a vizsgált szabályokat szintén értelmezniük kell.³³

C) Az alkotmányértelmezés korlátai

Az eddigiekből kitűnik, mennyire fontos, sőt talán meghatározó szerepet játszik a jogértelmezés az alkotmánybíráskodás során.³⁴ Különösen így van ez társadalmi, politikai, gazdasági, jogi rendszerváltás idején, amikor az alkotmányvédő szerv(ek) kiemelt feladata az új rend védelme, megszilárdítása. Ilyenkor ugyanis még nem alakultak ki, nem váltak általánossá azok az elvek, melyek a különböző konfliktusok szervezett és békés formában történő feloldását biztosítják. Ebben a helyzetben természetesen a jogértelmező szerv, mennyiben lehet szemlélete pozitívista és mennyiben támaszkodhat általános elvekre,³⁵ azaz hogyan biztosítható, hogy a jogértelmezés ne váljon jogalkotássá.

Az alkotmányértelmező tevékenység értékelése az értelmező alkotmányfelfogásától függ. Az alkotmányra mint jogi normára vonatkozó nézetek áttekintése azonban meghaladná jelen tanulmány kereteit. Ráadásul a jogértelmezés és a jogalkotás viszonyának megítélését nehezíti, hogy az értelmezés eredményének értékelése maga is értelmező tevékenység.³⁶ Ebből következően a dolgozat – a jogalkotás és a jogértelmezés elhatárolása, illetve az első összetételű Alkotmánybíróság „aktivizmusának” minősítése helyett – a továbbiakban arra vállalkozik, hogy megpróbálja összefoglalni a testület értelmező tevékenységének lehetséges korlátait.

Az alkotmányértelmezéskor feltétlenül tekintettel kell lenni a nemzetközi egyezményekben és a nemzetközi bírói gyakorlat által megállapított rendelkezésekre, amelyek nemcsak korlátozzák az alkotmánybírósági értelmezést, hanem a jogrendszer egésze szempontjából kiszámíthatóvá és előre láthatóvá teszik adott alkotmányjogi konfliktus megoldásának lehetőségét.³⁷ Magyarország esetében ez elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával, valamint a közösségi joggal, illetőleg az Európai Közösség Bíróságának döntéseivel való összhangot jelenti.

Az Alkotmány normáinak interpretációjánál nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az alaptörvény egységes, logikai-teleologikus egész, vagyis az egyes rendelkezéseket nem lehet önmagukban, az összefüggésekből kiragadva értelmezni. Hasznosítani kell a hermeneutikai megismerésnek azt az elvét

és módszerét, amely szerint az egészet a részből, a részt az egészről ismerhetjük meg.³⁸

Bár formálisan a testület nincs kötve korábbi döntéseivel, értelmező gyakorlatának és a benne megállapított normatív objektívációknak (is) konzisztens rendszert kell alkotniuk. A precedens rendszerű alkotmánybíróági ítélezési gyakorlat azt is lehetővé teszi, hogy a későbbi ügyek elbírálásakor eltérő következtetéseket állapíthasson meg az Alkotmánybíróság. Ez az értelmezés változó társadalmi, politikai, gazdasági, jogi környezete, valamint az interpretáció alanyainak cserélődése következtében nem is zárható ki.³⁹

Az alkotmányértelmezés egyik legérzékenyebb pontja az alapvető jogok területe. Ebben a vonatkozásban az állapítható meg, hogy kerülni kell a konkrét ügy „támasztéka” nélküli elméleti megfogalmazásokat. Az Alkotmánybíróságnak el kell utasítania az egyes jogok tartalmára és az abból folyó állami feladatokra kérdező értelmezési indítványokat. Az lenne az optimális, ha az egyes jogok tartalma lassan épülne fel, az ismétlések és analógiák kényszerítő erejénél fogva.⁴⁰ Különösen így van ez, ha tekintetbe vesszük, hogy a jelenlegi szabályozás, vagyis a normakontrollhoz kötött alkotmányjogi panasz miatt a testületnek nincs igazán lehetősége valódi alapjogi gyakorlat kialakítására.

Korlátozó tényező lehet a szakmai közvélemény is. A határozat indokolása, illetve az ahhoz fűzött külön-, valamint párhuzamos vélemények publikációja lehetővé teszi, hogy egy-egy döntés kapcsán széles körű szakmai vita bontakozhasson ki.⁴¹ Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy az Alkotmánybíróság testületi szerv, melyben a határozathozatal előtti vita, illetőleg a többségi döntés követelménye általános korlátja lehet a hatáskörtúllépésnek.

Az alkotmányértelmezésnek figyelembe kell ven-

nie, hogy az alkotmány az állami közösség alaprendjeként és a jövőbeni társadalmi fejlődésre vonatkozó keretrendként – szabályait tekintve – nem olyan egzakt és részletező, és nem is lehet olyan, mint az egyszerű törvények. Kevés kivételtől eltekintve tényállásai nyitottak, tágak, gyakran jövőbeni célokra irányulnak. Ilyen körülmények között a hagyományos értelmezési módszerek csak korlátozottan vezetnek eredményre.⁴² Sok esetben tehát interpretációs elvként az alkotmány mint logikus-teleologikus jelentésképződmény egységének követelményét kell alkalmazni, mivel az alaptörvény lényegi sajátossága, hogy kifejezésre kell juttatnia az államilag szervezett társadalom alapvető rendjére és értékeire vonatkozó alapkonszenzust, amely nélkül ez a közösség szétesne.⁴³

Jegyzetek

¹ Vö. Holló András: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984–1989 (Kilényi Géza előszavával). Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1992. Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989. 4/1997 (I. 22.) AB határozat. ABH 1997. 41, 45–46. Az Alkotmánybíróság kialakítása körülményeinek összefoglalására lásd Illéssy István: La formation en deux temps de la justice constitutionnelle en Hongrie. Kézirat, Université Montesquieu Bordeaux IV, PTE ÁJK, 2000

² Vö. Ádám Antal: Constitution – Interpretation et interprètes. Rapport national hongrois au IVème Congrès mondial de l’Association Internationale de Droit Constitutionnel, Tokió, 1995. IX. 25–28.

³ 31/1990 (XII. 18.) AB határozat. ABH. 1990. 136

⁴ Esetünkben a miniszteri indokolás mint az Abtv. 1. § g) pontja történeti értelmezésekor irányadó, a törvényhozó eredeti szándékát részletező forrás veendő figyelembe.

⁵ ABH 1990. 136, 137. Ez az okfejtés két szempontból pontosítható. Egyfelől az, hogy a Testület alkotmányértelmező hatásköre nem érinti más szervek jogszabályértelmező hatáskörét, csak annyiban igaz, hogy előbbi nem zárja ki az utóbbit,

mivel egyrészt ezeknek a szerveknek a jogszabályértelmező hatáskörébe „belefér” az Alkotmány – mint jogszabály – értelmezése, másrészt a jogszabályértelmezés tárgya – vagyis jogszabály – nem csak az Alkotmány lehet. Adott esetben azonban szükségessé válhat – és az említett határozatra okot adó ügyben szükségessé is vált – a kétfajta értelmezés viszonyának meghatározása. Másfelől ez a viszony, amely az alkotmánybírói alkotmányértelmezés mindenkire kötelező voltával jellemezhető, nem a miniszteri indokolásból, hanem az Abtv. 27. §-ból következik, mely szerint az Alkotmánybíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat mindenkire nézve kötelező.

⁶ Uo.

⁷ Előbbire vonatkozóan a Testület későbbi határozataiban kifejtette: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nem csak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásban értelmezi.” 36/1992 (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207, 210. „Az Alkotmánybíróságnak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények.” 38/1993 (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 266

⁸ 31/1990 (XII. 18.) AB határozat. ABH 1990. 136, 138

⁹ Mint ahogy az történt is a fentebb idézett esetben. Vö. ABH 1990. 136, 139

¹⁰ A problémát részletesebben lásd a B) III. pontban.

¹¹ ABH 1991. 54, 54–56

¹² „Ezt az ellentmondást a magyar szabályozás hiányossága különösen kiélezi.” Uo.

¹³ Nehezen fogadható el, hogy ez utóbbi az elsődleges szempont, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság állítja. Uo.

¹⁴ Uo. Egyébiránt az Abtv. ilyen irányú módosítása az 1998. évi I. törvénnyel be is következett.

¹⁵ Vö. ABH 1991. 54, 56–57.

¹⁶ Az előzetes normakontroll lehetséges reformjára lásd Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris, Budapest, 1998, 200. o.

¹⁷ 23/1990 (X. 31.) AB határozat. ABH 1990. 88

¹⁸ Lásd Szabó András és Zlinszky János alkotmánybíróknak a 48/1991 (IX. 26.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményét. ABH 1991. 189, 211

¹⁹ Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, i.m. 78. o.

²⁰ 57/1991 (XI. 8.) AB határozat. ABH 1991. 236, 239–240.

²¹ Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezések tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi a vizsgált jogszabály értelmezését is. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli. 38/1993 (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256., 266.

²² ABH 1991. 236., 240.

²³ ABH 1991. 236., 245.

²⁴ Vö. Sólyom László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata n° 123, JPTE ÁJK, Pécs, 1996, 26. o. Az alkotmányjogi panasz problematikáját lásd Gadó Gábor: Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések. Magyar Jog, 2000. 9. szám 531–545. o. Tilk Péter: Az utólagos normakontroll lehetséges jövője – Változtatási igények és javaslatok. Jogtudományi Közlöny 2001. 2. szám 90–92. o.

²⁵ 38/1993 (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256., 266–267.

²⁶ Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, i.m. 77–78. o.

²⁷ Az értelmezés korlátait lásd a III. pontban.

²⁸ Vö. Takács Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai.

Jogtudományi Közlöny, 1993. 3. szám 110. o.

²⁹ ABH 1993. 256., 267.

³⁰ Lásd Sólyom László: i.m. 20–22. o. és ABH 1993. 256., 267.

³¹ Ha az Alkotmánybíróság a vizsgált norma alkotmányos értelmének tartományát állapítja meg a rendelkezés tartalmára, illetve tárgyára vonatkozó alkotmányos követelmények meghatározásával, ezzel az utólagos normakontroll keretén belül marad, s nem jogalkalmazói törvényértelmezést végez. Az Alkotmánybíróságnak hatalma van az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére. A jogszabály alkotmányos értelmének megállapítása a homályosság miatti megsemmisítés helyett ennek a felhatalmazásnak keretében marad. ABH 1993. 256., 268.

³² A saját hatáskörére vonatkozó elvi tételek megfogalmazásával az Alkotmánybíróság folyamatosan pontosítja és konkretizálja hatáskörgyakorlásának szabályait, és ezáltal kijelöli az egyes hatáskörök gyakorlásának keretét és módját is. Vö. 4/1997 (I. 22.) AB határozat. ABH 1997. 41, 49. Ugyanakkor az ekként elvégzett önértelmezés az Alkotmánybíróság hatásköreinek kiterjesztő vagy megszorító gyakorlását teszi lehetővé, és így elvezethet a törvényi rendelkezésekben megállapított hatáskörök módosulásához is. Lásd Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2000, 148. o.

³³ Vörös Imre különvéleményét lásd ABH. 1993, 284–285. o.

³⁴ Az alkotmányértelmezést részletesebben lásd Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, i.m. 72–78. o. Chronowski Nóra–Illéssy István–Petrétei József: Az alkotmány értelmezéséről. In: Alkotmányjogi jogesetek (szerk. Dr. Petrétei József), oktatási segédanyag, JPTE ÁJK, Pécs, 1997 és Chronowski–Illéssy: Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő szerepe. Kézirat, Pécs, 1996.

³⁵ A jogértelmezés problémája nem meríthető ki pusztán azzal, hogy a szokásos értelmezési eljárásokat részletezzük. Az értelmezés hatókörének kijelölése az értelmezésen magán túlmutató jogfelfogástól függ. Takács Albert: i.m. 111. o.

³⁶ Takács Albert: i.m. 116. o.

³⁷ Vö. Chronowski–Illéssy–Petrétei: i.m. 22. o.

³⁸ Vö. Ádám Antal: A közjogi bíráskodás fejlődési irányai. Belügyi Szemle, 1995. 12. szám 56. o.

³⁹ Vö. Chronowski–Illéssy–Petrétei: i.m. 22. o.

⁴⁰ Sólyom László: Ellenőrzött rendszerváltás. Világosság, 1991. 5. szám, 372–373. o.

⁴¹ Vö. Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994, 167–191. o.

⁴² Walter Schmitt Glaeser: Vervassungsauslegung. Deutsches Rechts-Lexikon, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1992

⁴³ Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László), JPTE ÁJK, Pécs, 1996, 66–69. o.

Kecskés László

tanszékvezető egyetemi tanár

A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség összekapcsolódása

sa

Az állami kárfelelősség joganyagának alakulásában az 1970-es évek elejétől fontos fejlemény az, hogy abban egyre több figyelmet kapnak a jogalkotásért való felelősség, illetve az Európai Közösség, majd az Európai Unió¹ tagállamaiban a jogharmonizációért való felelősség kérdései. A jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség összekapcsolódóban van. Az összekapcsolódás következtében pedig úgy tűnik, hogy a jogalkotásért való kárfelelősség témájának vizsgálata újabb, eddig nem tapasztalt lendületet kap. A tagállamok jogharmonizációs tevékenységével szembeni szakmai-minőségi követelmények a nemzeti jogalkotások minőségi szempontjait is érzékenyvé tették. Érdekes lehet ezért annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy vajon lazulóban van-e az az immunitási, felelőtlenégi burokok, ami az állami tevékenységnek a jogalkotási területeit az eddigiekben kétségtelenül jobban védte, mint a végrehajtó hatalmi és igazságszolgáltatási állami tevékenységeket.

Az állam által jogalkotással okozott károk területeit nehezen érte el a felelősség gondolata. Európa nemzeti jogrendszerei között a legígéretesebb próbálkozások a francia jogrendszerben mutatkoztak. De itt is a fejlődés csekélyebb jeleiről is csak a XX. század közepétől adhatunk számot. A jogalkotás masszív immunitásának ideológiailag az az alapja, hogy a jogalkotás az államnak szuverén megnyilvánulása. Gyakorlati oldalról ezt az érvet kiegészítik azzal is, hogy a jogszabályok túlságosan általánosak ahhoz, hogy a következtükben beálló károkat individualizáltan meg lehetne ítélni². A téma felelősségi előjellel voltaképpen csak az 1938. évi La Fleurette eset óta él. Ekkor azért vetődött fel a jogalkotás felelőssége, mert valamely jogszabály bizonyos tejipari termékek gyártását megtiltotta, és így az adott termékre profilírozódott termelőknek kára keletkezett. Külön érdekessége a tényállásnak, hogy a kárt okozó jogalkotásnak egyetlen érintettje volt, a felperesként pert indító „La Fleurette” cég³. A jogalkotásért való állami kárfelelősség megalapozását jelentő marasztaló ítélet jogtételét a későbbiekben főként gyarmati jogszabályokkal kapcsolatban alkalmazták⁴, de újabban megállapították az állam kárfelelősségét a nemzetközi egyezmények és szerződések anyagának francia jogba transzformálása következtében beálló károk esetében is⁵. A modern francia elmélet szerint a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben keletkező károkért akkor visel az állam felelősséget, ha azok jelentős mértékűek, meghatározott személyt, vagy személyeknek konkrétan meghatározható csoportját érik és az adott jogalkotási aktus maga nem zárta ki a felelősséget. Ezen feltételeknek együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy az állami kárfelelősség

megállapítható legyen. Kivételt képez azonban még ilyenkor is az, ha a „károkozó” jogalkotás rendkívül fontos közérdeket szolgált (Pl.: közegészségügy, árellenőrzés), illetve ha a jogalkotás által sértett érdekek nem legitim⁶.

I. Az állami kárfelelősség megalapozása a nemzetközi jogban, az Európa Tanács és az Európai Közösség jogában

Az állam gazdasági jellegű tevékenységeit övező jogi jelenségek között a felelősség intézménye még korunkban sem elég hatékony. Az államot pl. károkozásaiért gyakran egész egyszerűen nem lehet felelősségre vonni, azaz az állam immunitást élvez. Az ilyen jogviszonyok igazságossága körül tehát nincs minden rendben. Az állam a befogadó civiljogi struktúra elviekben mellérendeltségen és egyenjogúságon nyugvó közegéhez nem alkalmazkodik eléggé: kedvezményezett pozíciókat, előjogokat, mentességet, immunitást igyekszik magának biztosítani.

A problémák azzal függnek össze, hogy az állam a civiljogi jogviszonyokban is hajlamos államként viselkedni. Közhatalmiságát sokszor az autonóm-mellérendeltségi viszonyokba is átviszi. Pedig ha belép az állam a polgári jogi struktúrába, akkor ezt úgy illene tennie, hogy – a közhatalom ornátusát letéve – szuverenitását és közhatalmiságát kívül hagyja azon.

Az immunitás a felelősség egyfajta ellenpontját: a „felelőtlenéget” jelenti. Pontosabban fogalmazva, az immunitás olyan kategória, amely a felelősségrevonás elmaradásának eseteit öleli fel. Az immunitás olyan helyzet, amelyben egy adott jogalanyt valamilyen oknál fogva nem lehet felelősségre vonni, pedig tényállásbelileg a feltételek egyébként adottak volnának ehhez. Az immunitás elsősorban a jogalanyi „külsővel” összefüggő kérdés. A jogalany státus minőségén múlik az, hogy a felelősségrevonás elmarad, vagy sem.

Az állami kárfelelősség megalapozására az egyetemes jogfejlődésben történetileg két jogi módszer alakult ki. Az egyik az állami tevékenységek jellegük szerinti megkülönböztetésére épül és a *iure imperii-iure gestionis*, azaz a közhatalmiság és a kereskedőiség kategóriáinak hasznosításával dönt tekintetben, hogy mely állami tevékenységek esnek felelősségi megítélés alá és melyek élveznek immunitást. A másik módszer ezzel szemben alapvetően szervezeti szemléletű: abból indul ki, hogy az állam bizonyos részeinek tevékenységével kapcsolatban alkalmazható a felelősség, más állami szervezeti egységek tevékenységének vonatkozásában viszont nem (fiskus-elmélet).

A kettő közül az elsőként említett: az állami tevékenységek jellegére összpontosító minősítés uralta és uralja a jogfejlődést. Az állami immunitás megítélésében a régebbi idők egységes abszolút immunitási dogmája a XIX–XX. század fordulójától kezdett oldódni. Eleinte a nézetek differenciálódása tükrözte ezt. Az olasz és belga bíróságok vállalták az úttörő szerepet⁷. A többi ország bírói gyakorlatában csak később jelentkeztek a változások. Különösen az angol jogban.

A jogfejlődésben az abszolút immunitás dogmájával szemben két új felfogás alakult ki. Az egyik az állami immunitást teljesen elutasító álláspont⁸, a másik pedig a koncepciójában manapság leginkább követett funkcionális immunitási tan⁹. Az utóbbi nézet ketté osztja az állam tevékenységét és csak azokban az esetekben biztosít immunitást, ha az állam a közhatalom hordozójaként (*iure imperii*) jár el. Megtagadja viszont az immunitást az államtól, amikor csak mint magánjogi jogalany (*iure gestionis*) lép fel egy jogviszonyban.

A bírói megítélés „spontán” alakulásán kívül komoly nemzetközi erőfeszítések is történtek a funkcionális immunitás előmozdításáért. Ezt célozta már a Harvard Law School által 1932-ben készített egyezménytervezet is¹⁰, és az International Law Association 1952-ben Luzernben tartott 45. konferenciája is a funkcionalizmust vallotta¹¹. Különösen a nemzetközi gazdasági integrálódás növekedése tette halaszthatatlanná az immunitási problémák zártabb rendű tárgyalását. Az állami felelősség témája az Európai Tanács jogalkotását és az Európai Közösség/Unió jogi gondolkodását is erősen foglalkoztatta az elmúlt évtizedekben. Törekvéseik kölcsönösen hatottak egymásra. 1964-ben Dublinban az Európai Igazságügyminiszterek Konferenciája határozta el az immunitás kérdésének nemzetközi egyezményi rendezését. A kodifikációs munkát a kijelölt kodifikációs bizottság 1965 és 1970 között végezte el és 1972. május 16-án Bazelben az Európai Igazságügyminiszterek VII. konferenciáján írták alá az Európai Immunitási Egyezményt, mely az immunitás alóli hosszú kivétel sorával lényegében a funkcionalizmus felé hajló megoldást realizál¹².

Az Európai Közösség/Unió sikeres működésének lényeges feltétele, hogy a közösségi tagállamok elegendően jogharmonizációs kötelezettségeiknek és nemzeti jogrendszerüknek a Közösség tevékenysége szempontjából fontos szabályait összhangba hozzák a Közösség jogharmonizációs irányelveivel. Az EK/EU eddigi működésének évtizedei során sokat változott a Közösség hozzáállása a jogharmonizációs kötelezettségeket nem teljesítő, illetve nem megfelelően teljesítő tagállamokkal szemben. A közösségi integráció kiteljesedésével a Közösség egy-

re szigorúbb a tagállamok jogharmonizációs kötelezettség-szegéseinek megítélésénél. A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének kikényszerítésére igénybe vehető eszközök ugyanakkor meglehetősen korlátozottak, bár a legutóbbi időkben az figyelhető meg, hogy a Közösség jogi eszközeinek téra ezen a területen is bővülőben van.

Az EK tagállamok jogharmonizációs tevékenységének elégtelenségeit látva újabban felvetődött a közösségi jog elméleti kérdéseivel foglalkozó jogászok körében, hogy nem lehetne-e az állami kárfelelősség intézményét is bevetni a jogharmonizáció eredményesebbé tétele érdekében. Arra gondoltak többen is az 1980-as évek második felében, hogy meg kellene próbálkozni azzal, hogy a tagállamokat kártérítésre kötelezzék, ha jogharmonizációs „fegyelmezetlenségükkel” megsértik a közösségi jogot. A gondolat nem volt teljesen új, hiszen az állami felelősség intézménye – ha nem is az irányelveken alapuló jogharmonizációval kapcsolatban – már az EGK korai történetében, 1960-ban is felvetődött. Akkor a *Humblett v. Belgium* ügyben arra az álláspontra jutott az Európai Bíróság, hogy a tagállam felelős az egyénnel szemben a közösségi jog megszegéséből adódó következményekért.

Az Egyesült Királyságnak 1973-ban a Közösségbe való belépése előtt is, majd pedig ezt követően, túlhúzódoan is, egészen 1978-ig, az angol *State Immunity Act* hatálybalépéséig is sokat foglalkoztatta a Közösséget az állami felelősség, illetve annak ellentéte, az állami felelőtlenység, vagyis az állami immunitás. Az idő tájt az volt a probléma, hogy az Egyesült Királyság csatlakozásával kiéleződött az az ellentmondás, ami a közösségi tagállamok jogrendszerének korlátozott, funkcionális immunitási megoldásai és az angol jog merev abszolút immunitási felfogása között húzódozott. Az Egyesült Királyság is aláírta ugyan az Európai Tanács által kezdeményezett 1972-es Európai Immunitási Egyezményt, mely az immunitás alóli hosszú kivétel sorával lényegében a funkcionalizmus felé hajló megoldást realizált, de belső jogának ellentétessége miatt nem tudta azt ratifikálni. Az abszolút immunitás merev angol dogmája a gazdasági integráció jogbiztonságát látszott fenyegetni. A korábbi abszolút immunitási felfogást lényegesen korlátozó 1978. évi angol *State Immunity Act* elfogadásával és hatálybalépésével aztán elcsitulnak a témával kapcsolatos Közösségen belüli viták.

II. A Schöppenstedt-formula

A Közösségnek a közösségi szervek károkozásaiért való felelősségéről az Európai Bíróság 1971-ben határozott. Az *Aktie-Zuckerfabrik Schöppenstedt v.*

Council-perben az 1971. február 13-án benyújtott keresetében az Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt német vállalkozás az EGK-szerződés 215. Cikkének (2) bekezdése alapján azt kérte az Európai Bíróságtól, hogy a Tanács térítse meg számára azt a kárt, ami az 1968. június 18-án meghozott 769/68. számú rendelettel 1968. július 1-jei hatállyal bevezetett új cukor-árszabályozás következtében érte. 155 411,13 német márkának megfelelő összegű kártérítésre kérte kötelezni felperes a Tanácsot. Ez az összeg a felperesi társaságnál a korábbi német nyerscukor ár és az újonnan alkalmazni előírt ár különbözeteként, elmaradt haszonként jelentkezett¹³.

Ebben az ügyben az Európai Bíróság leszögezte, hogy a felperesi társaság perelheti a Tanácsot kártérítésért, akkor is, ha egyébként a Tanács által kibocsátott, neki kárt okozó közösségi rendelet érvénytelenítéséhez a EGK-szerződés 173. Cikke szerint nincs is legitimációja. Azt írta ugyanis elő az EGK-szerződés 173. Cikke akkori formájában, hogy az Európai Bíróság, az ajánlások és a vélemények kivételével felülvizsgálja a Tanács és a Bizottság által kibocsátott aktusok jogszerűségét. Ennek megfelelően a Bíróság joghatósága alá tartozik a valamely tagállam, a Tanács vagy a Bizottság által indított olyan kereseteknek az elbírálása, amelyeket hatáskör hiánya, alapvető eljárási követelmény megsértése, a Szerződés megsértése, annak alkalmazására vonatkozó bármilyen jogi előírás megsértése, vagy hatáskör túllépése miatt indítottak. Ugyanezen feltételek mellett támadhatják meg a természetes vagy jogi személyek az olyan határozatokat, amelyeknek címzettjei, valamint azokat a rendeleteket, vagy más személyekhez címzett határozatokat is, amelyek őket mégis közvetlenül és személyesen érintik.

Az Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Council-ügy ítélete ugrópontot jelentett a Közösség perelhetősége szempontjából. Egy társaságnak a perbeli legitimációját a Közösséggel szembeni, jogalkotással okozott kár miatti kártérítési perében az egyébként szokásosnál lazább előfeltételekkel ismerte el az Európai Bíróság. Látványosan, kiterjesztően értelmezte az EGK-Szerződés 173. Cikkében írt, a közösségi jogalkotással szembeni érvénytelenítési perhez szükséges felperesi legitimációs előfeltételeket. Az Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt nevű társaságnak a közösségi jogalkotással szembeni érvénytelenítési per megindításához nem lett volna legitimációja, felperesi legitimációját azonban mégis elfogadta az Európai Bíróság ebben a Tanáccsal szemben indított jogalkotási károkért való kárfelelősségi ügyben. A Schöppenstedt-ítélet gondolati vonalán ment tovább az Európai Bíróság az 1987-ben a Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG v. Commission ügyben hozott ítéletében is. Itt azt állapította meg

az Európai Bíróság, hogy mivel az EGK Szerződés 215. Cikkének (2) bekezdése a Közösséggel szembeni perindítás önálló esete, ezért az EGK-Szerződés 173. Cikkében a közösségi jogalkotással szembeni érvénytelenítési per megindításához előírt két hónapos határidő lejárt a kártérítési per megindítását nem akadályozza¹⁴.

Az Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt-ügyben 1971-ben hozott Európai Bírósági ítélet a Közösséggel szembeni kártérítési igényérvényesítéseken lényegesen könnyített, ami az eljárási előfeltételeket illeti. Felelősségi jogi szempontból viszont bizonyos fokig védelmébe vette a Közösséget. Mérsékelt funkcionális immunitási szemléletet tükröz ugyanis az ítélet anyagi jogi lényege. Ez az az elvi mag, amit a jogirodalom elterjedten „Schöppenstedt-formula” elnevezéssel emleget. A jogalkotási tevékenységével kárt okozó Közösséget, a Közösségi intézményeket annyiban védi ez a formula, hogy csak akkor ad lehetőséget a Közösség marasztalására, ha a károkozás a Közösség részéről „gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés”, a károsult „egén védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megszegésével” történik, illetve ha a „jogsértés megfelelően súlyos”¹⁵ volt.

A Közösség kárfelelősségének problémájához kapcsolódó Európai Bírósági joggyakorlat a Schöppenstedt-formulában nevesített hármas feltétel-csoport első két elemét viszonylag lazán, harmadik elemét viszont szűken értelmezi. Ami a „gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedés” fogalmi elemét illeti, a laza megítélésnek az az oka, hogy a jogalkotási intézkedések többségében természetesen gazdaságpolitikai intézkedések is meghúzódnak. Még a Közösség szociális jellegű intézkedései is értelmezhetők egyben gazdaságpolitikai intézkedéseként¹⁶. A Schöppenstedt-formula nem alkalmazható ugyanakkor az olyan egyedi intézkedésekre, amelyek gazdaságpolitikai döntéseket nem tartalmaznak. Mivel az ilyen intézkedések csak a címzettjükre vonatkoznak, nem okozhatnak „gátszakadási” problémákat, tehát nem szükséges azokat olyan súlyos kritériumoknak alávetni, mint a gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedéseket. A sérelmes egyedi intézkedést az intézkedés címzettje az EGK Szerződés 173. Cikke alapján támadhatja meg. Ha ezt elmulasztja, akkor még mindig indíthat pert az EGK Szerződés 215. Cikkének (2) bekezdése alapján, amennyiben a kár az intézkedés következtében állt elő¹⁷.

A gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedések körét jogforrási szempontból is viszonylag lazán kezelte az Európai Bíróság gyakorlata. Nyilvánvaló ugyan, hogy a „jogalkotási intézkedés” kifejezése elsősorban a rendeletekre vonatkozik, de az Európai Bíróság gyakorlata szerint ez a kifejezés alkalmazható bármely olyan kötelező jellegű közösségi

aktusra, amely általános jellegű szabályokat kíván lefektetni. Steiner szerint a Firma E. Kampfmeyer v. Commission-ügyben¹⁸, az ügy tényállásában a német kormányhoz intézett azon határozat is „jogalkotási intézkedésnek” tekinthető, amellyel a német kormány felhatalmazást kapott kukorica-importengedélyek ideiglenes bevonására¹⁹. Weatherill és Beaumont pedig arra mutatnak rá egy 1991-es ítélet elemzése során, hogy a Schöppenstedt-formula, mint tesz az irányelvekre is alkalmazható²⁰.

Az „egyen védelmét szolgáló magasabb jogszabály megszegése”, mint a Schöppenstedt-formula második feltétele minden olyan általános elv megszegésére utal (pl.: az egyenlőség elve, az arányosság elve, a munkavállalók szabad mozgása, a diszkrimináció tilalma stb.), ami a közösségi jog részeként elfogadott. Az alapító szerződések és a másodlagos jogalkotások által szabályozott ilyen elvek bármelyikének megszegése releváns lehet mint feltétel²¹.

A Schöppenstedt-formula hármasszertelrendszerének leggyakrabban vitatott feltétele a jogsértés „megfelelő súlyossága”, amit természetesen a felperesnek kell bizonyítania. Ezt a kritériumot az Európai Bíróság gyakorlata nagyon szűken értelmezi²². Az egyik 1978. évi ítéletében a Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG. v Council and Commission-ügyben²³ az Európai Bíróság utalt arra, hogy mivel a közösségi jogalkotási tevékenység egyik fő jellegzetessége a széles körű diszkrecionális döntéshozatal, a Közösség nem vonható felelősségre, kivéve ha a jogalkotásban részt vevő közösségi intézmény nyilvánvalóan és súlyosan hagyta figyelmen kívül hatásköre gyakorlásának korlátait. Ennek a követelménynek az értelmezésében két eltérő megközelítés létezik. Az Európai Bíróság esetenként a jogalkotási intézkedésnek a károsultra gyakorolt következményeit veszi vizsgálatba, azt elemzi, hogy hogyan és milyen mértékben érintette őt a jogalkotási intézkedés. Máskor viszont a jogalkotással történő jogsértés mértékét, annak szubjektív súlyosságát vizsgálja²⁴. A Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH Co. & KG. v Council and Commission-ügyben az Európai Bíróság a jogalkotási intézkedés következményén alapuló megközelítést tette magáévá. Ebben a perben több állateledel-gyártó cég követelt kártérítést, egy EGK-rendelet következtében elszenvedett veszteségeiért. A kifogásolt rendelet a felesleges tejkészletek csökkentése céljából azt kívánta az állateledel-gyártóktól, hogy sovány tejporthoz szerezzenek be az olcsóbb és hasonlóan tápláló szója helyett. Erről a rendeletről az EGK Szerződés 177. Cikke alapján az Európai Bíróság már két alkalommal is hozott előzetes határozatot, amelyekben megállapította, hogy a rendelet megsértette a diszkrimináció tilal-

mát és az arányosság elvét²⁵. Annak eldöntésében, hogy a jogsértés megfelelően súlyos volt-e, az Európai Bíróság a káros következményeknek a károsultakra gyakorolt hatását vette figyelembe. Azért utasította el a keresetet az Európai Bíróság, mert azt állapította meg, hogy az emberek széles körét érintette a sovány tejpor és a szója közötti árkülönbség. Sokan vásároltak fehérjét állateledel előállítására céljából. A sovány tejpor és a szója közötti árkülönbség azonban csak korlátozottan hatott a termelési költségekre, a világgazdasági árakra nézve pedig jelentéktelen volt a hatása. Az Európai Bíróság álláspontja szerint a rendelet következtében előállt hátrányok nem haladták meg az adott gazdasági tevékenységgel kapcsolatos kockázat normális szintjét²⁶. Sikeres volt viszont a kárigény-érvényesítés a „Gries und Quellmehl” perfüzérben. Például az ezen eljárások sorába tartozó 1979. évi P. Dumortier Freres SA v Council ügyben²⁷ is. Ekkor a búzadarát és korpalisztet előállító termelők pereltek kártérítésért egy olyan EGK-rendelet miatt, amely visszavonta a búzadara és a korpaliszt támogatását, a keményítőre vonatkozóan viszont fenntartotta a támogatást. A rendelet hatására a korábban versenyben lévő három termék előállításának gazdasági-hasznossági arányai megváltoztak. Előzetes határozati eljárások keretében az EGK Szerződés 177. Cikke alapján az Európai Bíróság már korábban megállapította a felperesek által kifogásolt rendelet jogellenességét²⁸. Később az eljárást követően a Bizottság vissza is állította a korábbi támogatásokat, de csak az ítélet meghozatalának időpontjától. A kártérítési ügyekben a búzadara- és korpaliszt-előállítók az ítéletet megelőző időszakban elszenvedett veszteségeiket is peresítették, sikerrel. Ebben az ügycsoportban azt állapította meg az Európai Bíróság, hogy a károsultak alanyilag világosan körülhatárolható, viszonylag szűk csoportot alkotnak, és a rendelet következtében előállt veszteségük meghaladta az üzleti tevékenységükkel rendszerint együtt járó kockázatot.

A Schöppenstedt-formulában a Közösség diszkrecionális döntéseinek szükségszerű tévedési lehetőségeit védve, és emiatt az immunitási reflexeket némileg tovább éltetve azt mondta ki az Európai Bíróság, hogy a Közösség kárfelelőssége csak akkor áll fenn, ha a gazdaságpolitikai természetű Közösségi jogalkotás során, a károsultat védő magasabb jogi szabályok „kirívó” („flagrant”), „megfelelően súlyos” („sufficiently serious”) megszegésével okozták a kárt²⁹. Az 1971-es Schöppenstedt-ítélet a jogsértés mélységével kapcsolatosan a „kirívó” szót használta, az ezen ítélethez tematikusan kapcsolható későbbi ítéletekben viszont az Európai Bíróság már a „megfelelően súlyos” kifejezés használatára váltott.

A Schöppenstedt-formula későbbi joggyakorla-

ti és jogirodalmi elemzése közvetetten arra is ráirányította a figyelmet, hogy a tagállamok jogharmonizációs kárfelelősségi joganyagának szintbeállításához fontos viszonyítási pont az EGK Szerződésnek a közösségi kárfelelősségről rendelkező 215. Cikkének (2) bekezdése. Az EGK Szerződésnek ez a pontja a Közösség deliktuális felelősségéről szólva azt tartalmazza, hogy „A szerződésen kívüli felelősség terén a Közösségnek meg kell téríteni az intézményei, vagy alkalmazottjai által hivatalos tevékenységük gyakorlása során okozott kárt, a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően”³⁰. Mivel azonban az Európai Bíróság a Schöppenstedt-formulával szűkítően értelmezte az EGK Szerződés 215. Cikkének (2) bekezdését, a felelősségszűkítő felfogás a tagállamok jogharmonizációs-jogalkotási kárfelelősségének megítélésére is kihatott. A Schöppenstedt-formula közvetetten a tagállamokkal szembeni kárfelelősség felvetéséhez is szűkítő keretet adott. A tagállamok jogharmonizációért való kárfelelősségének kialakításában fékező tényezőként jelentkezett az a szempont, hogy a tagállamokat szigorúbb felelősség nem fenyegetheti, mint amilyen felelősséggel a Közösségnek kell szembenéznie a közösségi szervek károkozásaiért. A Schöppenstedt-formula viszonylag szűk kárfelelősségi szemléletén az Európai Bíróság joggyakorlatában látványosan csak az 1991. évi Francovich-ítélet változtatott.

A Közösség deliktuális felelőssége és a tagállamok belső jogi kárfelelőssége közötti egyensúly-követelményekre egy angol bíróság előtti ügyben, a „Bourgoin”-ügyben már Parker bírósági elnök felhívta a figyelmet³¹. Az EGK Szerződés 215. Cikk (2) bekezdésének és az Európai Bíróság későbbi, 1991. évi Francovich-ítéletének összefüggéseire, az összefüggések vizsgálatának fontosságára a Francovich-ügy főügyésze, Mischo is rámutatott az eljárás során előterjesztett véleményében. Van Gerven belga professzor, aki korábban maga is az Európai Bíróság főügyésze volt, egy 1996-ban megjelent tanulmányában a Francovich-ítélet gondolataitól ihletetten a közösségi intézmények és a tagállamok kárfelelőssége közötti különbségeket hangsúlyozza. Szerinte fontos kiemelni azt, hogy a Közösség intézményei, különösen a közösségi jogalkotás nagyon sokszor széles diszkrecionális jogot gyakorolva tevékenykedik, a tagállamok jogalkotásának viszont csak ritkán van diszkrecionális jogosítványa a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése során³². A közösségi jogalkotás és a jogharmonizációs kötelezettségeket teljesítő tagállami jogalkotások működési alaphelyzete lényegesen eltér, tehát így a károkozásaiért való kárfelelősség kialakításánál sem lehet azonos kiindulási pontokat használni. Az Európai Bíróság

Francovich-ítéletének lényeges felelősségelméleti hozadéka, hogy meghaladta a Schöppenstedt-ítélet felelősségi képletét és utat nyitott a tagállamok jogalkotásával szembeni szigorúbb kárfelelősségi nívó alkalmazásához.

III. A Közösség és a tagállamok konkurens felelőssége - szétválasztás és összekapcsolás. Az 1970-es évek közepéig csak a fórum kérdése tisztázódott

A Közösség végrehajtó hatalmát az alapító Szerződések nem írták pontosan körül.³³ Így lényegében a közösségi jogalkotásra maradt, hogy az esetenként az egyes jogalkotói aktusok révén maga szervezze a végrehajtási eljárást. A közösségi jogalkotás a végrehajtást vagy a tagállamokra, vagy pedig a Bizottságra bízta.³⁴ Ez a megoldás alakította ki azt a nagyon sajátos szerkezetet és rendszert, amelyet végrehajtási federalizmusnak („executive federalism”, „Vollzugsfederalismus”) is neveznek.³⁵

Az Európai Közösség végrehajtó hatalmának „fő áramlatát” a tagállamok jelentik.³⁶ Ha ugyanis a közösségi jogalkotás nem ír elő semmiféle különleges végrehajtási módozatot, akkor az EGK Szerződés 5. Cikkével összhangban a tagállamok feladatkörébe tartozik, hogy „megtegyenek minden megfelelő, akár általános, akár különös intézkedést” („take all appropriate measures, whether general or particular”) annak érdekében, hogy biztosítva legyen a közösségi jog megfelelő alkalmazása és érvényesítése a jogrendszeren belül.³⁷ A Közösség minden egyes jogalkotási aktusával együtt jár tehát a végrehajtó hatalomnak a tagállamokra való átszármaztatása, bár a Közösség természetesen nincs elzárva attól, hogy kifejezetté tegye az átruházott végrehajtási hatáskör szándékolt terjedelmét és gyakorlásának feltételeit.³⁸ A tagállamokra történő hatáskör átvitelnek ez a fajtája azon a gondolaton alapul, hogy a végrehajtás – a Közösség szempontjából – ott kezdődik, ahol a közösségi „törvényhozás” végződik.³⁹

Lényegesen bonyolultabb helyzet áll elő akkor, amikor a közösségi intézmények azért ruháznak át hatásköröket a tagállamokra, hogy azok alkossanak meg olyan jogi szabályozásokat, amelyeket a közösségi intézményeknek maguknak kellett volna, illetve kellene megalkotniuk. Az ilyen esetekben már nehezebb választóvonalat húzni a „törvényhozási” és a „végrehajtási” ágak között.⁴⁰ Erre a problémára az Európai Bíróság is felfigyelt és vonatkozó ítéleteiben olyan szempontokra mutatott rá, amelyek korlátozzák a Tanácsot hatásköreinek a tagállamokra történő átruházásában. Eszerint a Tanács nem hatalmazhatja fel a tagállamokat arra, hogy az EGK Szerződés ren-

delkezéseivel, vagy a közösségi jog általános elveivel össze nem férő módon járjanak el.⁴¹ A hatáskörök átruházásának mindenkor behatároltnak és konkrétan kell lennie az Európai Bíróság szerint, és figyelemmel kell lennie arra is, hogy az átruházott hatásköröknek a tagállamok általi gyakorlása illeszkedjék azokhoz a politikaválasztásokhoz, amelyek valójában a Közösség hatáskörébe tartoznak.⁴²

A federalizmus eszméje egyébként nem csak a végrehajtás területén jellemzi a Közösséget, hanem a jogalkotás, sőt tulajdonképpen még a bírászkodás körében is. A jogalkotás és a bírászkodás mechanizmusai is lényegében párhuzamosan, de a célokat tekintve összefogottan működik a közösségi és a tagállami szint. A jogalkotásban érdekes kölcsönhatások, a bírászkodásban pedig fontos együttműködési kapcsolatok alakultak ki a közösségi és a tagállami szintű tevékenységek között.⁴³

Nyilvánvalóan a végrehajtási federalizmus gondolata az alapja annak, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatában párhuzamosan jelentkeztek – sokszor ugyanazon tényállás kapcsán is – a Közösség jogalkotásért való kárfelelősségének és a tagállamok jogharmonizációs-jogalkotási kárfelelősségének problémái. Az Európai Bíróság első reakciója az volt, hogy szétválasztotta a Közösség és a tagállamok felelősségét, sőt a Közösséggel, illetve a tagállamokkal szembeni kárigényérvényesítési eljárásokat is. A károsultakat igyekezett ezért az Európai Bíróság kárigényeikkel a tagállamok nemzeti bíróságai elé terelni. Magának jobbára csak a közösségi jogalkotások érvényességének vizsgálati jogát tartotta fenn, és ezt az EGK Szerződés 177. Cikke alapján hozzá előzetes határozathozatalra felterjesztett esetekben végezte el.

Az Európai Bíróságnak ez a hozzáállása azonban nem volt teljesen tiszta vonalvezetésű. Gyakran belebocsátkozott ugyanis felelősségi kérdések tárgyalásába is. Ennek során a Közösség jogalkotásért való felelőssége és a tagállamok jogharmonizációs-jogalkotási felelőssége sokszor párhuzamosan is felvetődött. Ezt a jelenséget nevezte el párhuzamos felelősségnek, illetve konkurens felelősségnek („concurrent liability”) a jogirodalom.⁴⁴ A végrehajtási federalizmus kétségtelen tényeit látva az Európai Bíróság lényegében az 1970-es évek elejétől mind többször komplex módon, egymásra tekintettel ítélte meg a Közösség és a tagállamok felelősségét. Mindez persze nem volt ennyire tiszta és képletszerű, de a joggyakorlat zavaros, részben ellentmondásos tényeiből mégis egy olyan tendencia rajzolódik ki, melyben nyilvánvaló, hogy az Európai Bíróság a korábbi szétválasztás helyett egy bizonyos fokig összekapcsolja a közösségi és a tagállami felelősséget. Az Európai Bíróság ítélkezésének ezen irányultsága következtében pedig a Közösség jogalkotásért való

kárfelelősségére és a tagállamok jogharmonizációért – jogalkotásért való kárfelelősségére vonatkozó jogi elvek és szabályok is kapcsolatba kerültek. A két anyag kölcsönhatásáról azonban ekkor még alig beszélhetünk.

A Közösség és a tagállamok kárfelelősségének összefüggéseit vizsgálva az Európai Bíróság először egy meglehetősen ellentmondásos doktrínát alakított ki a „nemzeti jogbeli jogorvoslat kimerüléséről”. Az 1966. évi Kampfmeyer- és az 1971. évi Haegeman-ügyekben ennek a doktrínának az alkalmazásával ellenkező előjelű ítéletek születtek. A Kampfmeyer-ügyben a felperes gabonakereskedők az Európai Bíróság előtt azért nyújtottak be keresetet, mert azt követelték, hogy a német hatóság térítse vissza az általuk egy érvénytelen EGK-rendelet következtében kifizetett adót, valamint felbontott szerződéseikért kártérítést is kértek. A felperesek korábban német bíróságok előtt is indítottak pert, de a német bíróságok a közösségi eljárás kimenetelére várva elzárkóztak az érdemi tárgyalástól. Az Európai Bíróság viszont azt szögezte le, hogy először a német bíróságoknak kell alkalmat adni arra, hogy a német hatóságok felelősségéről döntsenek.⁴⁵ A Haegeman-ügyben a felperes egy közösségi határozat érvénytelenítését kérte. Azért támadta meg ezt a határozatot, mert az megtiltotta a német hatóságoknak, hogy visszatérítsék számára azt az adót, amit egy szerinte érvénytelen közösségi rendelet alapján fizetett be a Közösség „pénztárába”. Haegeman nem indított eljárást a nemzeti bíróság előtt. Az Európai Bíróság azért utasította el a hozzá benyújtott keresetet, mert álláspontja szerint Haegemannak a nemzeti bíróságok előtt kellett volna eljárást kezdeményeznie. A CNTA SA v. Commission-ügyben⁴⁶ 1974-ben és a Firma Gebrüder Dietz v. Commission-ügyben⁴⁷ 1976-ban olyan, az EGK Szerződés 215. Cikkének (2) bekezdésén alapuló kereseteket utasított el az Európai Bíróság, amelyekben a felperesek visszatartott kifizetések következtében elszenvedett veszteségeikért követeltek kártérítést anélkül, hogy pert indítottak volna nemzeti bíróságaik előtt.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában az 1970-es évek közepére pusztán annyi tisztázódott – azaz annyira tisztult a „nemzeti jogbeli jogorvoslat kimerüléséről” szóló korábbi doktrína –, hogy ha a Közösség jogalkotási intézkedésére vezethető vissza valamely kár, akkor a károsult mint felperes az Európai Bíróság előtt kell, hogy pert indítson. Az 1970-es évek közepére a Közösség jogalkotási kárfelelősségének és a tagállamok jogharmonizációért – jogalkotásért való kárfelelősségének párhuzamproblémáit illetően csak a fórum kérdése tisztázódott, ekkor viszont még a kárfelelősség érdemi, anyagi jogi kérdései tisztázásának közelébe sem ért az Európai Bíróság gondolkodása.

IV. Az Európa Tanács 1984. évi ajánlása az állami kárfelelősségről

Ezt követően ismét az Európa Tanács vált aktívvá az állami felelősség témájának jogi szabályozása terén. Az Európa Tanács 1984. szeptember 18-án ajánlást fogadott el az állami felelősségről. Ebben két dolgot javasolt az Európa Tanács. Egyrészt azt, hogy tagállamai kövessék az ajánlásban lefektetett elveket az állami felelősség nemzeti jogi szabályozásaiban. Másrészt pedig azt, hogy a tagállamok vizsgálják meg vajon nem kell-e „megfelelő mechanizmust” kialakítani annak érdekében, hogy pénzügyi eszközök, alapok hiánya ne veszélyeztesse az állami jogalanyoknak az állami kárfelelősségből eredő kötelezettségeik teljesítését.

Az Európa Tanács 1984. évi állami kárfelelősség-ajánlásának újszerű vonása, hogy a felelősségre szabályozott állami aktusok körét az adminisztratív természetű és a fizikai természetű aktusokon túlmenően az állam normatív szabályozó tevékenységeire is kiterjeszti. Az is figyelemreméltó az Európa Tanács ajánlásában, hogy az állami károkozások esetére kártérítési és kártalanítási formában is tartalmaz szabálymodelleket. Az Európa Tanács 1984. évi állami kárfelelősségi ajánlása konkrétan az alábbi nyolc elvet fogalmazza meg. I. Az állami felelősség alapja objektív súlypontú felróhatóság. Jogellenesség esetén vélelmezni kell a felróhatóságot. (Ez az ajánlás kárfelelősségi alapja. A felróhatóság objektivizálása a jogellenesség vélelmezésével valósul meg.) II. Az 1. elvben foglalt feltételek nem teljesülése esetén reparációt kell nyújtani, ha „nyilvánvalóan igazságtalan”, hogy a károsult maga viselje a kárát. Ezt akkor kell alkalmazni, ha a köz érdekében véghezvitt állami aktus okoz kárt egy, vagy meghatározott számú károsultnak, és az aktus kivételes jellegű volt, vagy valamely aktus kivételes hatása volt. (Ez az elv utal arra, hogy a károkozó állam kártalanítási alapon is helytállni köteles.) Mérsékelni lehet a kárfelelősséget, ha a kár bekövetkezésében a károsult, illetve olyan más személy is közrehatott, akinek tevékenységéért a nemzeti jog szerint a károsult felelős. IV. Nem lehet előírni, hogy előbb az állami jogalany „ügynökét” pereljék, és csak utána az állami jogalanyt, ha pedig előzetes államigazgatási eljárás van beépítve a bírósági eljárás elé, akkor az előzetes államigazgatási út igénybevétele nem veszélyeztetheti a bírósági út igénybevételenek lehetőségét. V. Az I. elv szerinti reparáció teljes kell, hogy legyen, a II. elv alapján a „méltányossági” reparáció lehet „részleges” is. (Az állam kárfelelőssége a teljes kárra ki kell, hogy terjedjen, kártalanítási kötelezettsége viszont lehet részleges is.) VI. A reparációt nyújtó döntéseket minél előbb végre kell hajtani és azokat megfelelő költ-

ségvetési és más módszerekkel biztosítani kell. VII. Az állami felelősséggel kapcsolatos igényérvényesítési határidők korlátozása nem veszélyeztetheti az igényérvényesítés tényleges gyakorlását. VIII. A károsult nemzetisége nem lehet diszkrimináció alapja.⁴⁸

V. Az EK-tagállamok jogharmonizációs fegyelmeinek szigorítása, az „egyéni közösségi jogok védelmének” elve

Az Európa Tanácsnak az állami felelősség szabályozására vonatkozó aktív szerepét az 1980-as évek végétől ismét az Európai Közösség vette át. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségei teljesítésének kikényszerítésére – mint láthattuk – a Közösség az állami felelősség intézményét a legutóbbi időkig nem használta fel. A jogharmonizációs kötelezettségek kikényszerítése érdekében alkalmazott jogi eszköz, az EGK Szerződés 169. Cikke szerint indított eljárás alapja az EGK Szerződés 5. Cikkében megfogalmazott „közösségi hűség elv” („fidelity clause”, „Gemeinschaftstreue-Klausel”) kikényszerítésének a gondolata volt. Emellett rásegítő, kiegészítő jelleggel szoktak hivatkozni a közösségi jog közvetlen hatályára és újabban az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságára (azaz a közösségi jog közvetett hatályára) is.

Ehhez a gondolatmenethez illeszkedett az a fejlemény is, hogy az 1980-as évek derekán összeállt az Európai Bíróság joggyakorlatában egy olyan tétel is, miszerint a nemzeti bíróságnak „reális és effektív” védelmet kell nyújtania az egyéneknek közösségi jogaik gyakorlásához. A reális és effektív védelem tétele a maga privát, magánszemélyi aspektusával értelemszerűen újabb felvetette és érzékenyítette az állami kárfelelősség intézményét. Az 1980-as évek második felében így ismét ráterelődött a figyelem az állami kárfelelősségre.

Az 1980-as évek második feléig a Közösség – változó fokú, de tendenciaszerűen mégis erősödő szigorral – alapvetően igazgatási eszközöket alkalmazott a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségei teljesítésének kikényszerítésére. Ennek a megközelítésnek az alapja a közösségi jognak a tagállamok jogával szembeni elsődlegességének (primátus, szupremácia) elve volt. A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségét az irányelvek tartalma és az EGK Szerződésnek a „közösségi hűség elv” megfogalmazó 5. Cikke alapján adótnak tekintették, a tagállamok kötelezettségszegő magatartásainak minősítésével, illetve a kötelezettségszegések; következményeivel viszont alig foglalkoztak. Ez a hozzáállás jellemezte a kikényszerítési eljárásban kulcsszerepet betöltő Bizottság tevékenységét, de az ilyen ügyekben végső soron döntő Európai

Bíróság tevékenységét is az 1980-as évek közepéig. Az 1980-as évek derekától azonban az Európai Bíróság gondolkodása differenciáltabbá vált és ítéleteiben nagymértékben hasznosította a szupremácia elve és a közösségi jog közvetlen hatályának doktrínája mellett a közösségi irányelvek közvetlen alkalmazhatóságának (közvetett hatályának) doktrínáját és azokat az érveket is, amelyeket a bírói gyakorlat az úgynevezett „egyéni közösségi jogok” védelme érdekében kimunkált. Az egyéni közösségi jogok védelméhez kapcsolódóan az Európai Bíróság gyakorlatában az elmélet élénk támogatása mellett egy olyan civiljogias megközelítési mód is kialakult, mely az 1990-es évek kezdetétől már azt is lehetővé teszi, hogy az egyének kárigényt érvényesítsenek a jogharmonizációs kötelezettségeit megszegő tagállammal szemben, ha a kötelezettségszegés következtében az egyének kárt szenvednek. Manapság tehát a Bizottság által kezdeményezhető adminisztratív természetű úgynevezett „169-es eljárás” mellett az Európai Bíróság és a tagállamok nemzeti bíróságai által kialakított állami kárfelelősség intézménye is a jogharmonizációs kötelezettségek jobb teljesítésének ügyét szolgálja. A Maastrichti Szerződés által bevezetésre került és az Európai Bíróság által kiszabható speciális bírság szintén erősíti a tagállamok jogharmonizációs fegyelmét.⁴⁹

VI. A Schöppenstedt formula meghaladása: a Francovich-ítélet

A jogharmonizációs kötelezettségszegések miatti állami kárfelelősség kialakításában, a fogalmi alapok tisztázásában komoly szerep jutott az Európai Bíróságnak. Az együttesen eldöntött Francovich-ügy, illetve Bonifaci-ügy tárgyalásánál szembesült az állami kárfelelősség problémáival az Európai Bíróság. A Francovich néven ismertté vált 1991. november 19-én meghozott ítéletben kimunkált érvekből állt össze a „Francovich-jelenség”, amellyel újabban már foglalkozik és várhatóan a jövőben is sokat foglalkozik majd még a közösségi jog szakirodalma.⁵⁰

A Francovich-ügy alapja az volt, hogy Olaszország nem vette át nemzeti jogába a 80/987 EGK számú irányelvet, amelynek tárgya a munkaadó fizetésképtelensége esetén a munkavállaló védelme volt. Ezen irányelv rendelkezései szerint – többek között fizetésképtelenség esetében a tagállamok tartoznak „megtenni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a garantáló intézmények garantálják ... a munkavállalók azon hátralekös igényeinek kifizetését, amelyek munkaszerződésekből vagy munkaviszonyokból erednek és bizonyos adott időpont előtti időszakra járó fizetésre (illetményre, munkabérre) vonatkoz-

nak”. (3. Cikk (1) bekezdése.) Az irányelvet 1983. október 23-ig kellett végrehajtani. Az olasz kormány azonban semmiféle lépést nem tett az irányelv végrehajtására. Az Európai Bíróság, az EGK Szerződés 169. Cikke alapján előtte indított eljárás során, a 22/87. számú ügyben 1989 februárjában megállapította, hogy Olaszország a 80/987. EGK számú irányelv vonatkozásában elmulasztotta jogharmonizációs kötelezettségének teljesítését.

1989. július 9-i, illetve december 30-i végzéseikkel, a Pretura di Vicenza (a C-6/90. számú ügyben), valamint a Pretura di Bassano del Grappa (a C-9/90. számú ügyben) az EGK Szerződés 177. cikke alapján előzetes határozatot kérve, több kérdést terjesztett a Bíróság elé az EGK Szerződés 189. cikk (3) bekezdésének, valamint a Tanács, a tagállamoknak a munkaadók fizetésképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó jogszabályainak a közelítéséről szóló, 80/987/EGK irányelvének értelmezéséről. Francovich úr a C-6/90. ügyben az alapeljárásban szereplő felperes, a CDN Elettronica SnC-nél dolgozott Vicenzában, de munkabéréként csak helyvel-közzel kapott fizetést. Ezért eljárást indított a Pretura di Vicenza előtt, amely kötelezte az alperest, hogy körülbelül 6 millió lírának megfelelő összeget fizessen meg neki. Az ítélet végrehajtásának kísérlete során a Tribunale di Vicenza mellett működő végrehajtó jelezte, hogy a követelés behajthatatlan. Francovich úr ekkor aziránt indított keresetet, hogy jogosult legyen az olasz államtól megkapni a 80/987. számú irányelvben írt biztosítékokat, vagy ennek alternatívájaként, kártérítést.

A C-9/90. számú ügyben Danila Bonifaci és 33 más alkalmazott a Pretura di Bassano del Grappa előtt indított eljárást, kifejtve, hogy őket a Gaia Confezioni Srl alkalmazta, amelyet 1985. április 5-én fizetésképtelenné nyilvánítottak. Amikor a munkaviszonyukat megszüntették, a munkáltató a felpereseknek több, mint 253 millió lírával tartozott, melyet a munkáltatóval szembeni fizetésképtelenségi eljárás során adósságként állapítottak meg. A csőd eljárás befejezése óta több, mint öt év telt el, és ez alatt az idő alatt a felperesek részére semmiféle kifizetés nem történt. A felszámoló megállapította, hogy bérigényük részleges kielégítése is teljességgel valószínűtlen. Következésképpen, a felperesek eljárást indítottak az Olasz Köztársaság ellen, keresetükben azt kérték, hogy tekintettel arra, hogy az olasz állam köteles volt 1983. október 23-i hatállyal a 80/987. számú irányelvet végrehajtani és a belső jog részévé tenni rendelkezéseit, kötelezzék az Olasz Köztársaságot arra, hogy legalább az utolsó három havi munkabérhátralékukat megfizesse, vagy ennek megfelelő összegű kártérítést fizessen.

Ilyen körülmények között, a nemzeti bíróságok

mindkét ügyben azonos kérdéseket terjesztették az Európai Bíróság elé, kérve annak előzetes határozatát. Az olasz állam kárfelelősségével kapcsolatos kérdésük a következő volt: „A közösségi jog hatályos rendszerében jogosult-e az a magánszemély, akit hátrányosan érintett egy tagállamnak a 80/897. számú irányelv végrehajtása tekintetében elkövetett mulasztása – amely mulasztás tényét a bíróság ítélete is megállapította – kártérítést követelni, követelni azt, hogy maga az állam feleljen az irányelv azon rendelkezéseinek betartásáért, amelyek kellően pontosak és feltétel nélküliek.” A nemzeti bíróságok által felterjesztett állami kárfelelősségi kérdés két problémakört vetett fel. Az egyik az alkalmazottak jogait meghatározó irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatályára vonatkozott, a másik pedig az állam felelősségének fennállására és terjedelmére olyan kár esetében, amely az államnak a közösségi jog szerinti kötelezettségeinek megsértéséből származik. A nemzeti bíróságok által feltett első kérdés első része arra keres választ, hogy vajon az alkalmazottak jogait meghatározó irányelv rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy az érintett személyek érvényesíthetik ezeket a jogokat az állammal szemben a nemzeti bíróságok előtt, az irányelvben előírt határidőn belül elfogadott végrehajtási intézkedések hiányában is. Amint az Európai Bíróság kimondta, az a tagállam, amelyik nem fogadta el az irányelv által megkövetelt végrehajtási intézkedéseket az előírt határidőn belül, egyénnel szemben nem hivatkozhat a saját mulasztására az irányelv szerinti kötelezettségeinek teljesítésében. Így minden olyan esetben, amikor úgy tűnik, hogy valamely irányelv rendelkezései tárgyukat illetően feltétel nélküliek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre hivatkozni lehet az előírt határidőn belül elfogadott végrehajtási intézkedések hiányában, vagy amennyiben az irányelv rendelkezései olyan jogokat határoznak meg, amelyeket az egyének az állammal szemben érvényesíthetnek.

Az olasz nemzeti bíróságok felvetették az államnak a közösségi jog szerinti kötelezettségei megsértéséből adódó kár miatti felelősségének a fennállását és terjedelmét. Az Európai Bíróság szerint az EK Szerződés általános rendszere és alapelvei fényében kell megvizsgálni ezt a kérdést. Az EK Szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely a tagállamok jogrendszereibe integrált, és amelyet a tagállamok bíróságai kötelesek alkalmazni. E jogrendszer alanyai nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok állampolgárai is. Ez a helyzet nemcsak terhet ró az egyénekre, hanem a közösségi jognak az is célja, hogy jogokat keletkeztessen. Ezek a jogok nemcsak ott merülnek fel, ahol ezeket a Szerződés kifejezetten biztosítja, hanem azon kötelezettségek révén is, amelyeket a Szerződés világosan meghatá-

rozott módon, egyénekre, a tagállamokra, és a Közösség intézményeire ró.

Az Európai Bíróság következetesen kimondta azt is, hogy a nemzeti bíróságok, amelyek feladata a közösségi jog rendelkezéseinek alkalmazása, a joghatóságuk területén belül kötelesek biztosítani, hogy ezek a szabályok teljes mértékben hatályosuljanak, és kötelesek védeni azokat a jogokat, amelyeket e szabályok az egyénekre ruháznak. A közösségi szabályok teljes körű hatályosulása sérülne és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, amennyiben az egyének nem kapnának jogorvoslatot, ha jogukat a közösségi jog olyan megsértése csorbítja, amelyért valamely tagállam felelősnek tekinthető. A jogorvoslat lehetőségének biztosítása különösen nélkülözhetetlen akkor – mint a jelen esetben is –, ha a közösségi szabályok teljes körű hatályosulása az állam előzetes cselekvésétől függ, és amikor az ilyen cselekvés hiányában, az egyének nem tudják a nemzeti bíróságok előtt a közösségi jog által rájuk ruházott jogokat érvényesíteni. Ebből következik, hogy az az elv, miszerint az államnak felelnie kell a közösségi jog neki felróható megsértésének eredményeként az egyéneknek okozott veszteségért és kárért, szerves része a Szerződés rendszerének.

A tagállamoknak az ilyen veszteségért és kárért fennálló jóvátételi kötelezettségének egy további alapja található a Szerződés 5. cikkében, amely szerint a tagállamok kötelesek minden szükséges intézkedést meghozni, legyen az általános vagy különös a közösségi jog szerinti kötelezettségeik teljesítésének biztosításához. E kötelezettségek között szerepel a közösségi jogsértés következményeinek a helyrehozatala is. A tagállamok állami kárfelelősségével kapcsolatban azt hangsúlyozta az Európai Bíróság, hogy bár az állam felelősségét a közösségi jog megköveteli, azok a feltételek, amelyek alapján ez a kötelezettség jóvátételre vonatkozó jogot keletkeztet, függ a veszteséget és kárt okozó közösségi jog megsértésének jellegétől. „Amikor, mint jelen esetben is, valamely tagállam elmulasztja a Szerződés 189. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségét teljesíteni, nevezetesen, hogy elfogadja mindazon intézkedéseket, amelyek szükségesek az irányelv által előírt eredmény eléréséhez, a közösségi jog e szabályának teljes körű hatályosulása megköveteli, hogy létezzen egy jóvátételre vonatkozó igény, feltéve, hogy három feltétel teljesül. Az Európai Bíróság álláspontja az volt, hogy ha egy tagállam elmulasztja teljesíteni az EKG Szerződés 189. cikkének (3) bekezdése által rögzített azon kötelezettséget, amely szerint meg kell tennie minden, ahhoz szükséges lépést, hogy a közösségi jog rendelkezése teljesen hatályossá váljék, akkor kárfelelősség terheli, feltéve, hogy az alábbi három feltétel is teljesül: 1) az irányelv által

célzott eredmény arra is kiterjed, hogy egyénekre is ruházzon jogokat; 2) ezen jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján meghatározható legyen; 3) okozati összefüggés álljon fenn az állam kötelezettségének megszegése és az érintett személy által elszenvedett kár között⁵¹. Ezek a feltételek elégségesek ahhoz, hogy jogot keletkeztessenek az egyének számára jóvátétel megszerzéséhez. Ez a jog közvetlenül a közösségi jogra épül. Egyebekben, a nemzeti jognak a felelősségre vonatkozó szabályai alapján kell az államnak jóvátennie az általa okozott kár következményeit. Községi jogszabály hiányában, az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata az illetékes bíróságok kijelölése, és azon részletes eljárási szabályok meghatározása, melyek célja azoknak a jogoknak teljes körű védelme, amelyeket az egyénekre a közösségi jog ruház. A Francovich-ügyben eljáró főügyész, Mischo szerint Olaszországnak az ügy alapját képező jogharmonizációs mulasztása volt kárkövetkezményeit tekintve az egyik eddigi legbotrányosabb ilyen eset az Európai Bíróság előtt⁵².

A tagállamok nemzeti jogában meghatározott kár jóvátételére vonatkozó anyagi és eljárásjogi feltételek nem lehetnek kevésbé előnyösek mint azok, amelyek hasonló belföldi követelésekre vonatkoznak, és azok nem alakíthatók ki oly módon, hogy gyakorlatilag lehetetlenné tegyék vagy túlzottan elnehezítsék a jóvátétel megszerzését. Az irányelv által megkövetelt eredmény magában foglalta a munkavállalók számára a kifizetetlen bérköveteléseik megfizetéséhez való jogot. E jog tartalma meghatározható az irányelv rendelkezései alapján. „Következésképpen, a nemzeti bíróság köteles a felelősségre vonatkozó nemzeti jogszabályoknak megfelelően érvényt szerezni a munkavállalók e jogának, azaz, hogy jóvátételt kapjanak az irányelv átültetésének elmulasztása miatt nekik okozott veszteségért és kárért. Ezért a nemzeti bíróság kérdésre azt a választ kell adni, hogy a tagállam köteles jóvátenni az általa a 80/987. számú irányelv átültetésének elmulasztásával egyéneknek okozott veszteséget és kárt.”⁵³

Mindezen indokok alapján az Európai Bíróság ítéletének rendelkező része a C-6/90 és C 9/90. egyesített ügyben a következő volt: „(1) Az 1980. október 20-i, a tagállamoknak a munkaadó fizetésképtelensége esetén történő, a munkavállalók védelmére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 80/987/EGK tanácsi irányelvnek a munkavállalók jogai meghatározásáról szóló rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy az érintett személyek ezeket a jogokat nem érvényesíthetik az állammal szemben a nemzeti bíróságok előtt, ha az irányelvben előírt határidőn belül nem alkották meg az irányelvet végrehajtó belső jogszabályokat. (2) A tagállam köteles megtéríteni azokat az egyéneknek okozott veszteségeket és

kárt, amelyet a 80/987/EGK irányelv nemzeti jogba történő átültetésének elmulasztásával okozott.”

A Francovich-ügy jogtétele meglehetősen széles értelemben lett megfogalmazva. Eszerint „a tagállam felelős azért, hogy jóvátegye az egyéneknek a közösségi jog megszegésével okozott károkat”. Ez az elv széles körben átfogja a tagállamok közösségi kötelezettségszegéseit. Az egyezményi szabályok a rendelkezések és az irányelvek megsértésére egyaránt vonatkoznak, attól függetlenül, hogy azok közvetlenül hatályosak, közvetlenül alkalmazhatóak vagy sem. A Francovich-ügyben hozott ítélet összhangban van az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatának irányvonalával. A korábbi ítéletekben megfogalmazott elemekre épít. Az Európai Bíróság által már lefektetett gondolatoknak tulajdonképpen logikus kiterjesztése, továbbfejlesztése.

Lényeges mozzanat az ítéletben, hogy Olaszország felelősségét nem a közösségi jognak egy közvetlenül hatályos valamely konkrét szabályának a megszegése miatt állapította meg az Európai Bíróság, hanem „prímér” közösségi kötelezettségének megsértése miatt. A Francovich-ítélet arra mutat irányt, hogy a tagállamot már az EGK Szerződés 5. Cikkében megfogalmazott „prímér” kötelezettségének megszegése alapján kárfelelősség terheli a nem megfelelő tagállami jogharmonizáció következtében károsult magánszemélyekkel szemben. A tagállam tehát nem csupán a közösségi jog egy közvetlenül hatályos szabályának megszegése alapján marasztalható, hanem a „közösségi húség” elvéből adódó prímér kötelezettségének megszegése esetén is.

Az Európai Bíróságnak a közösségi tagállamok jogharmonizációs kötelezettségszegései miatti kárfelelősségének lehetőségét dogmatikailag megnyitó ügynevezett „Francovich-ítéletnek”⁵⁴ az utóélete meglehetősen színesen és ellentmondásosan alakult. Már az alapul szolgáló ügynek az Európai Bíróság által 1991-ben hozott híres ítéletét követő per-története is éles fordulatot hozott. Francovich úr és felperesi pertársai ugyanis az 1991. évi nagy jogi diadal ellenére végül vagy talán egyelőre mégsem kaptak kártérítést az olasz államtól.

A felperesek konkretizált kártérítési igényének az ügye is az Európai Bírósághoz került 1993-ban az olasz perbíróságoktól és 1993 november 9-én hozott ítéletében azt mondta ki az Európai Bíróság, hogy a felpereseket nem illeti meg a követelt kártérítés. Az ugyanis az Olaszország által átvenni elmulasztott közösségi irányelvre alapozottan nem érvényesíthető, lévén hogy a perben a másodrendű olasz állam mellett elsőrendű alperesként szereplő olasz társasággal szemben az olasz fizetésképtelenségi jog szerint a hitelezők nem indíthatnak „kollektív eljárást”⁵⁵.

A Francovich-ügy ítéletének utóéletét az Európai Közösség jogi életében az Európai Bíróság néhány újabb látványos ítélete, ezek bőséges közösségi és nemzeti jogirodalmi kommentárjai és a tagállamok jogi gondolkodásának az állami kárfelelősség témája iránti érdeklődésének a fokozódása jellemzi. Ezeknek a fejleményeknek a vonulatát jelölik újabban, egyre elterjedtebben „post-Francovich”-jelenségként.

Jegyzetek

¹ Az Európai Bíróságnak e tanulmányban hivatkozott ítéleteiben érintett, fontosabb elsődleges közösségi jogi jogtételeknek, Szerződés-cikkeknek az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jei hatályba lépését követő számozás változásai az alábbiak: ex 5. Cikk (10. Cikk), ex 169. Cikk (226. Cikk), ex 173. Cikk (230. Cikk), ex 177. Cikk (234. Cikk), ex 189. Cikk (249. Cikk), ex 215. Cikk (288. Cikk)

² L. Long, M.-Weil, P.-Braibant, G. (szerk.): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 6. kiadás, Paris, 1973.

No. 76. (a továbbiakban: i.m.) 235. o.

³ Ld. Long-Weil-Braibant: i.m. 238–239. old. A Conseil d'Etat: 1938. január 14-i határozatával azzal kapcsolatban döntött, hogy a tejtermékekről szóló 1934. június 24-i törvényt betiltotta a nem teljes egészében tejből készült tejszínfélék előállítását és forgalmazását. Emiatt a „La Fleurette” társaság arra kényszerült, hogy beszüntesse a „gradine” termékének gyártását, mivel az e törvény tiltásának hatálya alá esett. A korábbi ítélkezési gyakorlat szerint az állam nem volt felelős a közérdekből valamely tevékenységet megtiltó törvények következményeiért. A „La Fleurette”-ítélet előtti joggyakorlat viszont bizonyos termékek forgalmazásának jogalkotásilag történő betiltását csak akkor fogadta el, ha a tiltásra a termékek veszélyesek voltak, illetve visszaélések megszüntetésének célja adott okot. A „La Fleurette” társaság által előállított termékek viszont nem voltak veszélyesek. A törvényszövegből, illetve a törvényelőkészítési munkálatok anyagaiból semmilyen adat nem utalt arra, hogy a törvény a „La Fleurette” társaság által gyártott termékek veszélyes volta miatt tartalmazna tiltó szabályt. Figyelemreméltó tényállási elem, hogy az említett tiltó-törvény egyetlen érintettjének a „La Fleurette” társaság tűnik (!). A Conseil d'Etat álláspontja szerint a közérdekből alkalmazott jogszabályi tiltások terheit a köznek kell viselnie.

⁴ L. C. E. 1966. 3. 30 Cie Générale d'énergie radioélectrique, Rev. dr. publ. 1966. 774.789. o., Laubadere, A. de: *Traité élémentaire de droit administratif*. 6. kiadás. Paris, 1973. (a továbbiakban: i.m.) No. 1280., Vedel, G.: *Droit Administratif*. 5. kiadás. Paris, 1973. (a továbbiakban: i. m.) 418–421. o.

⁵ Vö. Laubadere: i. m. No.: 1279. Long-Weil-Braibant: i. m. 241–242. o.

⁶ L. Laubadere: i. m. No.: 1281–1284., Rivero: *Droit administratif*. 5. kiadás No.: 307., Vedel: i. m. 421–435. o., Street H.: *Governmental Liability*. Cambridge, 1953. 69. o.

⁷ Sinclair I. M.: *The European Convention on State Immunity. The International and Comparative Law Quarterly*. 1973. (a továbbiakban: i. m.) 265–266. o.

⁸ Lauterpacht, H.: *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*. 28 the *Brittish Yearbook of International Law*. 1951. 220. o.

⁹ Korlátozott immunitásként vagy relatív immunitásként is szokták emlegetni. Lásd erről: Kecskés L. *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest 1988. 25–26. o.

¹⁰ A Harvard Law School által 1932-ben készített munka címe: „Draft Convention respecting the Competence of Courts in regard to Foreign States.” Lásd: Kecskés László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Budapest 1988. 31–32. o.

¹¹ L. Schmitthoff, C. M.: *The Claim of Sovereign Immunity in the Law of International Trade. The Interantional and Comparative Law Quarterly*. 1958. 455. o.

¹² L. Mádl Ferenc: *Az Európai Gazdasági Közösség joga*. Budapest 1974. 388–390. o., Sinclair: i. m. 245. o., Kecskés: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. 32. o.

¹³ L. *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council*, Case 5/71 [1971] ECR 975. Ld. Weatherill, S.: *EC Law*. 5. kiadás. London, 2000. (a továbbiakban: i. m.) 686–688. o.

¹⁴ L. Steiner, J.: *EGK-jog*. Szekszárd 1990. (a továbbiakban: i. m.) 367–368. o.

¹⁵ L. Steiner: i. m. 368–370. o.

¹⁶ Steiner: i. m. 368–369. o.

¹⁷ *Krohn & Co Import-Export v. Commission*, Case 175/84 [1986] ECR 753 [1987] CMLR 745. L. Weatherill, S. –Beaumont, P.: *EU Law*. 3. kiadás. London, 1999. 358., 361., 362. o.

¹⁸ *Firma E. Kampfmeyer v. Commission*, Case 5/7, 13–14/66 [1967] ECR 317

¹⁹ L. Steiner.: i. m. 369. o.

²⁰ *Les Assurances du credit v Council and Commission*, Case C-63/89 [1991] ECR I-1799, 1846, Lásd: Weatherill, S. –Beaumont, P.: *EU Law*. 3. kiadás. London 1999. 359. o.

²¹ L. Steiner: i. m. 369. o.

²² L. Steiner i. m. 369. o.

²³ *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG v. Council and Commission*. Case 83 & 94/76, 4, 15 & 44/77. [1978] ECR 1209, [1978] 3 CMLR 566. Ld. Steiner: i. m. 370. o.

²⁴ L. Steiner i. m. 370. o.

²⁵ *Bela-Mühle Josef Bergmann KG v Grows-Farm GmbH & Co. KG*, Case 114/76. [1977] ECR 1211, [1979] 2 CMLR 83; *Granaria BV v Hoofdproduktschap van Akkerbouwprodukten* (No. 1) Case 116/76, [1977] ECR 1247, [1979] 2 CMLR 83.

²⁶ L. Steiner: i. m. 370. o.

²⁷ *P. Dumortier Freres SE v Council*, Case 64 & 113/76, 167 & 239/78, 27, 28 & 45/79 [1979] ECR 3091 L. Steiner: i. m. 370. o.

²⁸ *L. Firma Albert Ruckdeschel & Co.*, Case 117/76. [1977] ECR 1753, [1979] 2 CMLR 445

²⁹ A Schöppenstedt-formula eredeti szövege: „a sufficiently flagrant violation of a superior rule of law for the protection of the individual”. Case 5/71 Schöppenstedt /1971/ D.C.R. 975. para. 11. Az Európai Bíróság későbbi ítéletei a Schöppenstedt formulában „flagrant” szó helyett a „serious” kifejezést alkalmazták. Így a formula aktuális szövege inkább: „a sufficiently serious violation of a superior rule

chung in den 5 Jahrzehnten unter dem Grundgesetz eingehend diskutiert worden. Gesichert ist, dass die Gewissensfreiheit aus dem rein kirchlichen oder religiösen Kontext gelöst ist und den Bürger, nein darüber hinaus den Menschen schlechthin, berechtigt, in allen Fragen, die von der Antinomie oder Dichotomie Gut – Böse geregelt werden, eine eigene vom Staate unabhängige Entscheidung zu treffen, soweit nicht gesetzliche Vorbehaltsschranken eingreifen. Dies hat die Rechtsprechung ganz am Anfang in dem sogenannten berühmten Tabakfall entschieden, wo zu entscheiden war, ob einem Strafgefangenen im Hinblick auf eine vorzeitige Entlassung zur Last gelegt werden konnte, dass er einem Mitgefangenen seine Tabakration versprach, falls dieser aus der Kirche austrete.

In einer späteren Entscheidung zu diesem Thema hat das Bundesarbeitsgericht die Berufung auf die Gewissensfreiheit sanktioniert und damit anerkannt – auch dort, wo in privatrechtlichen Arbeitsverträgen sich ein Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber auf die ethisch undurchführbare Arbeitsverpflichtung zur Entwicklung eines Medikamentes berief. Dieses sollte auch im Falle eines atomaren Angriffes in die Lage versetzen, trotz tödlicher Strahlendosis noch über Stunden hinaus aktiv am Kampfgeschehen teilzunehmen.

So hat die Rechtsprechung aus der Gewissensfreiheit auch im Arbeitsrecht, also in der Privatrechtssphäre, die Einräumung von Alternativen gefordert und eine Kündigung des Arbeitgebers wegen Nichterfüllung der Arbeitsverpflichtung abgelehnt.

Die Gewissensfreiheit als solche hat damit das Beziehungssystem Staat – Kirche längst verlassen und ist, wie von dem viel umstrittenen Carl Schmitt geäußert wurde, zu einem systematischen Primat im Rahmen der Menschen- und Grundrechte aufgerückt. In seiner radikalen laizistischen Anwendung würde nun Gewissensfreiheit die völlige Trennung von Staat und Kirche bedeuten, was aber in dieser Form niemals im deutschen Staatskirchenrecht behauptet oder anerkannt wurde. Denn neben der Anerkennung der menschenrechtlichen Grundposition auf Glaubens-, Gewissens- und Weltanschauungsfreiheit standen immer andere Formulierungen, die neben der Garantie, dass die Staatskirche nicht mehr bestehe, dennoch den Kirchen ein Recht auf Selbstverwaltung in ihren eigenen Angelegenheiten und den körperschaftsrechtlichen Status, d. h. die Stellung als Körperschaften des öffentlichen Rechtes einräumten. So hat Friesenhahn diese Tatsache wie folgt umschrieben: „Das Phänomen, dass den Kirchen von verfassungswegen ein öffentlich-rechtlicher Status beigelegt wird, ist grundlegend für das Verhältnis von Staat und Kirche in der Bundesrepublik

of law for the protection of the individual". L. Van Gerven, W.: Bridging the unbridgable: Community and national tort laws after Francovich and Brasserie. *International and Comparative Law Quarterly*. 1996. (a továbbiakban: i. m.) 518. o.

³⁰ Az EK Szerződés 215. Cikk (2) bekezdésének angol nyelvű szövege a következő: „In the case of non-contractual liability, the Community shall, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties.”

³¹ Bourgoin SA v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (1986) Q. B. 716., Van Gerven: i. m. 517–518. o.

³² L. Van Gerven: i. m. 518. o.

³³ L. Lenaerts, K.: Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community. *Common Market Law Review* 1991. 11. o.; Kecskés, L.: EK jog és jogharmonizáció Budapest, 1995. 172. o.

³⁴ Vö. az EGK Szerződés 5., 145. és 155. Cikkeit. L. Lenaerts, K. Regulating the regulatory process: „delegation of powers” in the European Community. *European Law Review* 1993. (a továbbiakban i.m.) 25. o.

³⁵ A „végrehajtási federalizmus” mint jogi gondolat a német szövetségi államszervezeti modellből szűrődött át a közösségi jog elméletébe. L. Frowein, J. Abr.: Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland. In: Cappelletti, M.–Secombe, M.–Weiler, J. H. H. (szerkesztették): *Integration through Law*. Berlin 1986. 586–587. o., Lenaerts, K.: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. 230. o., Lenaerts, K.: i.m. 28. o.

³⁶ L. Lenaerts, K.: i.m. 27. o.

³⁷ L. Lenaerts, K.: i.m. 27. o.

³⁸ L. Tadeschi v Denavit, Case 5/77 (1977) E.C.R. 1555; Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor v BALM, Joined Cases 213–215/81, (1982) E.C.R. 3583

³⁹ L. Lenaerts, K.: i.m. 28. o.

⁴⁰ L. Lenaerts, K.: i.m. 28. o.

⁴¹ L. Pubblico Ministero v Manghera, Case 59/75, [1976] ECR. 91; Pinna v Caisse d’allocations familiales de Savoie Case 41/84, [1986] ECR. 1; Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor v BALM, Joined Cases 213–215/81, [1982] ECR. 3583; Criel née Donckerwolcke v Procureur de la République, Case 41/76, [1976] ECR. 1921

⁴² L. Bulkoil v Sunoil, Case 174/84, ECR. 559. Ezt az ítéletet többen kritizálták. L. Dominick, M. F.: EEC – Israel Agreement and the Common Commercial Policy. *European Law Review* 1986. 466. o.

⁴³ L. Kecskés, L.: EK-jog és jogharmonizáció 172–173. o.

⁴⁴ L. Steiner: i. m. 375. o.

⁴⁵ L. Firma E. Kampfmeyer v Commission, Case 5, 7 & 13–24/66 [1967] ECR 245

⁴⁶ L. CNTA SA v Commission Case 74/74. sz. eset [1975] ECR 533, [1977] 1 CMLR 171

⁴⁷ L. Firma Gebrüder Dietz v Commission, Case 126/76. [1977] ECR 2431, [1978] 2 CMLR 608

⁴⁸ L. Recommendation R (84) 15., Steiner. J.: From direct effects to Francovich shifting means of enforcement of Community Law. *European Law Review* 1993. 15–16.o., Kecskés, L.: Állami felelősség a magyar jogban és az Európa-jogban. Ötödik Jogász Vándorgyűlés. Debrecen 1993. október 29–30. Magyar Jogász Egylet. Budapest. 1994. 36–37.o.

⁴⁹ L. Kecskés L.: EK-jog és jogharmonizáció Budapest 1995. 243–244. o., Kecskés L.: EK-jog és jogharmonizáció. Második kiadás, Budapest 1997. 243–244. o.

⁵⁰ L. Kecskés. L.: EK-jog és jogharmonizáció. 259–264. o.

⁵¹ L. A Francovich-ítélet 39. 40. Cikkeit. Kecskés: EK-jog és jogharmonizáció. 260–261. o.

⁵² L. Steiner, J.: From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law. 11. o.

⁵³ L. Francovich and Others v Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 ítélet 44. és 45. pontját

⁵⁴ Francovich and Others v Italian State, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357

⁵⁵ L. Francovich and Others v Italian State, Case C-6, 9/90. [1991] ECR I-5357, [1993] 2 CMLR 66. Elemzi ezt az ítéletet Van Gerven: i. m 516–517. o.

Heinrich Scholler

Prof. Dr. Dr. H.C.

Der Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik

I. Einführung¹

Die Republik Ungarn hat im Frühjahr 1990 als Teil der verfassungsrechtlichen Grundrechtsgarantie auch die Garantie der Gewissensfreiheit übernommen. Eine solche Garantie kann eine speziell menschenrechtliche Bedeutung haben, die sich in der Regelung der ethisch-religiösen Beziehungen zwischen Staat und Bürger erschöpft, sie kann aber auch Ausdruck eines besonderen staatskirchenrechtlichen Verhältnisses sein und würde dann bedeuten, daß die Verfassung eine völlige Trennung von Staat und Kirche herbeiführen, oder das Prinzip der Laizität zum Ausdruck bringen möchte.

Auch das Grundgesetz hat im Jahre 1949 die Gewissensfreiheit aus dem traditionellen staatskirchenrechtlichen Kontext herausgelöst und sie in einen eigenen Abschnitt innerhalb des Grundrechtskataloges in Art. 4, Abs. 1 gestellt. Sie ist dort zusammen mit der Freiheit des Glaubens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses verwurzelt.

Im nachfolgenden Abschnitt 2 und 3 folgt die Garantie der Kultusfreiheit, die als Individualrecht, also nicht als Kollektivrecht der Kirchen verstanden wird, und die Garantie der Kriegsdienstverweigerung.

II. Gewissensfreiheit und das Staatskirchenrecht

Aus der Trennung der grundrechtlichen Gewährleistung der Gewissensfreiheit von den staatskirchenrechtlichen Regelungen, die das Grundgesetz in Art. 140 GG von der Weimarer Verfassung Art.136 WRV übernimmt, hat schon Rudolf Smend eine Veränderung der Bedeutung der Gewissensfreiheit geschlossen. Was Gewissensfreiheit in dieser veränderten Position bedeutet, ist von Theorie und Rechtspre-

Deutschland überhaupt“.

Was nun dies im einzelnen für Staat und Kirche bedeutet, soll im nachstehenden erörtert werden. Dabei soll terminologisch vorausgeschickt werden, dass in der Literatur der Begriff der Religionsgemeinschaften wie der ältere der Religionsgesellschaften gleichberechtigt nebeneinander steht, obwohl das Grundgesetz (siehe Art. 7 Abs. 3 Satz 2) den Begriff der Religionsgemeinschaft dem älteren Begriff der Religionsgesellschaft vorzieht.

III. Der Status der Kirchen und der anderen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften

Staat und Kirche werden als „die beiden großen Daseinsmächte“ bezeichnet, die einander in vielen Bereichen berühren und deren Verhältnis zueinander deshalb von der rechtlichen Ordnung mit geregelt werden muss, indem die eine Daseinsmacht auf die andere zu beziehen ist. Da seit Bodin dem Staat auf seinem Territorium Souveränität zukommt, kann eine letztlich verpflichtende Regelung nur vom Staat durch Gesetz oder im Wege von Verträgen ausgehen. Das Grundgesetz hat nun die Rolle der Religionsgemeinschaften in Artikel 140 dadurch geregelt, dass die einschlägigen Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der WRV vom 11. August 1919 übernommen wurden. Damit wurde auch die zentrale Garantie der Selbstbestimmung in Art. 137 Abs. 3 für die Religionsgemeinschaften mit anerkannt. Sie bedeutet, dass den Kirchen im Bereich der eigenen Angelegenheiten nicht nur die materielle Verwirklichung dieser eigenen Aufgaben garantiert, sondern auch das Recht auf organisatorische Einfügung in die öffentliche Gesamtordnung des Staates angeboten und gesichert wird.

Die Anerkennung der Kirchen als „geschichtsmächtige Kräfte“, die für das öffentliche Leben des im Staate verfassten Volkes von wesentlicher Bedeutung sind, hatte in den Staaten, die das Deutsche Reich später bildeten, dazu geführt, dass die Kirchen einen besonderen Status erhielten, der sie von reinen „privaten Vereinen“ unterschied. Diese Eigenschaft die auch als „rätselhafter Ehrentitel“ bezeichnet wurde, verliert dann seine Rätselhaftigkeit, wenn man weiß, dass damit nichts anderes gemeint war, als die Begründung eines Sonderstatus für bestimmte, für das im Staat verfasste Volk besonders bedeutsame Organisationen, die ihrer Natur nach Personenverbände sind. In Ermangelung einer bisher nicht gefundenen besseren Bezeichnung hat man hier auf den Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechtes zurückgegriffen. Der Inhalt dieses Rechts-

begriffes Körperschaft des öffentlichen Rechtes wird aus dem „Gesamtzusammenhang der Verfassung“ zu gewinnen sein.

Über die Interpretation des Begriffes besteht Streit. Von Campenhausen hält den Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaften für unpräzise und verdunkelnd. Er will den Begriff nicht im technischen, sondern im verfassungsrechtlichen Sinne verstehen. Während H. J. Wolff die

Kirchen unter den Begriff der Körperschaften des öffentlichen Rechtes systematisch einordnet, will Weber die Kirchen als einen Sondertypus, nämlich als gegliederte hoheitliche Organisationsformen verstehen. Er schlägt den Begriff hoheitliche Verbände oder hoheitliche Organisationseinheit vor.

Auf jeden Fall bedeutet der Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaft nicht, dass die Kirche verlängerter Arm des Staates sei oder delegierte Staatsaufgaben ausübe bzw. zur mittelbaren Staatsverwaltung gehöre. Es werden nämlich in organisatorischer Sonderheit vom Staate Gemeinschaftsinteressen der Bürger gepflegt, die nicht staatliche Aufgaben sind. Deswegen betonen verschiedene Autoren mit Recht, daß Artikel 137 Absatz 5 WRV von einem verfassungsrechtlichen Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechtes spreche.

IV. Der Status der Kirchen im Zusammenhang mit der staatskirchenrechtlichen Verfassung

1. Ein Widerspruch zwischen dem Art. 137 Abs. 5 und dem Art. 137 Abs. 1 der Weimarer Verfassung wird von der herrschenden Lehre abgelehnt. Die Tatsache, daß sich die Verfassung in Abs. 1 zur Trennung von Staat und Kirche mit dem Satz bekennt: „Es besteht keine Staatskirche“, verträgt sich mit der Existenz öffentlich-rechtlicher Kirchenkörperschaften, denn damit sollte nur der Summepiskopat beseitigt, nicht aber historische Entwicklungen unterbrochen werden. Der Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft bedeutet keine Eingliederung in den Staat, keinen verwaltungsrechtlichen, sondern einen verfassungsrechtlichen Status. Auch ist an die Stelle eines kirchenfeindlichen Trennungssystems ein partnerschaftliches Verhältnis getreten.

2. Die Abs. 2 und 3 des Art. 137 WRV garantieren die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften und ihre Eigenständigkeit innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Diese Bestimmungen gelten für alle Religionsgemeinschaften oder -gesellschaften, mögen sie rechtsfähig sein oder nicht, mögen sie Vereine des privaten Rechtes darstellen oder körperschaftlichen Charakter haben.

3. Die Abs. 4 und 5 des Art. 137 der Weimarer Verfassung fügen die Religionsgesellschaften als juristische Personen in die staatliche Rechtsordnung ein, und zwar in gestufter Weise. Man spricht hier von einer institutionellen Garantie des öffentlich-rechtlichen Status. Dabei ist auch hier vom Grundsatz der Einheit der Verfassung und des nur ausnahmsweise möglichen Vorkommens von verfassungswidrigen Verfassungsnormen auszugehen. Die institutionelle Garantie würde bedeuten, dass der öffentlich-rechtliche Status als solcher nicht beseitigt werden kann, auch wenn einzelne der Religionsgemeinschaften ihn aufgrund von Veränderungen verlieren könnten.

Weiter ist davon auszugehen, dass Religionsgemeinschaften mit öffentlich-rechtlichem Status vom Staat zwar anerkannt werden, dass der Staat sie aber nicht schafft. Nach Art. 137 Abs. 4 WRV wird den Religionsgesellschaften die Rechtsfähigkeit nach dem für alle geltenden Gesetz verliehen, und zwar nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes. Gem. Art. 137 Abs. 5 WRV wird bestimmt, dass andere Religionsgesellschaften auf Antrag gleiche Rechte, also den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechtes erreichen können, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder Gewähr der Dauer bieten. Auch können mehrere öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften in einem Verband zusammengefasst werden, der ebenfalls öffentlich-rechtlichen Status genießt. Die Verfassung unterscheidet geborene und gekorene Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechtes. Erstere waren schon vor Inkrafttreten der Verfassung vorhanden und genossen diesen Status, die letzteren dagegen erhielten ihn erst nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung bzw. des Grundgesetzes. Mit dem Gleichheitsgrundsatz ist ein weiteres Grundprinzip für diesen öffentlich-rechtlichen Status von Bedeutung. Nach Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV sind anderen Religionsgesellschaften bzw. ihnen gleichgestellten Weltanschauungsgemeinschaften auf Antrag die gleichen Rechte zu gewähren. Wird ihnen diese Gleichstellung versagt, so können sie auf dem Verwaltungsrechtsweg im Rahmen einer Verpflichtungsklage diesen Status einklagen. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Gewähr der Dauer“ usw. ermöglichen es dem Landesrecht, ergänzende Bestimmungen zu treffen, so etwa der Bayerischen Verfassung, die in Art. 143 Abs. 2 von einer Fünfjahresfrist ausgeht, nach welcher eine solche Gewähr begründet sei. Während nun im öffentlichen Recht, insbesondere wegen Art. 28 GG, der Homogenitätsgrundsatz gilt, der besagt, dass die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung nicht nur in Bund und Ländern, sondern auch in den Gemeinden als

Gebietskörperschaften gelten muss, ist eine solche Homogenität den Kirchen gegenüber nicht auferlegt worden. Die innere Organisation der Kirchen ist also anders als bei Kreisen, Gemeinden und politischen Parteien (Art. 28 und Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG) von der Homogenitätswahrung frei. Dies bedeutet aber nicht, dass Verstöße gegen die Verfassung vom Staat hingenommen werden müssen.

V. Der Gesamtstatus der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften

Rechtsprechung und Literatur sprechen von dem Gesamtstatus der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und meinen damit, dass die Bedeutung dieses Sonderstatus durch eine doppelte Abgrenzung gewonnen werden muss, und zwar einmal in der Abgrenzung gegenüber dem Status der Religionsgesellschaften privaten Rechts und der Körperschaften des öffentlichen Rechtes im verwaltungsrechtlichen Sinne. Somit ist der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² zuzustimmen, in welcher dargelegt wird, dass es sich bei dem in Art. 137 Abs. 5 WRV festgelegten Begriff „Körperschaft des öffentlichen Rechtes“ um eine „zusammenfassende Kennzeichnung der Rechtsstellung der Kirchen“ handelt, um die „Zuerkennung eines öffentlichen Status“ abzusichern. Es handelt sich also nicht um eine „Verlegenheitsbezeichnung“ für ein Bündel „überkommener Privilegien“, sondern um die Charakterisierung eines Gesamtstatus. Unklarheit besteht allerdings noch in der Terminologie der Attribute, ob nämlich solche Rechte von den Körperschaften kraft Natur der Sache bestehen, ob sie mit ihnen ausgestattet oder ob sie ihnen anerkannt werden. Dies ist in den einzelnen Bestimmungen verschieden zum Ausdruck gekommen. Von größerer Bedeutung ist die Frage, ob die Grundrechte auch gegenüber Kirchen gelten, die den Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften erhalten haben. In der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³ ist diese Frage offengeblieben. Sie ist auch heute noch nicht abschließend entschieden, doch wird man die Drittwirkung der Grundrechte gegenüber den Kirchen differenziert beantworten müssen und nicht wie Friesenhahn zu einer generellen Ablehnung kommen dürfen. Unter dem Begriff „Gesamtstatus der Kirchen“ versteht man keinen vorstaatlichen Rechtsstatus, den der Staat als gleichwertig hinnimmt. Auch wird man hierunter nicht die Summe der durch den Status vermittelten und anwendbaren öffentlich-rechtlichen Vorschriften verstehen. Friesenhahn will unter dem Begriff „Gesamtstatus“ der Kirchen die Vermutung zugunsten

eines öffentlich-rechtlichen und in der Rechtswelt verbindlichen Handelns verstanden haben wissen:

„Nur wegen dieses öffentlich-rechtlichen Gesamtstatus kann der Staat den Kirchen auch Hoheitsgewalt delegieren, wie bei der Kirchensteuer und im Bestattungswesen“. Hierzu werden auch die Tätigkeiten der Kirchen im Rahmen der Unterhaltung staatlicher Fakultäten an den Universitäten, die Einrichtung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach an den öffentlichen Schulen, die besondere Eigentumsgarantie des Art. 138 Abs. 2 WRV, die Militär- und Anstaltsseelsorge und Repräsentanz der Kirchen in staatlichen Ausschüssen (Jugendwohlfahrtsausschuss, Prüfungsausschuss für jugendgefährdende Schriften, Rundfunkkontrollgremien) gezählt. Man ist der Meinung, dass der Gesamtstatus ohne die Anerkennung einer neben dem Staat parallel wirkenden Ordnungsmacht auch in einer Fülle weiterer Rechtsvorschriften zum Ausdruck kommt, die ich hier nur summarisch erwähnen möchte: im Strafrecht hinsichtlich des Schutzes der Amtsbezeichnung, im Sachenrecht Schutz der res sacra, in den rechtlichen Bestimmungen über den Austritt aus Religionsgesellschaften, in Vorschriften des öffentlichen Dienstes der Kirche, des sogenannten kirchlichen Dienstes und seiner Anerkennung als öffentlicher Dienst (hier taucht dann die Frage auf, ob auch die Staatshaftung über § 839 BGB, Art. 34 GG eingreift) – und ob § 259 StGB anwendbar ist.

VI. Die Träger der Körperschaftsrechte

Art. 137 Abs. 5 WRV bezeichnet als Träger der Körperschaftsrechte die Religionsgesellschaften. Damit ist gemeint, dass ein, die Angehörigen eines Glaubensbekenntnisses oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse für ein Gebiet zusammengeschlossener Verband zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben vorhanden ist. Bei den gekorenen Religionsgesellschaften besteht kein Zweifel, wer Träger ist, da an ihr ja der Verleihungsakt gerichtet ist. Anders bei den geborenen. Hier geht man davon aus, dass Träger der körperschaftlichen Garantie die kirchenrechtlich organisierte Gemeinschaft des Bekenntnisses, d. h. die Diözesen der römisch-katholischen Kirche oder die evangelischen Landeskirchen sind. In der Literatur wird aber auch die Meinung vertreten, dass die einzelnen lokalen und territorialen Untergliederungen staatskirchenrechtlich als Kirchengemeinde bezeichnet werden und Träger des Körperschaftsrechts sein können. Nach dem österreichischen Kirchenkonkordat bestimmt sich auch die Natur oder das Substrat der Körperschaft des öffentlichen Rechts nach kanonischem Recht,

während es nach dem Reichskonkordat so gehandhabt wurde, dass Religionsgesellschaften eine körperschaftliche Stellung nur dann erhielten, wenn sie eine solche Position bereits früher inne gehabt hatten. Nach dieser deutschen Lösung kann durch Verleihungsakt auch Untergliederungen die Rechtspersönlichkeit verliehen werden. Aus dem Körperschaftsstatus fließt eine Hoheitsgewalt, die man kirchliche Organisationsgewalt genannt hat. Dies bedeutet, dass zwar die administrative Gliederung der Kirchen in ihre eigene Kompetenzgewalt fällt, dass es aber für eine staatliche Mitwirkung in der Form der Anerkennung notwendig wäre, eine neue Einheit mit Körperschaftsrechten zu begründen. Im Schrifttum wird nun die Meinung vertreten, dass es besser wäre, wenn die staatliche Verwaltung – also die Länder – sich dazu bereit erklären würde, die je nach Landesrecht nur notifizierte, anerkannte oder genehmigte Neubildung und Veränderung von Landeskirchen, Diözesen, Kirchengemeinden und Gemeindeverbänden im Interesse der Klarheit der rechtlichen Verhältnisse in einem amtlichen Verkündungsblatt zu publizieren und darüber hinaus in ein Verzeichnis einzutragen (einige Kultusministerien der Länder haben sich allerdings nicht verbindliche Verzeichnisse der Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts zugelegt und publiziert. Über die Form der Verleihung besteht in Rechtswissenschaft und Rechtsprechung keine einheitliche Meinung, sie wird in den einzelnen Ländern verschieden gehandhabt. Es bestehen sowohl Rechtssätze des Gewohnheitsrechts als auch des geschriebenen Rechts über die Form der Verleihung. Als zweckmäßig erscheint es, dem Vorbild des Hamburgischen Gesetzes über die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen vom 15. Oktober 1973⁴ zu folgen. Von dem Hamburgischen Gesetz wird Gesetzesform zur Verleihung verlangt. In Preußen schwankte man zwischen Gesetzen und einfachen Beschlüssen des Staatsministeriums. Heute wäre es sicher zweckmäßig, die Gesetzesform vorzuschreiben.

VII. Der Anspruch der Minderheitsreligionen auf den öffentlich-rechtlichen Status

In jüngster Zeit sind zwei Gerichtsurteile des Bundesverfassungsgerichtes für das Verhältnis von Staat und Kirche von besonderer Bedeutung geworden.

Das erste Urteil betrifft die Frage, ob landes-

rechtliche Vorschriften vorschreiben können, daß in den Klassenräumen Kruzifixe aufgehängt werden müssen.⁵ Diese bayerische Anordnung wurde vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, doch hat Bayern durch eine Neuregelung auf gesetzlicher Basis diese Vorschrift wieder eingeführt, wobei das Land allerdings ein Verfahren zur Regelung von Streitigkeiten zwischen der Elternschaft und der Schulbehörde vorgesehen hat. Im Rahmen dieses Streites gab es eine große Flut von Veröffentlichungen, die entweder pro oder contra Stellung genommen haben. Teils wurde die Zulässigkeit solcher religiöser Symbole mit der hinkenden Trennung von Staat und Kirche begründet, teils wurde gesagt, daß dieses religiöse Symbol kulturelle Inhalte darstellen würde, die nicht den neutralen Charakter des Staates berühren. Auf diese Fragen und die weiteren Fragen wie z. B. das Tragen von Kopftüchern oder Schleiern durch moslemische Schülerinnen wird das Referat von Herrn Harbich eingehen.

Die zweite Entscheidung⁶ betraf die Ablehnung des Bundesverwaltungsgerichtes⁷ gegenüber der Religionsgesellschaft der Zeugen Jehovas, die beantragt hatte, dass ihr ebenfalls der Status der öffentlich rechtlichen Körperschaft eingeräumt werde. Während das Bundesverwaltungsgericht den Schwerpunkt seiner ablehnenden Entscheidung auf den Umstand legte, daß Mitglieder dieser Religionsgesellschaft es ablehnen, an politischen Wahlen teilzunehmen, hat in der aufhebenden Entscheidung das Bundesverfassungsgericht stärker auf die Frage abgehoben, inwieweit die Ausübung der bürgerlichen und politischen Grundrechte, insbesondere auch die Rechte der Frau, durch die Vorschriften der Religionsgesellschaft der Zeugen Jehovas unterbunden werden. Die Sache wurde zur neuen Verhandlung zurückverwiesen.

Immerhin wurde ja dadurch klargestellt, daß der Status der öffentlich rechtlichen Körperschaft nicht den klassischen und traditionell christlichen Religionsgesellschaften vorbehalten ist. Unter der Voraussetzung, daß hier eine bestimmte Garantie der Dauer und eine bestimmte Mitgliederzahl gegeben ist, ist allen religiösen Gesellschaften oder Gemeinschaften, auch den Weltanschauungsgemeinschaften, dieser Status einzuräumen. Im Rahmen dieser beiden Entscheidungen hat sich darüber hinaus ein Konflikt in der wissenschaftlichen Literatur entwickelt, der vor allem die Frage berührt, welchen Umfang und welchen Grad die Trennung von Staat und Kirche, wie sie Art. 137 Abs. I WRV und Art. 140 GG vorsehen, in der Rechtswirklichkeit zu realisieren ist. Mit anderen Worten, der Streit geht darüber, ob es eine völlige laizistische oder nur hinkende Trennung von Staat und Kirche in Deutschland gibt. Zur Frage, ob

Art. 137 Abs. I WRV eine voll laizistische Trennung vorsieht, habe ich in meiner Erörterung des Kruzifixurteiles folgendes ausgeführt:

Grundproblem ist das Missverständnis von Wertordnung und Grundrechtsordnung einerseits und von Grundrechten und Grundpflichten andererseits. Viel zu lange hat die Rechtsprechung, v.a. auch die des Bundesverfassungsgerichtes in die Grundrechtsordnung eine subjektive, von der Richter-Wert-Perspektive geprägte Wertordnung hineingelegt. So wurde die Trennungslinie zwischen Recht und Ethik verwischt. Die Ethik des einzelnen oder sein individueller religiöser Glaube kann nicht in eine Rechtspflicht der Gemeinschaft durch eine wertorientierte Interpretation umgemünzt werden.

Martin Kriele hat auf die Gefahr hingewiesen, daß Menschenrechte entinstitutionalisiert werden und dann in Gestalt reiner „Toleranzen“ fortleben⁸. Das Toleranzprinzip muß also objektiv institutionell und subjektiv grundrechtlich verankert werden. Das unbestrittene Anwachsen neu religiöser Bewegungen und die funktionalistische Leugnung von Gut und Böse in dem politischen Anathema gegen jedes Freund-/Feind-Schema führen letztlich zu einer Ummünzung garantierter menschenrechtlicher Religionsfreiheit in ein System der Toleranzen, die jederzeit eingeschränkt oder widerrufen werden können. Das moderne Systemdenken und die funktionalistische Betrachtungsweise der Gesellschaft führt darüber hinaus ständig zur Behauptung, daß jeder Gewissensruf religiöser oder weltanschaulicher Art als Störung empfunden werden müsse⁹. Erscheint nicht in dieser Religionsfeindlichkeit der modernen Gesellschaft und des modernen Staates ein Neopelagianismus oder ein platter Naturalismus auf? Paul Tillich hat die kosmische Dimension des Gut-/Böse-Schemas nachdrücklich verteidigt und sieht hierin einen Wesenszug jeder Religion. Andere Manifestationen fremder religiöser Bewegungen aus anderen Hochkulturen wie Chanten oder Tempeltanz dürften eigentlich in einem Kulturstaat, der sich als freiheitlicher Rechtsstaat begreift, selbstverständlich als unter der Kulturfreiheit mitgarantiert erscheinen¹⁰. Die Berufung der staatlichen Gewalt im Rahmen sogenannter Öffentlichkeitsarbeit auf die Verpflichtung zur Gefahrenvorsorge muß daher eher als Teil einer allgemein sich verbreitenden Xenophobie angesehen werden, die sich hier bald als Ausländerfeindlichkeit, dort aber als Religionsfeindlichkeit gegenüber divergierenden Kultusformen manifestiert.

In der modernen Diskussion spricht man weder von einer laizistischen noch von einer neutralistischen Garantie des Trennungsgebotes.

Das Konstitutionalismus Prinzip der Trennung von Staat und Kirche oder Staat und Religion kann nur im Kontext einer gesamten Verfassungsinterpretation richtig ausgelegt werden. Es haben sich auch in den westlichen Verfassungssystemen bzw. im Konstitutionalismus und Grundrechtssystem des Westens drei verschiedene Interpretationsweisen des Trennungsgebotes entwickelt. Das Trennungssystem in Frankreich begründet eine laizistische, d. h. kirchen- und religionsferne Trennung, während das USA-System, das ebenfalls von einer exakten Trennung ausgeht, dennoch ein religionsfreundliches System der Trennung verwirklicht.

Zwischen diesen beiden Systemstrukturen liegt die sog. hinkende Trennung, welche Art. 137 Abs. 1 WRV eingeführt hat. „Hinkend“ wurde das System deshalb genannt, weil in verschiedener Weise eine Verbindung von Staat und Kirche möglich war, so z. B. über die Gründung öffentlich rechtlicher Körperschaften, die Anstaltsseelsorge und die Militärseelsorge, sowie vor allem das Kirchensteuerrecht und der obligatorische Religionsunterricht in den staatlichen Schulen. Deshalb hat man das System der hinkenden Trennung auch partnerschaftliche Trennung oder Prinzip der Nichtidentifikation genannt.

Von Konrad Hesse stammt die schon erwähnte Bezeichnung der Diarchie, d. h. der Doppelherrschaft von staatlicher Gemeinschaft und religiöser Gemeinschaft.

Neuerdings ist nun die Frage aufgetreten, ob die Herausnahme der menschenrechtlichen Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie der Bekenntnisfreiheit in Art. 4 Abs. I GG eine Modifizierung des Trennungsgebotes der Weimarer Verfassung herbeigeführt hat, oder ob die nunmehr schrankenlose Gewährleistung von Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit nur eine individualrechtliche Verstärkung des Menschenrechtes darstellt. Eine andere Auffassung betont demgegenüber, daß die Veränderung der demographischen Situation der Kirchen nahezu dazu geführt habe, daß die nunmehr sich ausbreitenden religiösen Minderheitengruppen, Jugendreligionen usw. durch das Privilegiensystem der tradierten und anerkannten Religionsgesellschaften oder Gemeinschaften benachteiligt würden. Die Benachteiligung würde eine Verletzung der sog. „Bekenntnisneutralität“ des Staates bedeuten. Diese Bekenntnisneutralität sei nunmehr durch Art. 4 Abs. I GG garantiert, und diese würde es erforderlich machen, die Interpretation der hinkenden Trennung von Staat und Kirche, wie das die Weimarer Verfassung vorgesehen habe, zu revidieren.

Man wirft den Kirchen vor, sich zurückziehen zu wollen in ein „Wolkenkuckucksheim“ oder doch auf die Linie der Verhältnisse einer christlichen Monar-

chie, wie sie vor dem ersten Weltkrieg in Deutschland etabliert war. Allerdings werden zum sog. „geltenden Bekenntnisrecht“ auch von den Gegnern (Renk¹¹) neben dem Trennungsprinzip zu den tragenden Pfeilern des Staatskirchenrechtes folgende Elemente gezählt:

Bekenntnisfreiheit, kirchliche Selbstverwaltung und die Zusammenarbeit von Staat und Bekenntnisgemeinschaften.

Diese erwähnten Grundsätze der Kooperation Kirche und Staat, wie sie im Steuerrecht oder im Religionsunterricht und anderen Einrichtungen zu Tage tritt, sind also nicht eine Durchbrechung oder eine Exemption einer grundsätzlichen staatlichen Neutralität, weil eben Art. 4 Abs. I und II GG nicht Grundlage der Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche ist. Allerdings sind durchaus Erscheinungen zu Tage getreten, welche die Verwirklichung der menschenrechtlichen Bekenntnisfreiheit tangieren. Vor dem Bundesverfassungsgericht schweben einige Verfahren, die sich gerade mit der Frage der Zulässigkeit der Warnung vor religiösen Minderheits- oder Jugendreligionen beschäftigen.

Eine von dem Bundesministerium für Jugend und Familie geplante Herausgabe einer Broschüre über Jugendsekten und Jugendreligionen wurde auf gerichtliche Anordnung untersagt. In einer größeren Buchpublikation unter der Leitung von Prof. Baisier wurden diese Fragen einer breiteren Öffentlichkeit unterbreitet. Dabei zeigt sich im Vergleich mit Deutschland eine andersgelagerte Ausgangsposition in den osteuropäischen Staaten. Während in Deutschland die etablierten Religionsgesellschaften als Körperschaft des öffentlichen Rechtes durch die verschiedenen Institutionen der Kooperation zwischen Staat und Kirche aus einer Situation der Stärke heraus handeln, sind die Minderheits- oder Jugendreligionen oder Sekten in einer schwachen Position. Anders ist es dagegen in den Transitionsländern oder den postkommunistischen Staaten. Dort hat sehr häufig die traditionelle organisierte Religion in der Gestalt der Kirche noch lange nicht das Terrain zurückerobert, das sie vor der kommunistischen Herrschaft hatte. Andererseits haben aber aus dem Westen vor allem aus den USA kommende Religionsgemeinschaften aufgrund ihrer Auslandsbeziehungen eine verbesserte Situation, zumal sie nicht nur mit stärkeren und größeren Finanzmitteln ausgestattet sind, sondern auch über modernere Missions- und Kommunikationsmittel verfügen. Um diese Schiefelage auszugleichen, wird es nicht genügen, nur Elemente der Diarchie von Staat und Religion einzuführen. Es wird auch darum gehen, daß sich die traditionellen Träger von Religion und

Glauben moderner zwischenmenschlicher Formen des Unterrichts, der Öffentlichkeitsarbeit und der geistigen und geistlichen Daseinsvorsorge widmen.

Dabei erinnere ich mich daran, daß in Äthiopien beim Ausbruch der Revolution es von Seiten der orthodoxen Kirche bedauert wurde, daß man nicht rechtzeitig Einrichtungen wie die evangelischen oder katholischen Akademien eingeführt habe. Sie waren nach dem Krieg ein Begegnungszentrum zwischen den Männern der Kirche auf der einen Seite und der Wirtschaft, der Politik, der Parteien und Gewerkschaften auf der anderen Seite. Auch die Medienarbeit der Religionsgesellschaften traditioneller Herkunft müßte sich den modernen Formen anpassen und auch Zugang zu Rundfunk und Fernsehen erhalten.

VIII. Staatsaufsicht

Der Staat hat grundsätzlich – so z. B. Art. 55 Nr. 2 der Bayerischen Verfassung (BV)–, „die Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts und die öffentlich-rechtlichen Stiftungen“. Dennoch steht die öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaft nach Art. 43 Abs. 2 BV nicht unter dieser Staatsaufsicht. Welche Kontrollmöglichkeiten verbleiben dann dem Staat über die Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften? Gibt es noch ein staatliches Placet oder ein staatliches Einspruchsrecht, wenn die Aufsicht im rechtlichen Sinne fortgefallen ist? Es ist davon auszugehen, dass die Kirchen ihre Eigenständigkeit nur im Rahmen der für alle geltenden Gesetze garantiert erhalten haben. Man könnte insofern von einer „Verfassungsaufsicht“ sprechen. Es liegt also keine technische Staatsaufsicht vor, wenn Staat und Kirche in gemeinsamen Angelegenheiten zusammenwirken, wenn die Kirche außerhalb des staatlichen Bereichs in ihren eigenen Angelegenheiten tätig wird und dazu staatliche Mitwirkung wie ein Dritter benötigt oder wenn staatliche Behörden im Rahmen der Gefahrenabwehr darüber wachen, dass die Vorschriften der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch von den Kirchen eingehalten werden (auch sonst besteht ja Polizeipflicht von Hoheitsträgern). Daneben können sich aber Kirchen besonderer staatsaufsichtlicher Maßnahmen durch Vertrag (Kirchenvertrag) freiwillig unterwerfen.

IX. Das Kirchensteuerrecht

Zu den wichtigsten Bestimmungen des staatlichen Kirchenrechts gehört das Kirchensteuerrecht. Sicher sind die Mitwirkungsrechte der Kirche im Rundfunk

und Fernsehen von größerer Außenwirkung und sowohl bildhafter als auch einflussreicher, doch sind diese Mitwirkungsrechte im Rundfunkrecht und nicht im Staatskirchenrecht begründet. Deswegen beschränkt sich die Darstellung hier auf das kirchliche Steuerrecht. Die Wurzel des Steuerrechtes liegen in der Säkularisation von 1803 (Einzug der Kirchengüter) und ursprünglich waren diese Leistungen Entschädigungen für Enteignungsmaßnahmen. Diesen Charakter haben sie heute weitgehend verloren.

Die Kirchensteuer beruht auf landesgesetzlicher Grundlage, doch gibt es nicht in allen Bundesländern solche Gesetze, auch haben die Kirchen nicht überall wo sie zur Kirchensteuererhebung befugt sind, davon Gebrauch gemacht. Die nachfolgende kurze Darstellung bezieht sich auf die Situation in Bayern. Auf der Grundlage des Kirchensteuergesetzes (KirchStG) und des Kirchensteuererhebungsgesetzes (KirchStErhebG) werden vier Steuerarten geschaffen, wobei die Kirchensteuern immer sogenannte Annexsteuern sind. Das bedeutet, dass sie als Zuschlag zu den staatlichen Steuern (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Grundsteuer; Art.1 II a KirchStG) erhoben werden. Hinzu tritt noch das sogenannte Kirchgeld (Art.1 II b KirchStG). Das staatliche Recht ermächtigt die Kirchen, diese Zuschlagssteuern bis zu 10% der staatlichen Einkommens- oder Lohnsteuer zu erheben (Art.8 I KirchStG). In Bayern beträgt dieser Zuschlag 8%. Berechtigt sind natürlich nur öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgesellschaften. Der neueste Fall einer solchen Antragstellung behandelt die jüngste Entscheidung des BVerfG, auf die bereits hingewiesen wurde.¹²

Das Kirchgeld steht der kirchlichen Ortsgemeinde zu, während die sonstigen Kirchensteuern der Gesamtorganisation, also in Bayern der ELKiB (Evangelische Lutherische Kirche in Bayern) bzw. den anderen öffentlich-rechtlichen Kirchen zusteht. Allerdings haben von den 16 Religionsgesellschaften, die in Bayern den öffentlich-rechtlichen Status erhalten haben, nur fünf von der Möglichkeit der Erhebung von Kirchensteuern Gebrauch gemacht.

Eine Ausnahme besteht in Bayern : Hier wird lediglich die Kirchenlohnsteuer durch die staatlichen Finanzämter verwaltet, die Verwaltung der Kircheneinkommen- und Kirchengrundsteuer erfolgt dagegen durch kircheneigene Kirchensteuerämter.¹³

Es bestehen auch Rechtsbehelfe gegen unrichtige Heranziehungen, die teils beim Finanzamt direkt oder zunächst bei den kirchlichen Erhebungsbehörden geltend zu machen sind. Klage ist aber dann immer vor den Finanzgerichten zu erheben.

X. Konkordate und Kirchenverträge

Mit den Kirchen haben die Länder Kirchenverträge

oder, soweit es die römisch-katholische Kirche betrifft, völkerrechtliche Konkordate abgeschlossen. Sie bedürfen in der Regel der Zustimmung des Parlaments. Kirchenrechtsgeschichtlich gehen diese Verträge auf das Jahr 1122 (Wormser Konkordat) zurück. Inhaltlich werden die Bestimmungen der Verfassung vertraglich garantiert, um sie einer Verfassungsänderung zu entziehen (z.B. Religionsfreiheit, Selbstverwaltung, Religionsunterricht, Kirchensteuerrecht). Sie enthalten aber auch zusätzliche Bestimmungen, wie z.B. Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen.

Der Vertrag mit der Bayerischen Landeskirche von 1924 mit späteren Änderungen, enthält folgende Bestimmungen.¹⁴

Die Regelungsmaterien unseres Kirchenvertrages vom 15.11. 1924 mit seinen Änderungsverträgen von 1968, 1974, 1978 und 1984 entsprechen dieser Übersicht: Wiederholt und damit auch vertraglich abgesichert, zum Teil in der näheren Ausgestaltung konkretisiert, werden die verfassungsrechtlichen Garantien der Religionsfreiheit, der kirchlichen Eigenständigkeit und des Selbstbestimmungsrechts (Art. 1), des Bestands der theologischen Fakultäten (Art. 2), des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach (grundlegend Art. 10), der Staatsleistungen und deren Ablösung (Art. 15), der Anstaltsseelsorge (Art. 17), der Schutz kirchlichen Eigentums (Art. 19) und der Kirchensteuererhebung (Art. 20). Im Hinblick auf Lehramtsstudenten mit dem Fach Evangelische Religion garantiert der Staat außerhalb der theologischen Fakultäten in Erlangen-Nürnberg und München ein bestimmtes theologisches Lehrangebot an den Universitäten Augsburg, Bayreuth, Bamberg, Regensburg, Würzburg und Passau (Art. 3 und 4). Berufungen für das Lehrpersonal an den theologischen Fakultäten und den theologischen Lehrstühlen der anderen Universitäten werden dabei erst nach »gutachtlicher Einvernahme« des Landeskirchenrats vorgenommen (Art. 2 Abs. 2 S 2; Art. 3 Abs. 1; Art. 4 Abs. 2; zu den Erfordernissen des Lehrangebots vgl. Art. 5; zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Theologiestudenten im Hinblick auf die Vertretung des evangelischen Kirchenrechts an den juristischen Fakultäten Erlangen-Nürnberg und München vgl. Art. 2 Abs. 3). Einzelheiten des Religionsunterrichts, der Erteilung durch staatliche und kirchliche Lehrkräfte, der Möglichkeit konfessioneller Klassenbildungen sowie der Aufsicht über den Inhalt des Religionsunterrichts regeln die Art. 6 bis 12. Im Rahmen der allgemeinen Privatschulförderung verbürgt sich der Staat auch für die Förderung evangelisch-lutherischer Privatschulen (Art. 13). Art. 15 garantiert die Einhaltung der auf »Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden vermögensrechtlichen Verpflichtungen« seitens des

Staates. Hierunter fallen vor allem Baulasten, aber auch andere Verpflichtungen (z. B. Dotationen), die durch die frühere Einziehung von Kirchengut im Gefolge der Reformation bzw. aufgrund des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 oder sonst im Wege der Rechtsnachfolge auf den Staat übergegangen sind. Diese Garantie ist auch in GG Art. 140 i. V. m. Art. 138 WRV bzw. BV Art. 145 enthalten. Eine Ergänzung zu Art. 15 bilden Art. 18 (Überlassung staatlicher Gebäude und Grundstücke für kirchliche Zwecke), Art. 19 (Schutz des kirchlichen Eigentums) und Art. 23 (Überlassung und weitere Unterhaltung der Dienstgebäude früherer Konsistorialbehörden). Art. 17 enthält Einzelheiten zur Gewährleistung der Anstaltsseelsorge und wird im Hinblick auf die Seelsorge in Justizvollzugsanstalten ergänzt durch die Verwaltungsvereinbarung vom 12.2.1982. Art. 21 bis 25 enthalten Einzelheiten über die Zuschüsse des Staates zur Bestreitung der Personalkosten und des Sachaufwandes des Landeskirchenrates, einschließlich der Versorgung, sowie zur Besoldung und Versorgung der Geistlichen, zu den Kosten der Landessynode, des Landessynodalausschusses und der Predigerseminare. Zum Teil handelt es sich hier um Pflichtleistungen, zum Teil um freiwillige Zuschüsse. Ergänzt und näher konkretisiert werden diese Artikel durch die Staatsleistungsvereinbarung vom 7.3./27.4.1964.

Art. 26 bis 28 regeln als vertragliche Pflichten für die Kirche die Voraussetzungen für die Verwendung von Geistlichen, Religionslehrern und Kirchenbeamten. Die dort genannten Bestimmungen über den Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit und des Studiums an einer deutschen Hochschule sind zwischenzeitlich durch EU-Recht überlagert. Ausnahmen waren im gegenseitigen Einvernehmen auch bisher möglich (Art. 26 Abs. 2) und üblich.

Eine leicht zu Missverständnissen führende Regelung enthält Art. 29. Nach dieser sog. Politischen Klausel wird vor der Wahl des Landesbischofs - oder der Landesbischofin - das Präsidium der Landessynode mit der Staatsregierung in Verbindung treten, um sich zu versichern, dass gegen die für die Wahl in Betracht kommenden Kandidaten« oder Kandidatinnen - »Erinnerungen politischer Natur nicht obwalten. Diese Mitteilung ist eine aus der Tradition des Miteinander von Staat und Kirche erklärbar vertragliche Selbstbindung seitens der Kirche, der eine sachliche Bedeutung jedoch nicht

zukommt. Ein staatliches Vetorecht besteht nicht. Es wäre auch mit GG Art. 140 i. V. m. Art. 137 Abs. 3 S. 2 WRV unvereinbar. Art. 31 enthält eine Freundschaftsklausel, nach der Auslegungsschwierigkeiten in gegenseitigem Benehmen behoben werden sollen.

XI. Kirchenpolitisches System der Bundesrepublik Deutschland

Fragt man nun abschließend nach dem kirchenpolitischen System der Bundesrepublik Deutschland, so erscheint als tragendes Element der staatskirchenrechtlichen Ordnung der Gegenwart die Religions- und Kultusfreiheit, die außerhalb des eigentlichen Staatskirchenrechts in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geregelt sind. Diese und kein anderes Normensystem sind ja Angelpunkt für das kirchenpolitische System der Bundesrepublik Deutschland. Es kann als ein System freiheitlicher Zuordnung der beiderseitigen Aufgaben und des beiderseitigen Wirkens, als ein System koordinierter Dyarchie öffentlicher Gewalten, nicht aber als ein System der institutionellen Verfestigung privilegierter Positionen der großen Kirchen und ihrer Bekenntnisse gesehen werden. Ebenso wenig aber auch als ein System, das Religion und Kirche dem politischen Gemeinwesen nicht zuzuordnen bemüht ist, sondern sie in einen für dieses Gemeinwesen gleichgültigen Bereich des rein geistlichen abzuschieben sucht. Hesse vermeidet hier bewusst den Ausdruck einer Partnerschaft von Kirche und Staat und verwendet lieber den einer koordinierenden Dyarchie. Gemeint ist damit, dass beide Bereiche nicht gleichgültig nebeneinander stehen, sondern dass der Staat ohne ein Monopol der Kirchen zu begründen, ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hilfreich zur Seite steht. Man könnte hier mit gutem Recht von einer „Synoichie“ sprechen, um einen Begriff der Antike zu gebrauchen, wäre dieser Begriff nicht durch das gemeinsame europäische Haus schon politisch wiederum in anderer Weise festgelegt.

XII. Schlussbemerkung

Als ich kurz nach der Wende in Pèsc zu einem ähnlichen Thema einen Vortrag hielt, habe ich ihn mit Worten geschlossen, die ich hier abschließend unverändert wiedergeben möchte.

In diesen Tagen, in welchen wir uns in Pèsc aufhalten, ist das Lenau-Haus wieder hergestellt worden und zu einem deutsch-ungarischen Kulturzentrum errichtet. Bei den Restaurierungsarbeiten fand man die Grundrisse einer mittelalterlichen Kirche. Dieser neue politisch-kulturelle Frühling, in welchen

Ungarn eingetreten ist, zu dessen Beginn Ungarn bereits vor allem dem deutschen Nachbarn ein grosses Geschenk gemacht hat, lassen Sie mich mit einem Gedicht von Lenau schließen, das er *Primula Veris* genannt hat. Einige Zeilen aus diesem Gedicht beschreiben, die gefühlsmässige Erhaltung dieser letzten Monate treffend:

„Der Frühling ist gekommen
mögen ihn Fröste,
trübende Nebel
wieder verhüllen;

Blume du glaubst es,
dass der ersehnte
göttliche Frühling
endlich gekommen

Öffnest die Brust ihm
Aber es dringen
lauernde Fröste
Tödlich in Herz
Mag es verwelken
ging doch der Blumen
gläubige Seele
nimmer verloren.

Wenn wir heute über den Status der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaft gesprochen haben, so geht es zentral eben gerade darum, der gläubigen Seele eines Volkes ein schützendes Dach zu geben. Wir wollen nicht die gläubige Seele in den trübenden Nebel und den plötzlichen Frösten aussetzen, sondern eher ihr eine Heimstatt geben. Dazu dient gerade auch die Konstruktion des öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen, den ich Ihnen hier vorgestellt habe.

Noten

¹ Siehe zu diesem Thema die ausführlichen Beiträge in: v.Listl, / Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1 und 2, 2. Auflage, Berlin, 1994/1995, sowie in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band VI, Heidelberg 1989, §§136–140 (inbes. §138); Scholler, The Constitutional Guarantee of Religious Freedom in the Federal Republic of Germany, in: Ellwein, u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 7/1994, S.117ff; ders., Toleranz und Fairness als objektiver Schutzgehalt der Religionsfreiheit, in: Besier u.a. (Hrsg.), Die neuen Inquisitoren, Teil 1, Zürich, 1999, S.156–174. Weitere Informationen enthält die Zeitschrift für das evangelische Kirchenrecht, herausgegeben von Frhr. von Campenhausen

² BVerfGE 18, 165/386

³ BVerfGE 18, 385/387

⁴ GVBl. 1973, S.134

⁵ Statt vieler: H. Scholler, Lernen unter dem Kreuz-

Zum Kruzifix-Beschluß des BVerfG, in: APF 8/1996, S. 141ff.

⁶ BVerfG, 2 BvR 1500/97 vom 19.12.2000, abrufbar unter www.bverf.de

⁷ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 – BVerwG 7 C 11.96 –

⁸ Martin Krield, Einführung in die Staatslehre, Frankfurt 1975, S. 116 unter Hinweis auf ein Zitat von Ernst Bloch.

⁹ H. Scholler, Gewissensspruch als Störung, in: Jenseits des Funktionalismus, Arthur Kaufmann zum 65. Geburtstag, hrsg. v. Scholler/Philipps, Heidelberg 1989, S. 187

¹⁰ Paul Tillich, Systematische Theologie, Bd. 2, 1987, S. 33 ff., 48 ff.

¹¹ Renk Ludwig, Nochmals: Zum Stand des „Staatskirchenrechts“ in Deutschland, BayVBl. 2000, S.744ff; (Replik zu: Frhr. v. Campenhausen, Axel, Zum Stand des Staatskirchenrechts in Deutschland, BayVBl. 1999, S.65ff

¹² vgl. Fn.2

¹³ Gerhard Grethlein u.a., Evangelisches Kirchenrecht in Bayern, München, 1994, S.556

¹⁴ vgl. hierzu Gerhard Grethlein u.a., Evangelisches Kirchenrecht in Bayern, München, 1994, S.120ff

Tóth Mihály
egyetemi tanár

Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a „kegyes halál” álarca mögé

I. Bevezető megjegyzések

Noha a címben jelzett probléma az emberi gondolkodással egyidős, felbukkan már Arisztotelész, Pláton, Seneca¹ vagy később Bacon és Mórús Tamás műveiben is, időről időre bizonyos körülmények vagy események kapcsán mégis erőteljesebben az érdeklődés homlokterébe kerül. Ilyen volt pl. az I. világháború utolsó éveinek időszaka, amikor – mint a kérdés egyik korabeli szakembere írta – „már úgy ember mint fölszerelés és gyógyszerek hiányában igen elhanyagolódott a betegek kezelése, s mind sűrűbben előfordult, hogy az orvosok nem tudtak megbirkózni a rengeteg és súlyos sebesülési esettel, s az emberi ronccsá nyomorodott katonák a szemük láttára pusztultak el a legszörnyűbb kínok között. A megmásíthatatlan szenvedésnek ez a nap mint nap megújuló rettenetes képe vetette föl azt a szánalom sugallta gondolatot, hogy talán jobb volna ezeket a nyöszörgő és menthetetlen szerencsétleneket a saját érdekükben csöndesen és fájdalomtalanul átsegíteni a halál birodalmába.”²

Aztán, amikor a 60-as évek végétől nagy sikerrel játszották a „Mégis, kinek az élete?” című angol drámát, ismét fellángolt a vita, amelyet egy-egy híres

vagy a „jótékony” halált. Jogi értelemben ezért az eutanáziának csak a másodikként említett definíciója értelmezhető.

Itt azonban meg kell különböztetnünk

- az aktív eutanázia (a halál aktív beavatkozással történő előidézésének) megengedhetőségét,
- a passzív eutanázia (a halál életmentő vagy életfenntartó beavatkozás elmulasztásával történő előidézése) legalizálását (ezzel összefüggésben az életfenntartás visszautasításának relevanciáját) és
- a már elkövetett „kívánságra ölések” megítélését.

II. Az élet tevőleges kioltása – sajátos körülmények között

A büntetőjog soha sem volt annyira merev, hogy feltétel nélkül, generálisan kizárta volna más ember elpusztításának legális lehetőségét. S itt nem csupán a halálbüntetés folyamatosan napirenden tartott problémájára lehet hivatkozni, tudjuk ugyanis, hogy nem büntethető, aki pl. jogos védelemben vagy végszükségben öl. Megjegyzem, hogy az egyetlen európai ország, Hollandia, amely az aktív eutanázia felett már korábban szemet hunyt, érdekes módon éppen így vélte megoldhatónak a kérdést: lényegében végszükség címén nem büntette azt az orvost, aki a gyógyíthatatlan, szenvedő beteg kérésére halálos adag mérget adott be.⁷

A beszámítható beteg határozott kívánsága (mint szubjektív tényező) valóban kiindulási alap lehet, ám csak az önrendelkezési jog – a kezelés elfogadása, illetve visszautasítása – keretében, és mint látni fogjuk, csak a sok releváns tényező egyikeként. Halált okozó beavatkozás alanyi jogon járó igénylésére néztem szerint az önrendelkezési jog nem terjed, nem is terjedhet ki.

A fájdalom élet kioltása révén történő megszüntetése számomra értelmezhetetlen. Az elviselhetetlennek tűnő fájdalom egyébként is kizárja a józan megfontolást, s ha ezt elfogadjuk, már azon az igen veszélyes területen járunk, amelyen az élet „értékességének” vagy „értéktelenségének” megítélése a betegtől független, külső döntés függvénye. Ám eldöntheti-e bárki, mégoly óriási szakismeret birtokában, biztos szakmai és erkölcsi alapokon állva, tévedhetetlenül, hogy melyik élet értéktelen és értelmetlen? Vállalható-e a helytelen megítélés, az esetleges tévedés kockázata?

Karl Binding, a XX. század első felének nagy német büntetőjogásza, élete egyik utolsó művében talán önmagához sem feltétlenül méltó módon egyszerűsítette le a problémát: minthogy az eutanázia jó és ésszerű, nem állhatja alkalmazásának útját még az esetleges tévedés sem.⁸ Jól tudjuk azon-

külföldi vagy hazai eset folyamatosan ébren tart, így pl. az USA-ban a Karen Ann Quinlan életben tartását elutasító bírósági határozat³, később nálunk a gyógyíthatatlan kislányát 1993-ban megölő anya pere, vagy most, a „fekete angyal”, e sorok írásakor még legalábbis kétes kimenetelű bűnügye⁴, s legújabban az eutanáziát Hollandiában (Európában elsőként) hosszas vita után szentesítő törvényhozói döntés.

Ezek persze olykor a legkülönbözőbb jellegű és igen eltérő indítékú ügyek, jóformán csak az köti össze őket, hogy mindegyik kapcsán „eutanáziáról”, annak megengedéséről, illetve elutasításáról beszélnek. A viták ráadásul gyakran a valódi, és igen súlyos tétet félreértve, egyoldalú, nem ritkán indulatos módon zajlanak.

A higgadtabb vizsgálat nyilván abból indul ki, mit jelent voltaképpen az eutanázia, s mi lehet a magyarázata annak, hogy mai jelentése legalábbis mind bizonytalanabbá válik?

Az „euthanasia”⁵ szó görög eredetű: eu = jó, Thanatosz: Noxnak az éjszaka görög istennőjének egyik fia, a halál megtestesítője. A kifejezést szóösszetételként állítólag csak a késői középkor óta használják.

Aktuális fogalmát kutatva, először, régi reflexeinknek engedve lapozzuk fel Angyal Pálnak a XX. század első felében működött neves büntetőjogásznak a 20-as évek elején írt, még ma is etalonnak számító kézikönyvét. Itt a megfelelő címszó alatt a következőket olvashatjuk: „az euthanasia-n általában a halálkínok enyhítése, közelebről oly cselekmény értendő, melynek célja a menthetetlen s gyötrelmekben szenvedő halálra vált embert kínjaitól megszabadítani, szóval a halált siettetni, illetőleg előidézni: az értéktelen életet elpusztítani”.⁶

Ha nem ismerném és tisztelném Angyal professzor egyedülálló életművét, azt hinném, tréfál velünk, ezúttal azonban legalábbis megbicsaklott a tolla. Ugyanazt a fogalmat értelmezve, ugyanazt a szót magyarázva, szépen, fokról fokra, szinte önmagát helyesbítve jut el egy kifejezetten elfogadható, sőt kívánatos erkölcsi tettől a legsúlyosabb bűncselekmény leírásáig. Egyetlen mondaton belül! Olvassuk el még egyszer a meghatározást és figyeljük meg, miként lesz a „kínok enyhítéséből” „értéktelen élet kioltása”. Bámulatos, de egyben kicsit ijesztő is...

Olyan, mintha a csalást mondjuk így definiálnánk: „a csalás az átmeneti vagy tartós pénzzavar enyhítése, közelebről olyan cselekmény, melynek célja anyagi javak szerzése, helyesebben vagyoni gyarapodás mások rovására, szóval egy másik ember haszonszerzés céljából történő megtevésvetése; vagyis mások csalárd kifosztása és megkárosítása.”

Nos, ez a sajátos többszörös, ez a többféle szempont szerinti értékelés téveszti meg még ma is oly-

kor a jóindulatú szemlélőt, sőt olykor a szakembert is. Ez eredményezi továbbá azt, hogy az eutanázia szót egyesek másoktól eltérő, szűkebb vagy tágabb, orvosi, illetve jogi értelemben használják. Mint látni fogjuk, talán nem is ok nélkül.

Az első probléma tehát az, hogy a címbeli fogalomnak több jelentése is kialakult. Elegendő két szótár definícióját felidézni.

Eutanázia:

1. szenvedésmentes halál
2. gyógyíthatatlan beteg halálának szándékos siettetése (Orvosi szótár, Terra, Bp. 1979)

1. A haláltusa fájdalmainak gyógy- és kábítószerrel való enyhítése,
2. Gyógyíthatatlan és nagy fájdalmakban szenvedő betegek halálának tudatos előidézése (a betegnek és hozzátartozóinak beleegyezésével).

(Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai kiadó Bp, 1973)

A két fogalmat nyilvánvalóan nem szerencsés, sőt nem is szabad összekeverni, minthogy látni, valóban nem ugyanarról van szó. Mégis gyakran meg-esik a többféle jelentés összemossa.

Amikor például magam, figyelmeztetve az általánosításból adódó veszélyekre, bizonyos fórumokon elutasítom az iménti definíciók szerint is eutanáziának tekintett egyes magatartásokat, sokszor szenvedélyes módon nekem szegeznek a kérdést a „kegyes halál” hívei:

– Szóval eszerint pártolnunk kell a mérhetetlen testi szenvedések által kísért haldoklást, a kibírhatalan kínokat, az emberi méltóságától már régen elbúcsúzott test megalázó gyötrelmeit? Örömmünk kell lelnünk a halálos beteg kínlódásában?

Ilyenkor mindig magyarázkodásra kényszerülök. Dehogy látom az ilyet szívesen. Persze, hogy én is – ha eljön az ideje, mert sajnos, kivételt nem ismerve eljön – a „méltóságteljes”, a „kegyes”, a „gyötrelmentes” elmúlás híve vagyok. Csakhogy, a fogalmat én nem ebben az értelemben használom. Az, hogy a fájdalom enyhítendő, az ugyanis nem kétséges. Biztos, hogy mindent meg kell tenni a beteg gyöttrődésének csökkentése érdekében. Ám a jog, s ekként a büntetőjog kérdésfeltevése mégis csak ez lehet: megengedhető-e, hogy az egyik ember – még gondosan megfogalmazott, s bizonyos szempontrendszer szerint akár igazolható okok alapján is – megrövidíthesse, elvehesse a másik életét? Joga van-e az egyik embernek a másik általa (már) „értéktelennek” vallott, vagy mások által annak állított életét kioltani? S ha kivételesen igen, akkor milyen feltételek mellett és mikor? A helyes kérdésfeltevés jogász számára csak ez lehet. Ennek megválaszolása pedig nem pusztán erkölcsi kérdés, és sokkal nehezebb, mint elfogadni és szorgalmazni a „kegyes”

ban, az ember „értéktelenségének” kritériuma olykor történelmi korszakonként változott, s előfordult, hogy nem csupán a halálkínok között vergődöket minősítették „értéktelennek”, hanem másokat is, akik azután éppen e minősítés révén vergődtek elmúlásukig halálkínok között. Binding még csak a gyógyíthatatlan elmebetegek halálba segítését támogatta, röviddel később honfitársai egy csoportja már a születési rendellenességgel született gyerekek, még később bizonyos alsóbbrendűnek minősített faji csoportok likvidálását szorgalmazta. Ismert, milyen eredménnyel.⁹ S talán mondanom sem kell, a határára sem kerülhetünk annak, hogy mindez az emberiség egyetemes történetében még egyszer megismétlődhessék. Szóval vigyázzunk, hogyan fogjuk fel az akár „kegyesen”, akár racionálisabban, „értékszempontok alapján” „halálba segítésnek” nevezett fogalmat. A humánus meggondolásból cselekedni szándékozót talán elgondolkoztatja, hogy az elutasító álláspont távolról sem valamiféle bigott, merev jogász érdelemmentesség, a „fájdalom iránti közömbösség” eredménye. A jog azon a területen, amelynek tárgya az egyetlen és pótolhatatlan emberi élet csak óvatosan, csak nagyon körültekintően, a jóvátehetetlenség tudatában járhat el. S ha akár egyetlen tévedés lehetősége fennáll, éppen a jóvátehetetlenség ténye kérdőjelezi meg az elvet. Az „értékszempontok” relevanciájával pedig – nagyon remélem – e folyóirat hasábjain nem is kell érdemben foglalkoznom.

Megengedhetetlen tehát az aktív eutanáziát hivatalos lehetőséggé emelni, s nem szabad a leendő tetteseknek indokaiktól függetlenül előre menlevelet adni.

Érdekes módon az orvosok, mindezt nyilván figyelembe véve, mindig óvatosabban fogalmaztak, mint az olykor engedékeny jogászok. Binding felvetésével már egyidejűleg nálunk szakcikkekben tettek hitet mellett, hogy „egy-egy gyógyíthatatlan euthanisztikus eset annyira kiszámíthatatlan és sok körülmény hatása képpen áll elő, hogy lehetetlen az előre való szabályozás” és „ezt a problémát törvényes előírásokkal körülírkalmazni, keresztülvitelének módszerét paragrafusokban lerakni éppúgy nem lehet, mint nem lehet szabályt alkotni arról, vajjon mikor és mely körülmények között lehet és szabad a betegnek vagy hozzátartozójának a valóságot elhallgatni, hazudni, vagy mikor szabad és kell hamis bizonyítványt vagy leletet kiállítani”, arról nem is beszélve, hogy „még orvosi konzílium sem mondhatja ki soha tökéletes biztonsággal a beteg menthetetlenségét.”¹⁰

A Magyar Orvosi Kamara Etikai Kollégiuma 1993-ban kiadott állásfoglalása is ezt a szemléletet tükrözi. „Az euthanasiát végző orvos – állapítják meg – a halál bekövetkezésének idejét a természetes végnél korábbra helyezi át. Az orvos a gyógyításra tett esküt és

kapott felhatalmazást, és nem arra, hogy más ember életét kioltsa. Az ember életének kioltását célzó tevékenység mind az orvosi hivatással, mind az orvosi etikával összeegyeztethetetlen. A Magyar Orvosi Kamara ezért az euthanasia minden formáját elutasítja.”

Mielőtt a talán kissé túlságosan deklaratívra sikeredett, s ezért kevés gyakorlati haszonnal kecsegtető (de legalább egyértelmű) kinyilatkoztatást kevesellnénk, az állásfoglalás nyomban hozzát teszi, hogy „az orvosnak joga kellő mérlegelés alapján a helyes kezelés megválasztása és az eredménytelennek ítélt gyógymód mellőzése,” amely „nem jogellenes mulasztás, hanem a gyógyítás kompetenciájába tartozó kérdés”.

Mindez azonban már átvezet a „passzív eutanáziának” nevezett tettek problémájához.

III. Élni és halni hagyni

A passzív eutanázia megítélése (a fogalom körét és létjogosultságát érintő vitákról a következő részben lesz szó)¹¹ azért bonyolultabb, mert itt már valóban két egyaránt fontos jog rangsorát kell eldönteni: az élethez való jog (s az orvos ehhez kapcsolódó kötelezettsége) állhat szemben a betegnek a kezelés elutasítására vonatkozó önrendelkezési jogával. A megoldás minden jogállamban többé-kevésbé azonos: az önrendelkezési jog keretében az élet kioltása nem igényelhető, az élet fenntartása azonban visszautasítható¹². Másképpen szólva a haldoklónak a halált siettető aktív beavatkozáshoz nincs ezt kikényszerítő joga, ahhoz azonban igen, hogy akaratla ellenére ne kezeljék.

Magyarországon korábban, hosszú évtizedekig szabályozatlan volt a kérdés, ma már az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény nálunk is az említett megoldás talaján áll.

A törvény szerint a haldokló beteg jogosult fájdalomcsillapítására, testi tüneteinek és lelki szenvedésének enyhítésére. (99. § (2) bekezdés). Joga van azonban mindezt visszautasítani, sőt, a 20. § (3) bekezdése értelmében az ellátás visszautasításának joga kiterjedhet az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítására is, ha

– olyan súlyos betegségben szenved, amely az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezet és gyógyíthatatlan.

További kritérium, hogy az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás visszautasítása csak akkor érvényes, ha

– egy háromtagú orvosi bizottság a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg a döntésének következményeivel tisztában van, továbbá

– a beteg az orvosi bizottság nyilatkozatát követő 3. napon – két tanú előtt – ismételten kinyilvánítja a visszautasításra irányuló szándékát. (A bizottság tagjai a beteg kezelőorvosa, egy – a beteg gyógykezelésében részt nem vevő – a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.)

A visszautasítás esetén ettől függetlenül meg kell kísérelni a beteg döntése hátterében lévő okok – személyes beszélgetés alapján történő – feltárását és a döntés megváltoztatását. Ennek során ismételten tájékoztatni kell őt a beavatkozás elmaradásának következményeiről.

Mód van továbbá arra is, hogy cselekvőképes személy közokiratban – későbbi esetleges cselekvőképtelensége esetére (tehát előre) – visszautasítson egyes életfenntartó, életmentő beavatkozásokat, ha gyógyíthatatlan betegségben szenved és várható, hogy betegsége elhatalmasodása következtében önmagát fizikailag képtelen lesz ellátni, illetve fájdalmai megfelelő gyógykezeléssel sem lesznek enyhíthetők. A cselekvőképes személy a közokiratban megnevezheti azt a személyt is, aki az e jogát helyette majd gyakorolhatja.¹³

Ez a nyilatkozat – amelyet 2 évente meg kell újítani – csak abban az esetben érvényes, ha pszichiáter szakorvos aktuális szakvéleménnyel igazolja, hogy a személy döntését annak lehetséges következményei tudatában hozta meg.

Az idézetekből az a következtetés vonható le, hogy a magyar jog lehetővé teszi

- orvos és beteg kapcsolatában,
- gyógyíthatatlan betegség esetén,
- a beteg határozottan és beszámítható állapotban tett (akár előzetes) kérésére,
- az életmentő vagy az életet fenntartó beavatkozás elhagyását.

Szigorú és gondosan körülhatárolt feltételrendszer esetében tehát a haldoklás meghosszabbítása elmaradhat. Ezt sokan „legalizált passzív eutanázia-nak” tekintik, mások – kiváltképpen orvosi körökből – tiltakoznak e minősítés ellen, nyilván a fogalom „kompromittálódott” jellege miatt. Érdemes ezért röviden megvizsgálni e vita szempontjait is.

IV. „Lemondás a terápiás túlbuzgóságról” vagy „passzív eutanázia” ?

Több hazai szakember – éppen a Magyar Orvosi Kamara állásfoglalásának szellemében kezdettől fogva tagadta a „passzív eutanázia” fogalmának értelmezhetőségét is, mondván pl., hogy „a respirátor kikapcsolása a halál szindrómájának megbízható kialakulása esetén nem minősülhet

foglalkozás körében elkövetett mulasztásnak, negatív euthanasiának vagy emberölésnek, csupán a tényekből levont józan következtetésnek és magatartásnak.”¹⁴

Figyeljünk fel azonban arra, hogy ez a néhány évvel ezelőtti nézet még „a halál szindrómájának megbízható kialakulásából” indult ki.

További érdekes szempont, hogy pl. a német jog – nyilván hagyományos precizitása és erős fogalomalkotási késztetése folytán – amellet, hogy határozottan tiltja az aktív eutanáziát, különbséget tesz „indirekt” és „passzív” halálba segítés között, noha végül mindkét utóbb említett eset megengedhetősége mellett foglal állást. Az indirekt eutanázia eszerint akkor állapítható meg, ha „halálos betegségben szenvedő páciens esetében az orvosi szempontból ajánlott fájdalomcsillapítás vagy kábítás nem szándékolt mellékhatásaként következik be a halál”, a passzív tett pedig hasonló esetben „az orvosi kezelés megszakítását vagy el sem kezdését” jelenti. A német kommentárok e körben az 1986-os Német Jogászgyűlés csaknem egyhangú határozatára, és több ottani legfelsőbb bírósági döntésre hivatkoznak.¹⁵

Az osztrák gyakorlat ugyancsak az aktív eutanázia elutasítása mellett foglal állást, ám az büntetlen maradhat, ha „bizonyos körülmények között” „gyógyíthatatlan beteg haldoklásának meghosszabbítása elmarad”.¹⁶

Nálunk legutóbb Ferencz Antal fejtette ki, hogy indokolt különbséget tennünk az ún. „terápiás túlbuzgóság elkerülése” és a passzív eutanázia között.¹⁷

Mértéktartó, erkölcsi alapokról közelítő gondolatai rokonszenvesek, de nem teljesen meggyőzőek. „Vannak olyan források – írja –, amelyek a terápiás túlbuzgóság kerülésében a hiábavaló, a hatástalan, az aránytalan kezelés kerülésében eutanáziát, passzív eutanáziát látnak.” Szerinte azonban „nyilvánvaló, hogy a terápiás túlbuzgóság kerülése nem eutanázia, hanem tárgyában, illetve tartalmában a lehető legteljesebb mértékben különbözik az eutanáziától”. Nos, önmagában az a megállapítás, hogy „nem eutanázia, mert attól különbözik” kissé szegényes indok, sőt talán nem is az. További érvek helyett azonban ismét csak azt olvashatjuk, hogy „a terápiás túlbuzgóság kerülése nem eutanázia, hanem erkölcsileg kétszeresen is értékes cselekedet. Egyfelől azért, mert képes a beteg és a gyógyítók tényleges lehetőségeit elfogadni, és a hamis illúzióktól mentes valósággal szembenézni. Másrészt azért, mert a terápiás túlbuzgóságra nem csupán tisztelettel tekint a közvélemény, ...hanem sokszor még igyekszik is nyomást is gyakorolni ennek érdekében a gyógykezelőkre...”¹⁸

Ismét azt kell hangsúlyoznom, hogy jogász számára a fogalomképzés szabályai szerint egy cselekedet besorolását – szándékosan használok ezt

a kifejezést a pontosabb, de itt talán félreérthető büntetőjogi szakszó, a „minősítés” helyett – nem a tett erkölcsi értéke vagy társadalmi fogadtatása dönti el. Egyszerűbben szólva, a „tényállásszerűséget” nem az erkölcsi tartalom dönti el.

A lényeg az, hogy az orvosi mulasztás (nevezük akár „nem tevésnek”, vagy „elkerülésnek”) kimutatható okozati összefüggésben áll-e a halál tényével. Ha ez a viszony kimutatható, a halál annak természetes bekövetkezésénél előbb áll be. Ezt pedig – minthogy az említett „nem tevés” eredményezi az élet megszűnését – bizvást tekinthetjük „passzív eutanáziának”.

A kérdést tehát nem úgy érzem megoldhatónak, hogy önkényesen „átkeresztelve” egy tettet (mert igazoltuk annak elfogadhatóságát) kizárjuk a passzív eutanázia köréből.

(„Ez nem az, mert helyeselhető.”) Az ilyen felfogás ugyanis arra emlékeztet, amikor a büntetőjogászok olykor nyakatekert érveléssel mutatják ki egy tettről, hogy az a józan ész szabályai ellenére nem tekinthető annak ami, ahelyett, hogy valódi tartalma szerint értékelnék, s a következményeket vizsgálva keresnék a differenciálást, a büntetést érdemlés kizárásának lehetőségeit. („Ez ugyan az, de helyeselhető – s ezért nem tilalmazott, megengedhető.”)

A passzív eutanázia – a halál előidézése mulasztással – tehát lehet jogos, indokolt (és természetesen erkölcsileg is igazolható), de attól még nem válik mássá.¹⁹

V. Az „ál-eutanáziák” vagy a halálba segítések

Abban azonban biztosan teljes az egyetértés, hogy az eddigieken kívül minden más eset – tehát a beteg-orvos kapcsolaton kívüli (a rokonok vagy ismerősök általi) „halálba-segítés”, az akár orvos által végzett halált eredményező aktív beavatkozás vagy az, amelyet a törvény ímént vázolt feltételrendszere bármely elemének hiányában, a még igazolható kezeléssel felhagyva valósítanak meg – , emberölésnek vagy öngyilkosságban közreműködésnek minősül.²⁰

Más kérdés, hogy a már elkövetett ilyen vagy hasonló tetteket a büntetés kiszabása körében sajátoságaiknak, különleges jellegüknek, individuális motívumaiknak megfelelően kell kezelni. De csakis ott.

Így foglalt annak idején állást 1878-ban első Btk-nknak, a Csemegi-kódexnek a „kívánságra ölés” bűncselekményéhez fűzött miniszteri indokolása is: „... a katona a ki az ellenség által súlyosan megsebesített, s a földön fekvő bajtársát ennek könyörgésére megmenti azon kínoktól, hogy az előnyomulásban lévő ellenséges csapatok lovai által elgázoltassék: szándékos emberölést követ el. Gyilkosságban

kellend bűnösnek mondanunk az orvost a ki egy gyógyíthatatlan, s a legirtózatossabb fájdalmakat okozó betegségben kínlódó fölött, ennek jajgatása és esdeklése folytán megkönyörülve: kínjait a halált adó szer által megszünteti. A reménytelen szerelmesekre vonatkozólag nem ritkán fordul elő, ... hogy ... az együttes meghalást elhatározók közül az, aki a másíknak életét kioltotta, s ez iszonyú lélekharczban a biztosságot elvesztvén magát kivégeznie nem sikerült... mint gyilkos lesz elítélendő. Erre a gyakorlat mutat is fel eseteket, Franciaországban és Poroszországban a felgyógyult tettes halálra ítéltetett; de mindkét országban a közérzet felháborodott a törvény emberietlen logikáján, s a fejedelmi kegyelemnek kellett corrigálni a törvény hibáját ... Indokaiban is különbözik ezen eset a szándékos emberölés más eseteitől. Ezek indoka: az ellenségeskedés vagy haszonvágy; emezé: a barátság, a könyörület, a szerelem. Amott legtöbbsnyire aljas indokok az elhatározók, itt mindig egy habár félreértett nemes indulat ... Megengedettnek nem tarthatjuk a cselekményt; de nem akarjuk bíráinkat azon helyzetbe hozni, hogy az igazságtalan túlszigor kikerülése végett a törvényt legyenek kénytelen megsérteni...”²¹

VI. Jogalkotási és jogalkalmazási kérdések a hatályos büntetőjog gyakorlatában

Ma olykor megint megfogalmazódik a „kívánságra ölés”, mint az emberölés további privilegizált esetének külön tényállásba foglalásának igénye. Minthogy ez a folyamat már elkezdődött az újszülött megölésének „feltámasztásával”, e másik „önállósodó privilegizált eset” tényállásának gondos megfogalmazása esetén nem lehet különösebb elvi alapja a felvetés merev ellenzésének. Azt azonban látni kell, hogy az emberölés igen tág büntetési tételei (alapesetben pl. 5 évtől 15 év !) voltaképpen külön tényállás nélkül is megoldják az öléshez kapcsolódó sajátos enyhítő vagy súlyosító körülmények értékelését, kiváltképpen, ha az enyhítő szakasz alkalmazásának lehetőségét is figyelembe vesszük.

Ez történt abban a bevezetőben már említett bűnügyben is, melynek édesanya-vádlottja – az áldozat állítólagos kívánságára – a fürdőkádba fojtotta gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, 11 éves kislányát.²²

A sértett az orvostudomány mai állása szerint gyógyíthatatlan és időnként nagy fájdalmakkal járó betegségben (lupus erythematosus) szenvedett, folyamatosan kórházban kezelték, ahonnan csak a hosszú ideje komoly lelki erőfeszítések árán ápo-

ló édesanyja kérésére engedték ki. A vádlott szerint otthon a kislány megint rosszul lett, immár sokadszor könyörgött édesanyjának azért, hogy élete kioltása révén is szabadítsa meg fájdalmaitól. Ezt az anya előbb a működő hajszárító fürdővízbe dobásának megkísérlésével, majd a gyerek fejének vízbe nyomásával végül teljesítette.

Az elsőfokú bíróság az anya erkölcsi indítékait, kimerültségét, és azt az orvosi igazolást figyelembe véve, hogy a vádlott a gyerek betegségével azonos kórban szenved, az enyhítő szakasz alkalmazásával emberölés bűntette miatt felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki. Indokolása szerint a vádlott

„gyógyíthatatlan és nagy fájdalmakban szenvedő beteg gyermekének halálát tudatosan idézte elő, aktív euthanasiát gyakorolt. Szándéka arra irányult, hogy gyermekét a további értelmetlen és cél nélküli szenvedésektől megkímélje, a fájdalom nélküli halálban részesítse.” A Legfelsőbb Bíróság ezzel szemben a következőkre mutatott rá: „az euthanásia (könnyű, szép halál) a gyógyíthatatlan beteg halálának meggyorsítása, vagy előidézése szenvedéseinek megrövidítése céljából. Büntető törvényeink tiltják még akkor is, amikor célja fájdalomtól megkímélés, vagy

amikor a beteg határozott kívánságára történik.”

„Fontos utalni arra – folytatta a másodfokú bíróság –, hogy konkrét törvényi tiltás nélkül, attól függetlenül is, ezen fogalom alatt mindenekelőtt és kifejezetten „orvos–beteg” kapcsolat értendő. Ilyen esetben a gyógyíthatatlan betegségben szenvedő, nagy fájdalmat átélő embert akár kérésre, akár orvosi döntés alapján az „orvos” (és kifejezetten az orvos) a halálba segíti, vagy ezt a folyamatot meggyorsítja. Más személy – kívülálló – ezt a feladatot nem láthatja el. Az adott büntetőügy kapcsán tehát eleve nem lehet szó euthanasiáról”. A jogerős döntés figyelemmel volt arra is, hogy a 11 éves gyermek „akarata” jogi szempontból amúgy is értékelhetetlen, s az anya állítólagos betegségét tanúsító igazolás annak ellenőrzése során valótlannak bizonyult. Ennek alapján a Legfelsőbb Bíróság a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztését mellőzte, mert úgy ítélte meg, hogy csak végrehajtandó szabadságvesztéssel lehet „a társadalom tagjait a hasonló jellegű cselekményektől hatásosan visszatartani, és pozitív irányba befolyásolni”. Az elítéltnak végül a Köztársasági Elnök kegyelme folytán mégsem kellett börtönbe vonulnia.

Végül, a bevezetőben idézett, és nem túl sikeresnek minősített definíció ellenére azt azért le kell szögeznem, hogy Angyal professzor is határozottan elutasította a haszontalannak vélt élet kioltásának jogát, többek között éppen „az értéktelenség mindenképp ingatag talajon nyugvó megállapítása” miatt, s a voltaképpeni kérdés kereteit messze túlterjeszkedve hangsúlyozva, hogy „az élet értékességének kérdésében a jog nem ítélhet”. Ha mégis ezt teszi „ezzel nem zárja ki a tarpéji sziklához közeledés lehetőségét sem”.²³

Jegyzetek

¹ *Senecának az eutanázia hívei által sokat idézett gondolata szerint pl. „ha az egyik halált fájdalom és szenvedés kíséri, a másik pedig egyszerű és könnyű, miért ne válasszam az utóbbit?...egy hosszan tartó élet nem jelent feltétlenül jó életet, egy hosszan tartó haldoklás viszont feltétlenül a rosszabbat jelenti.*

² *Jámbor László: A halálbasegítés (euthanasia) A szerző kiadása, Budapest, 1936, 7. o.*

³ A 21 éves nőt egy baleset után súlyos kómában szállították kórházba, ahol hónapokig lélegeztető gépen élt, ám apjának azt a kérését, hogy a gépet kapcsolják ki, az orvosok elutasították. Az apa bírósághoz fordult, amely kimondta, hogy a menthetetlen, vegetáló beteg esetében a hozzátartozók érdekei megelőzik az állam érdekeit, így az életfunkciók mesterséges fenntartása ilyenkor elmaradhat. Ezt az elvet több szövetségi tagállamban a passzív eutanázia jogi szabályozása követte, így elsőként Kaliforniában a „Természetes Halál Törvénye”.

* A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2001. március 23. napján tartott nemzetközi tudományos tanácskozás vitaindító előadásának anyaga

⁴ Természetesen nincs új a Nap alatt, így a mi „fekete angyalunknak” is voltak már szép számmal elődei. 1977-ben Hollandiában egy ápoló közel száz beteg halálba segítése miatt állt bíróság előtt, végül öt rendbeli cselekmény bizonyult rá, s ezért 18 évet kapott. Freiburgban, hét idős beteg megmérgezéséért egy ápolót 7 évre ítélték, s hasonló eseteket jegyeztek fel Norvégiában 1983-ban, az USA-beli Cincinattiben 1987-ben, és Ausztriában 1988-ban.

Igen nagy visszhangja volt a németországi Wuppertalban 1989-ben Michaela Roeder kórházi ápolónő perének, akit 17 súlyosan beteg, idős páciens „kegyes halálhoz” juttatásával vádoltak, s végül 8 ember megölése miatt 11 év börtönbüntetésre ítélték. A döntés elsősorban azért váltott ki megrökönyödést, mert a bíróság ügyészi indítvány ellenére mellőzte a foglalkozástól eltiltás kimondását.

Ez utóbbi perről egyébként dokumentumregény is készült, részletesen foglalkozva a tettes humánusnak állított indítékaival és ellentmondásos személyiségével. (Christiane Gibiec: *Tatort Krankenhaus*, Verlag J. H. W Dietz, Bonn, 1990.)

⁵ A szó, számos görög szóhoz hasonlóan fonetikus alakban is használatossá vált, így magam is az „eutanázia” kifejezést használom.

⁶ *Angyal Pál: A magyar büntetőjog kézikönyve 2. kötet Athenaeum, Bp., 1923. 58. o.*

⁷ A jogi megoldások felvetése ettől függetlenül igen változatos képet mutat. *Hacker Ervin*, például a múlt század 20-as éveiben a jogellenesség hiányából indult ki, és azt az orvost, aki a beteg kérésére követi el az emberölést „a sértett beleegyezésére” tekintettel nem tartotta büntethetőnek. (Hacker: *A büntethetőség eljárásjogi feltételeinek szerkezete, Jogállam, 1921.*) Végül voltak olyanok is, akik a bűnösség hiányával próbálták operálni, azt állítva, hogy az eutanáziát elkövető nem a sértett halálát, hanem szenvedéseinek megszüntetését kívánja, hiányzik tehát „bűnös szándéka”. Ez az álláspont nyilvánvalóan összemossa a motívum és a szándék fogalmát.

⁸ *Binding-Hoche: Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens (Ihr Mass, und ihre Form) Leipzig, 1920.*

⁹ A náciizmus e téren elkövetett rémtettei közismertek. Nem mehettünk el azonban szó nélkül amellet sem, hogy hasonló nézetek olykor tradicionálisan demokratikusnak és toleránsnak tekintett államokban is felmerültek. A két világháború között pl. *Buckston-Browne* neves angol sebészprofesszor is szorgalmazta, hogy „az életképtelen, gyógyíthatatlan testi vagy elmebetegségben szenvedő és született gonosztevők, valamint a meghalni akaró fáradt öregemberek fájdalommentes kivégzését az állam által fenntartott halálkamrákban, állami bizottság véleménye alapján és ellenőrzése mellett lehesen elvégezni.” (idézi Jámbor, i.m. 7. o.)

¹⁰ „Gyógyászat”, az 1928. augusztus 29-i lapszám.

¹¹ Bonyolítja az amúgy sem egyértelmű fogalomrendszert, hogy a „passzív eutanázia” fogalma önmagában sem egységes. A gyakran ide sorolt tettek nem csak mulasztásban nyilvánulhatnak meg (pl. kilátástalannak ítélt műtét elhagyása), minthogy ennek tekinthető pl. az életfunkciókat fenntartó gépek kikapcsolása is.

Noha az elméleti különbség, kiváltképpen az eredményt tekintve olykor formálisnak tűnik, hiszen az aktív eutanázia folytán a beteg meghal, a passzív eredményeképpen (a sokszor amúgy is öntudatlan páciens) *életfunkciói nem működnék tovább*, a gyakorlatban mégis legtöbbször világosan meghúzható a kétféle magatartás közötti elválasztó vonal.

¹² Az eutanáziától függetlenül érdekes problémát vehet fel az élethez való jog és az önrendelkezési jog konfliktusa. Alkotmányunk 54. §-a szerint „a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani”.

Tasnádi Endre e rendelkezést kiegészítené azzal, hogy „minden cselekvőképes, illetőleg végrendelkezési képesség-

gel bíró embernek joga van a halált is választani. (A halálhoz való jog, Magyar Jog 1993/6. 355–363. o.)

¹³ Ez az ún. „élő végrendelet” (living will), amely már a 70-es évek óta az USA legtöbb tagállamában, de pl. Svájcban és Németországban is elfogadott intézmény. Az ilyen végintézkedések formulája rendszerint a következő: „Ha bármikor gyógyíthatatlan betegségben vagy sérülésben szenvedek, és az orvosok megállapítják, hogy a kezelés csak haldoklásom meghosszabbítását szolgálná, úgy rendelkezem, hogy életfenntartó kezelést ne alkalmazzanak, vagy azt szüntessék meg, hogy természetes halált haljak, továbbá csak olyan lépéseket tegyenek, amelyeket szükségesnek ítélnék kényelmem biztosítása érdekében.”

Jellemző módon a magyar TV-nézők az amerikai intézményt a „Vészhelyzet” c. sorozatból jobban ismerik, mint a hazai jogi helyzetet.

¹⁴ Monory Bulcsú: Az euthanasia modern értelmezése, Magyar Jog 1982/4. szám.

¹⁵ Dreher-Tröndle: Strafrechtsgesetzbuch und Nebengesetze, 47. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 1995, 1014. o.

¹⁶ Foregger: Strafrechtsgesetzbuch, 14. Auflage, Manz Verlag, Wien, 1998

¹⁷ Ferencz Antal: Az élet és a halál bioetikai kérdései, Belügyi Szemle 2001/1., 3–21. o.

¹⁸ Ferencz i.m. 16–7. o.

¹⁹ Az a sajnálatos tény sem hallgatható el, hogy szinte mindennapos gyakorlat szerint kevesebb az élet fenntartását biztosító készülék, mint az arra esetleg nem teljesen reménytelen esetben is rászoruló beteg. Ilyenkor az orvos dönti el, ki marad életben. Ezzel az esetkörrel azonban e rövid írásban végképp kár lenne terhelni az amúgy is többértelmű „eutanázia-fogalmat”.

²⁰ Öngyilkosságban közreműködés pl. akkor kerülhet szóba, ha az orvos úgy bízta a betegre egy fájdalomcsillapító készülék hatóanyagának adagolását, hogy tudja: adott esetben a dózis megfelelő növelésével halál is előidézhető.

²¹ Lőw Tóbiás: az 1878. évi V. tv. teljes anyaggyűjteménye Budapest, 1880. II. kötet 489–490. o.

²² Fővárosi Bíróság 9.B. 855/1994, Legfelsőbb Bíróság. Bf. IV. 220/1995

²³ Angyal i.m. 59. o.

Egyébként Finkey Ferenc, Angyal legnagyobb hatású kortársa még határozottabban és keményebben fogalmazta meg elutasító álláspontját, „durva aktusnak”, „kegyelemdőfésnek” minősítve azt a tettet, melynek során a beteget „mint hitvány eszközt, mely felesleges lett” kivetik az életből. Ugyanő hivatkozik arra is, hogy a méltán híres 1843-i büntetőjogi javaslat határozottan tiltotta az ún. „szörnyiszülött (monstrum)” megölését is. (Finkey: A magyar anyagi büntetőjog jelen állapota, Budapest, 1923)

Vókó György
egyetemi docens

A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései*

1. A modern állam működéséhez nélkülözhetetlen intézmények hatékony, jogállami funkcionálását sajátos eszközeinkkel az új évszázadban, évezredben is elő kell segítenünk. Számításba kell vennünk az Európai Unió felé vezető úton az újabb kihívásokat is. A számbavételhez hozzátartozik a helyzetértéke-

lés, hogyan látjuk a Magyar Köztársaság nagy múltú, nemes hagyománnyal rendelkező, viszont a modern állam működéséhez nélkülözhetetlen intézményeinek hatékony, jogállami funkcionálását.

A folyamatok történelmi korokban mérhetők, hogy az eltérések és az együtt haladások kimutathatók legyenek. Milyen lesz a magyar büntetés-végrehajtási (továbbiakban: bv.) jog az ezredforduló után? Mennyit és mit kell még belőle átalakítani és ennek során milyen súllyal szerepelnek nemzeti érdekeink és értékeink? Melyek az újabb kihívások az Európai Unió felé vezető úton?

Napjainkban fontos kérdés, milyen bűnmegelőzési intézkedésekre van szükség, milyen elméleti alapokra építsünk, mely intézkedések a leghatékonyabbak, hogyan tudjuk ezekhez biztosítani a megfelelő feltételeket. A számos társadalmi, gazdasági, szociális feltételhez a büntető felelősségre vonás olyan megszervezése is beleértendő, amely összhangban van a tudományos eredményekkel, a lakosság tudati állapotával, a gyakorlati megvalósulás lehetőségeivel, körülményeivel.

A bűnözés elleni küzdelem a maga komplexitásában igyekszik vizsgálni és feltárni az okokat a kiküszöbölésük érdekében. Ebből a szempontból is helyeselhetően mindinkább megfelelő figyelem fordul a szankció végrehajtásának a büntető felelősségre vonás folyamatában betöltött szerepére, hogy minden büntetés vagy büntetőjogi intézkedés hatékonysága nagymértékben függ a büntetés-végrehajtási szervek tevékenységének színvonalától is. A büntetés-végrehajtás sem járhat más úton, mint ami társadalmi életünk fejlesztésének útja.

Nyilvánvaló, hogy amikor az uniós államok tapasztalatainak felhasználásával próbálunk előrelépni, nem szabad vívmányainkat sem kisöpörnünk. Közismert tény, hogy a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszerei nagymértékben különböznek a egymástól.

A büntetés-végrehajtás szerepének, hatékonyságának kérdése nem hanyagolható el különösen akkor, amikor a – helyzetét alapvetően befolyásoló, hol nagyságában, hol összetételében változó – bűnözés helyzetét sem látjuk megnyugtatónak az elmúlt évi figyelemreméltó (10–15% körüli) csökkenés ellenére sem. Ez egy év eltelte után sem hozott könnyebbéget a bv. feladatokban. Magyarázatul szolgálhat erre a büntetési idő hosszabbodása, a szigorodás, a feltételes szabadságra bocsátás szabályainak változása, nem is szólva a rendőri munkáról. A közvélemény nem felejteti azt a sokkoló hatást, amely azzal érte, hogy hazánkban a rendszerváltozást követően 6–7 év alatt nőtt annyit a bűnözés, mint más országokban 30 év alatt. Mindez olyan hatással volt és van még ma is a lakosságra, de a szakmai közvéleményre is, amely a büntetések szigorítása iránti igényt juttatja kifejezés-

re. Ez nem csak az ítélethozatalnál, hanem a végrehajtás folyamán történő szigorításra is vonatkozik. Ez az igény tapasztalható egyébként Nyugat-Európa jelentős részében is.

A jogharmonizáció megvalósításának ütemét, tartalmát komoly mértékben befolyásolta és befolyásolja a bűnözés helyzete is.

Amint büntetés nélkül nincs büntetőjog, nincs kriminalizálás, büntetés-végrehajtás nélkül pedig nincs büntető felelősségre vonás, mert nélküle parttalanná, önmagáért valóvá válna az egész büntető felelősségre vonási folyamat. Ha a büntetőjog azzal tudja betölteni társadalmi szerepét, hogy büntet, akkor a büntetés-végrehajtási jog is csak akkor tudja betölteni a társadalmi szerepét, amennyiben ezt a büntetést érvényesíti. Úgy kell ezt tennie, hogy eredményes, hatékony legyen, ugyanakkor megfeleljen a jogállamiság követelményeinek is.

A tágabb értelemben vett büntetőeljárás, a büntető felelősségre vonás folyamatában egymáshoz szorosan kapcsolódó szakaszokról van szó, melyek közül bármelyik szerepének – így a nyomozásnak, a bíróság ítélezésének, de a szankció végrehajtásának is – az elhanyagolása, továbbá a kapcsolódás lazulása az egyes szakaszok között az egész folyamat hatásfokát ronthatja le.

Amint büntetés, büntető intézkedés, azaz szankció nélkül nincs büntetőjog, büntetés-végrehajtás nélkül nincs tényleges büntető felelősségre vonás, mert maga a megvalósulás. Elhanyagolása a büntető igazságszolgáltatásban is hiábavalóvá teheti a helyes törekvéseket. A büntető felelősségre vonás e szakaszában viszont a tettesre esik már nagyobb figyelem. Jóllehet, a büntetési és büntetés-végrehajtási elmélet filozófiai alaptételei összecsengenek, a konkrét büntetés és annak végrehajtása elemzésénél a különbségek válnak egyre hangsúlyosabbakká.

A büntető igazságszolgáltatási rendszerek hatássága és hatékonysága a rendszeren belüli kölcsönhatásoktól determinált, a büntető igazságszolgáltatásban közreműködő valamennyi szerv munkaterhét szélesebb körben az eljárás megelőző szakaszában más szervek által hozott döntések határozzák meg. Szükségszerűség, hogy a szervezés területén új megközelítési formákat is igénybe kell venni.

A hatékonyság fogalma kiegészül napjainkban azal, hogy az átlagosnál idő- és erőforrás-igényesebb tevékenységek ne szenvedjenek halasztást, ugyanakkor a hagyományos tevékenységek időszerűsége se csökkenjen.

A büntetés-végrehajtási jog csakis emberközpon-tú lehet. A jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani a jogok és köteleességek összefüggéseire, kölcsönhatásaira, az elítéltek jogállásának kérdésében még meglévő ellentmondások tisztázására.

A büntetés-végrehajtási jogtól függ a büntetőjogi szankció, a büntető eljárás jogi kényszerintézkedés tartalmát képező és más értékektől, érdekektől való ideiglenes, átmeneti, arányos jogfosztás gyakorlati megvalósulása.

A jogfosztás, illetve jogkorlátozás mértékét az adott szankciók tartalma adja. Mivel az alapvető jogok korlátozásáról van szó – még ha maga az állam részéről és törvény alapján is –, messzemenő védelmet kell nyújtani az esetleges joggal való visszaélés megelőzésére, kiküszöbölésére.

A jogállamiságból fakadó követelmények teljesítése Magyarországon a nemzetközi egyezményekhez történő csatlakozással szükségszerűen eredményezte az általánosan elfogadott nemzetközi büntető anyagi jogi, eljárásjogi és végrehajtási alapelveknek, rendelkezéseknek a hazai jogszabályokban történő megjelenését, a jogalkalmazási gyakorlatban való tükröződését. Egyidejű feladat a nemzetközi kötelezettségvállalásainkból eredő harmonizációs jogalkotási problémák megoldása és a büntető igazságszolgáltatási rendszer reformja. A nemzeti és történelmi sajátosságok tapintatos figyelembevételével történik a jogharmonizáció. Ennek folyamán azonban nem törölhetők el az ország belső kívánalmái.

A törvényesség és humanitás követelménye, valamint a hatékonyság igénye jelentős mértékben fejleszti a büntetés-végrehajtási jogot az egész világon. A büntetés-végrehajtási tevékenység során is az alkotmányos alapelveknek és jogoknak, a nemzetközi emberi jogi elvárásoknak, követelményeknek érvényesülniük kell. Ezt csak egy magas színvonalú, a gyakorlati igényeket kielégítő, segítő büntetés-végrehajtási jog képes szolgálni.

Egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a büntetés-végrehajtás Magyarországon humánusabb lett, követi a mai viszonyokat. A szankciók tartalmát képező jogkorlátozás, jogfosztás mértéke törvényben nyert megfogalmazást, a kötelezettségek helyett az ösztönzésnek jutott nagyobb szerep; a véleménynyilvánítás, önálló döntési és választási lehetőségek köre növekedett, nemzetközi összehasonlításban is igen széles körű biztosítékrendszer működik. Az új évezred első éveiben azonban már olyan törvényre van szükség, amely a jelenleg hatályos, sokszor módosított törvényerejű rendeletnél jobban szolgálja a büntetési, a nevelési vagy kezelési célokat, amely épít a magyar büntetés-végrehajtás még ma is hasznosítható hagyományaira, értékeire, ugyanakkor közelít, hasonló a korszerű európai megoldásokhoz.

2. A büntetés-végrehajtás új szabályozását a törvényességi és gyakorlati igények mellett szükségesé teszi az új büntető anyagi jogi és büntető eljárásjogi szabályozás is. Ez utóbbiakról röviden: amennyit hazánkban 10 év alatt módosultak, más álla-

mokban még 50 év alatt sem. A büntető anyagi jogszabályok folyamatos, évente több alkalommal történt módosításáról általánosságban megállapítható, hogy amíg 1989–1995. közötti módosítások a jogállamiság kiépítésének igényével, az emberi jogok fokozottabb tiszteletben tartásának követelményével függtek össze, 1996-tól fokozottan előtérbe került az állam bűnüldöző képességének javítása.

Hasonló tendencia figyelhető meg a büntető eljárási jog területén is, azzal a sajátos helyzettel megtévezve, hogy amíg az új büntető törvénykönyv előkészítésének igénye csak az elmúlt tízéves periódus utolsó szakaszában fogalmazódott meg, addig az új büntetőeljárás kódex megalkotása már a periódus első szakaszában igényként is tetten volt [2002/1994. (II. 17.) Korm. határozat a büntetőeljárás koncepciójáról]. Ennek próbált eleget tenni az a büntetőeljárás kódex, amelyet a tízéves időszak második felében az Országgyűlés bár elfogadott, hatályba mégis csak az elfogadását követő öt év elteltével léphet majd változtatásokkal.

A büntető eljárási jog megújításának igénye is egyrészt az európai emberi jogi instrumentumoknak való megfelelésből, másrészt az európai jogokban ismert hatékonyságnövelő intézkedések átvételének igényéből táplálkozott. E kettős elvárásnak megfelelni mennyire sikerült, eldönteni még nem lehet, hiszen az új Be. – abban a formában, ahogyan azt az Országgyűlés 1998. március 10-én megszavazta – soha nem fog hatályba lépni (csak az Alkotmánybíróság három törvényhelyet semmisített meg ezidáig [a 327. § (2) bekezdését a 19/1999. (VI. 15) AB határozat, az 572. § (1) bekezdése a) pontját és az erre utaló 574. § (2) bekezdésének szövegrészét az 5/1999. (III. 31.) AB határozat semmisítette meg], és az Országgyűlés is úgy döntött, hogy a törvényt – hatályba lépése előtt – felül kell vizsgálni. [102/1999. (XII. 18.) OGY határozat 1. e) pontja].

Tulajdonképpen érthető, hogy a jogtudomány néhány képviselőjén és a gyakorlati szakemberek elvértve történt megnyilatkozásain kívül a büntetőjog harmadik ága, a büntetés-végrehajtási jog, illetve e jogág megújításának igénye jóval kisebb terjedelemben került a szakmai nyilvánosság elé annak ellenére, hogy a büntető anyagi jogi és eljárási jogi változások törvényszerűen vonják maguk után a büntetés-végrehajtási jog módosításának igényét is. [Az Igazságügyi Minisztérium Büntetés-végrehajtási Felügyeleti Főosztálya 1999 folyamán elkészítette az új büntetés-végrehajtási kódex szabályozási elveiről szóló tervezetet, ám az a belső egyeztetéseket követően nem került államigazgatási körözésre. (70.041/1999. IM)].

A büntetés-végrehajtási jogon belül is rendkívül sajátos helyet foglal el az a joganyag, amely a bíróság által kiszabott büntető szankció végrehajtása érdeké-

ben teendő ügyviteli jellegű feladatokat szabályozza. Ez a jogterület – még a büntető anyagi és eljárási jog szempontjából mostohagyermeknek tekinthető – büntetés-végrehajtási jog területén belül is különösen mellőzött, holott ez minden büntetés-végrehajtási aktus kezdete. Ha ez nem történik meg, akkor elmarad vagy késik maga a végrehajtás is.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) 397. §-ának (1) bekezdése értelmében a büntetések és az intézkedések végrehajtása, valamint a rendbíróság és az államot illető bűnügyi költség behajtása végett az a bíróság intézkedik, amelynek eljárásában az végrehajthatóvá válik.

A Be. XIX. fejezete foglalkozik a határozatok végrehajtásának alapvető kérdéseivel, köztük a szabadságvesztés és a közérdekű munka végrehajtásának elhalasztásával, a pénzbüntetés és a pénzmellékbüntetés esetén a halasztás és a részletfizetés engedélyezésének szabályaival, valamint a kegyelmi eljárással és a vagyoni jellegű joghátrányok elengedésével.

A büntetések és intézkedések végrehajtásának általános szabályait az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.), részletes szabályait a Be. és a Bv. tvr. felhatalmazásai alapján kiadott mintegy húsz különböző igazságügy-miniszteri rendelet és utasítás tartalmazza 6 minisztérium területéről.

2000 januárjában lépett hatályba a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról rendelkező 1999. évi LXXX. törvény, amely a klasszikus büntetőjogi jogágakhoz képest teljesen új jogterületet, részben büntető igazságszolgáltatási és büntetés-végrehajtási funkciókat, részben pedig rendészeti igazgatási feladatokat ellátó joganyagot emelt törvényerőre, és amelynek rendelkezései a büntető igazságszolgáltatás szereplői részére államigazgatási jellegű feladatokat határoznak meg. Így ez a joganyag nem klasszikus büntetőjog, de nem is klasszikus rendészeti jog, hanem a két jogterület mezejében mozgó sajátos jogterület. A tankönyv felújítása – a fogalom bővítése, az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása területén túlmenően – ennek a részében is tehát szükséges.

3. A Be. 404. §-a (1) bekezdésének k) pontja felhatalmazza az igazságügy-minisztert, hogy a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokat a legfőbb ügyéssel és az érdekelt miniszterekkel együttesen, rendeletben szabályozza. A „rendelet” kitélt a Be. 1999. évi CX. törvénnyel történt módosítása terjesztette ki az (1) bekezdés a)-n) pontjaiban adott felhatalmazó rendelkezések mindegyikére, előtte a törvény a jogforrási szintről nem szólt.

Az eredeti felhatalmazás alapján adták ki a büntetőügyekben hozott határozatok során a bíróságokra háruló feladatokról rendelkező 107/1979.

(IK.8.) IM-utasítást, valamint a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bírósági büntetés-végrehajtási csoportra és a bírósági gazdasági hivatalra háruló feladatokról rendelkező 108/1979. (IK. 8.) IM-utasítást.

Mindkét utasítás a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr-rel egyidőben, 1979. év július 1. napján lépett hatályba és bár mind a büntető anyagi jog, mind a büntető eljárási jog az elmúlt húsz évben jelentős változáson ment keresztül, az utolsó átfogó módosításuk 1988-ban történt meg. Azóta jellemző módon a nagy kódexekben történt alapvető változtatásokat az igazságügyi tárca nem, vagy csupán ad hoc jelleggel vezette át.

Ezek az utasítások elavultak és a bíróságok, de a büntetés-végrehajtási szervek munkáját nemhogy segítenék, meghatároznák, hanem inkább gátolják. Az utasítások még olyan büntetőjogi büntetésekről és intézkedésekről tartalmaznak rendelkezéseket, amelyek már nem részei a magyar jognak (pl. halálbüntetés, szigorított javító-nevelő munka, javító-nevelő munka, szigorított őrizet), olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek törvényi szinten történő szabályozása lenne feltétlenül indokolt (pl: a büntetés végrehajtásának elhalasztása, felfüggesztése, félbeszakítása, kegyelmi eljárás).

A szabályozás késésének oka abban keresendő, hogy a rendelettervezetek egyeztetésekor az új büntetőeljárási törvény előkészítése már előrehaladott stádiumban volt; célszerűnek látszott olyan új végrehajtási rendelet kiadása, amelynek tartalma összhangban van az új Be. rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság előtt 928/D/1998. szám alatt – alkotmányjogi panasz alapján – eljárás van folyamatban a 107/1979. (IK. 9.) IM-utasítás alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában. Az alkotmányjogi panasz az utasítás alkotmányellenességét arra alapítja, hogy az igazságügy-miniszter a bíróságok részére nem adhat ki normatív utasítást.

Ezzel szemben áll viszont az az álláspont, miszerint az utasítás kiadása az 1973. évi I. törvény (a hatályos Be.) 404. §-a (1) bekezdésének k) pontján alapul, amely felhatalmazza az igazságügy-minisztert, hogy a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és az egyéb szervekre háruló feladatokat a legfőbb ügyésszel és az érdekelt miniszterekkel együttesen megállapítsa.

Az utasítás a bíróságokra háruló adminisztratív jellegű feladatokon kívül tartalmazza a büntetés végrehajtásának elhalasztására, illetőleg a vagyoni jellegű joghátrányok esetében a részletfizetés engedélyezésére, továbbá a kegyelmi eljárásra vonatkozó részletes szabályokat. A Be. megalkotása, illetőleg az utasítás kiadása idején a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény volt hatályban, amely az igazságügy-mi-

nisztert a bíróságok igazgatását illetően széles körű jogosultságokkal ruházta fel, így lehetőség volt arra, hogy az igazságügy-miniszter a törvényben kapott felhatalmazás alapján a bíróságok feladatkörét meghatározó utasítást adjon ki.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel a közjogi helyzet módosult. Egyrészt a törvény 3. §-a szerint törvényben kell szabályozni a bűncselekményeket, a büntetéseket és a büntetés-végrehajtást, illetőleg a büntetőeljárást, másrészt a törvény 49. §-ának (1) bekezdése szerint a miniszter a jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

A bíróságok a jogalkotásról szóló törvény hatályba lépésekor (1998. január 1.) nem tartoztak az igazságügy-miniszter közvetlen irányítása alá, az igazságügy-miniszter e törvény hatályba lépését követően a bíróságok tevékenységét szabályozó utasítást nem adhatott ki. A támadott utasítás azonban ezáltal nem veszítette a hatályát, mert a jogalkotásról szóló törvény 61. §-ának (2) bekezdése szerint e törvény nem érinti a hatályba lépése előtt alkotott utasítás hatályát. A jogalkotásról szóló törvénnyel létrehozott helyzetnek megfelelően az utasítást a továbbiakban rendeletek – a 9/1990. (V. 14.) IM-rendelet és az 5/1992. (II. 10.) IM-rendelet – módosították.

Az 1972. évi IV. törvény helyébe lépett, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény az igazságügy-miniszternek a bíróságokra vonatkozó igazgatási jogosítványait megszüntette. Ez azonban nem érinti az igazságügy-miniszter jogalkotási feladatait. A Kormány tagjai az Alkotmány 37. §-ának (3) bekezdése szerint e feladatok ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezzel összhangban állt az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 41/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 1. §-a, amely szerint az igazságügy-miniszter ellátja az igazságszolgáltatással összefüggő jogalkotási feladatokat, ennek körében kiadja a hatáskörébe tartozó jogszabályokat.

Az igazságügy-miniszter feladat- és hatáskörének hatályos szabályozását a 157/1998. (IX.30.) Korm. rendelet tartalmazza. A 4. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a miniszter az igazságszolgáltatással összefüggő jogalkotási feladatainak ellátása keretében kiadja a bíróságok szervezetére és eljárására vonatkozó rendeleteket, valamint a büntetőjogi, a polgári jogi, a családjogi és az igazságszolgáltatás körébe tartozó más rendeleteket.

A Be. 404. §-a (1) bekezdésnek k) pontjával összhangban álló rendelkezést tartalmaz a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 604. §-a (2) bekezdésének s) pontja, amely felhatalmazza az igazságügy-minisztert, hogy a büntetőügyekben

hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokat az érdekelt miniszterekkel együttesen és a legfőbb ügyéssel egyetértésben rendeletben szabályozza.

A bíróságnak minden egyes alkalmazott jogkövetkezményről külön értesítési lapot kell kiállítania, természetesen elítéltenként.

Ez a hatályos szabályok szerint azt jelenti, hogy valamely végrehajtandó szabadságvesztés mellett közügyektől és járművezetéstől eltiltott, bűnügyi költségek megfizetésére kötelezett terhelt esetében, akinek az ügyében a bűnjelek sorsáról is rendelkezni kellett, a bíróságnak ezen ítéleti rendelkezések végrehajtására 5, a más igazságügy-miniszteri utasítás alapján kötelezően kitöltendő egyéni statisztikai lappal, valamint a bűnügyi nyilvántartások számára történő értékesítésekkel együtt összesen 9 különböző formanyomtatványt kell kitölteni és a megfelelő helyre továbbítani – fejt ki nagyon találóan mindezeket Sós László elaborátumában.

Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy ez a büntető ügyszakban – a megfelelően képzett segédszemélyzet hiányában – olyan adminisztrációs terhet jelent a bíróságok és elsősorban az ítéelő bírák számára, amely sokszor az érdemi ítélkezés rovására is mehet.

Meglehetősen nehéz megmagyarázni, miért kell a sértett számára kiadott bűnjelről szóló értesítésben részletesen kitölteni az elítélt személyi adataira vonatkozó részt, amikor a sértett részére a lefoglalt bűnjel kiadását elrendelő ítéleti rendelkezés végrehajtásához elegendő lenne az ítélet ügyszámán és jogerőre emelkedésének napján kívül a kiadandó bűnjel nyilvántartási tételszámának és annak a személynek a megnevezése, lakóhelyének megjelölése, akinek a lefoglalt dolgot ki kell adni.

A különböző fő- és mellékbüntetések, illetőleg intézkedések és egyéb – elsősorban vagyoni jellegű ítéleti rendelkezések – elrendelő formanyomtatványok naprakész állapotba helyezése az elmúlt húsz évben nem történt meg. (Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács 2000 márciusában ugyan kiadta a büntető ügyszakra vonatkozó bírósági nyomtatványok jegyzékét (OIT Hiv. 30.086/1999. számú előterjesztése, az Igazságügyi Igazgatási és Kodifikációs Főosztály száma: 47.009/1999. IM), ám erre semmilyen jogszabályi felhatalmazása nem volt. Az Igazságügyi Minisztérium egy rendkívül régen kiadott közleményében állapította meg a bíróságok által használható nyomtatványokat (304/1969. (IK. 7.) IM V/1. közl.), ezt a közleményt a 8001/1994. IM-tájékoztatóval visszavonta, így jelenleg sem az Igazságügyi Minisztériumnak, sem az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsnak nincs kifejezett jogi felhatalmazása a formanyomtatványok megállapítására. A korszerűsítés is felemás-

ra sikerült, mert csak a lapokat érintette, de a lapok alapjául szolgáló jogszabályokat nem.)

Ennek folytán az értesítési űrlapok kezelhetősége attól függően változik, hogy a büntető anyagi jogi változások mennyire érintették az adott jogintézményt.

Így például a szabadságvesztés végrehajtását elrendelő értesítés – amelynek tartalma gyakorlatilag az elmúlt ötven évben alig változott – még mindig elég jól használható, ugyanakkor vannak olyan értesítési űrlapok is, amelyek jelenleg már szinte használhatatlanok, nem érnek el a címzettekhez, mint pl.: a mellékbüntetés végrehajtását elrendelő értesítés.

Az elmúlt évtized ugyanis nem csupán a büntető anyagi és eljárási jog területén hozott alapvető változásokat, hanem a büntetések és intézkedések végrehajtásában közreműködő államigazgatási szervek feladat- és hatáskörében is. A közjogi-közigazgatási változásokat az utasítások egyáltalán nem követték, így jelenleg a mellékbüntetések végrehajtására nézve az utasítások tartalma nem egy törvénnyel ellentétes.

A még mindig hatályos – az ún. jogfosztó mellékbüntetések végrehajtásának részletes szabályait tartalmazó – 4/1968. BM-utasítás oly mértékben elavult már, hogy zavarólag hat a gyakorlatra is.

Például irreális annak feltételezése, hogy a rendőrségnek van apparátusa és jogi lehetősége annak ellenőrzésére; a pedagógus foglalkozás gyakorlásától eltiltott személy az ország bármely oktatási intézményében (állami, önkormányzati, egyházi, alapítványi stb.) vállalt-e oktatói állást.

Megjegyzendő, hogy a felnőtt korúakkal szemben elrendelt pártfogó felügyelet végrehajtása sem tudja az intézményrendszer drámai túlterheltsége miatt, valamint központi irányítás hiányában betölteni a rendeltetését.

4. A Be. 1998. és 1999. évi módosítása során a lakóhelyelhagyási tilalom teljes egészében új szabályozást nyert, a törvénybe több új kényszerintézkedést iktattak be (biztosítási intézkedés, házi őrizet, úti okmány elvétele, szoros felügyelet alá helyezés) és jelenleg is – az idegenrendészeti törvény újraszabályozása folytán – új rendelkezések várhatóak.

Ez alól kivétel a házi őrizet végrehajtására vonatkozó 2/2000. (II. 26.) IM-BM együttes rendelet, valamint a sorkatonával szemben elrendelt szoros felügyelet alá helyezés végrehajtásáról rendelkező 11/2000. (V. 24.) HM-BM-IM-TNM együttes rendelet, amely jogszabályok e kényszerintézkedések végrehajtásáról részletesen rendelkeznek.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv. (Sztv.) hatályba lépése óta eltelt alig egy év bizonyította, hogy a kódexnek a végrehajtásra vonatkozó rendelkezései elnagyoltak, amelyen alapvetően csak a kódex átfogó módosítása segíthetne.

A bűnügyi nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (Bnyt.) végrehajtására kiadott 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendelet teremtett jogi helyzettel is foglalkozni szükséges. A büntetőbíróságokon kívül – amelyek a napi ügyintézésben ezt tapasztalják – ugyanis szinte senki sem sejtí, milyen óriási munkaterhet rótt a bíróságokra az egyébként korszerű és jószándékú szabályozás.

A Bnyt. felváltotta a régi és elavult Btké. szabályait a bűnügyi nyilvántartásról. Ennek során egy törvényben szabályozta a büntettek (elítéltek) nyilvántartását, vagyis a klasszikus „priusz” nyilvántartást, a kényszerintézkedés alatt állók nyilvántartását, a büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartását, valamint az ujj- és tenyérimprókat, a fényképek, továbbá DNS-profilok nyilvántartását. Az öt elkülönült adatnyilvántartás egy törvényben történő szabályozása nagy jelentőségű előrelépés mind az adatvédelem, mind pedig a bűnügyi rendészeti igazgatás szempontjából.

A Bnyt. felhatalmazásán alapuló, a bűnügyi nyilvántartást kezelő szervről, az adatközlés és az adattovábbítás rendjéről szóló 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendeletről ilyen pozitív értékelés már nem tehető. A rendelet ugyanis azt a megoldást követi, hogy az öt elkülönült nyilvántartásnak a büntetőügyekben eljáró hatóságok ugyanarról az eljárási cselekményről külön-külön szolgáltatnak adatot.

Ez azt jelenti, hogy a bíróságoknak a bűnügyi nyilvántartás számára teljesítendő adatközlési kötelezettségét korábban szabályozó 119/1980. (IK. 9.) IM-utasítással ellentétben nem kétfajta értesítést (elítélés esetén az ún. büntetőlapot, felmentés és eljárás megszüntetése esetén az ún. 291-es lapot) kell kiállítania, hanem pl. a jogerős elítélésről külön lapot kell értesíteni

- a büntettek nyilvántartását az elítélés adatairól, hogy azt a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiadásakor figyelembe lehessen venni;
- a büntetőeljárás alatt állók nyilvántartását arról, hogy az elítélttel szemben az eljárást befejezte;
- szándékos bűncselekmény miatti elítélés esetén a daktiloszkópiái és fényképnnyilvántartást arról, hogy az eljárást befejezte;
- öt évi szabadságvesztéssel fenyegetett vagy kriminalisztikai szempontból fontos bűncselekmény elkövetőjének elítélése esetén a DNS-nyilvántartást arról, hogy az eljárást befejezte;

Felmentés esetén a felsoroltakon kívül külön értesíteni kell a kényszerintézkedés alatt állók nyilvántartását arról is, hogy a kényszerintézkedést megszüntette.

Bár való igaz, hogy a törvény a korábbi – Btké-ben szabályozott – bűnügyi nyilvántartáshoz képest három új nyilvántartási rendszert vezetett be

(a korábbi jogszabály is ismerte a büntettek és az előzetesen letartóztatottak nyilvántartását), ez azzal járt együtt, hogy ugyanazon eljárási cselekményről legalább négy értesítő lapot kell kiállítani, amely az adminisztrációs terheket nyilvánvalóan megnöveli.

Meg kellene vizsgálni, hogy nem lenne-e elegendő a bíróságnak (de ugyanez vonatkozik az ügyészségre és a nyomozó hatóságokra is) egy értesítő lapot kiállítani és ennek alapján a kérdéses nyilvántartást vezető adatkezelők egymás részére nem adhatnák-e tovább a megfelelő adatokat.

Adatvédelmi szempontból nem lenne aggályos az a megoldás, hogy a bíróság (ügyész, nyomozó hatóság) ugyanazon adatról csak egyszer tájékoztassa a nyilvántartó szervet, mivel a bűnügyi nyilvántartás minden alrendszerének a tárgybeli rendelet szerint azonos a kezelője. A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalának belső munkaszervezéssel kellene megoldania az adatok továbbítását azzal, hogy az adatközlő adjon tájékoztatást arról; az információ mely alrendszereket érinti.

A Be. megalkotásának idején az adatvédelem még „gyermekcipőben” sem járt. Ezért mód volt arra, hogy különböző belső utasításokban rendelkezzen arról a végrehajtó hatalom, hogy mely szerveket kell értesíteni a büntetőeljárás megindításáról, illetve a jogerős elítélésről. Az adatvédelmi jog kiépülésével párhuzamosan ezeket az alacsony szintű jogforrásokat hatályon kívül kellett helyezni és törvényi szinten kell szabályozni a különleges adatok kezelésének, továbbításának rendjét.

A 112/1979. (IK. 9.) IM-utasítás rendelkezett arról, hogy a jogerős határozatot, illetőleg a jogerős elítélésről szóló értesítést mely szerveknek kell megküldeni annak érdekében, hogy a jogerős elítéléshez kapcsolódó nem büntetőjogi következményeket végre lehessen hajtani. Ezt az utasítást a 4/1998. (IK. 6.) IM-utasítás 1998. június 30-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

A Be. 404. §-a (1) bekezdésének h) pontja e jogszabály rendeleti szintű kiadására továbbra is felhatalmazást ad az igazságügy-miniszternek. Az adatközlés adatvédelmi szempontból eldöntendő kérdés, hogy a szabályozás jogforrási szintje megfelelő-e avagy sem, mindenesetre a jelenleg hatályos törvény ilyen felhatalmazást ad és ezt fel lehet fogni úgy, mint a büntetőítélet végrehajtása érdekében tett adminisztratív intézkedések szabályozására vonatkozó felhatalmazást. Ebben az értelemben a Be. és az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet összhangban van (a büntetőjogi és az igazságszolgáltatás körébe tartozó egyéb rendeletek kiadására való felhatalmazás).

A szaktörvények döntő többsége, illetve más jogszabály sem rendelkezik arról, hogy a munkajogi jog-

hátrányt végrehajtó (elrendelő, megállapító) szervezet hogyan értesül az elítélésről.

Ilyen például a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1994. évi LXIV. törvény 2. § (1) i) pontja, amely szerint a polgármesteri tisztség automatikusan megszűnik a polgármester e tisztségével összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatti elítélése esetén.

Az 1983. évi 3. tvr. 3. §-a (3) bekezdésének c) pontja szerint nem lehet jogtanácsos az, akit a bíróság e foglalkozástól eltiltott, ugyanilyen rendelkezést tartalmaz a közjegyzők esetén az 1991. évi XLI. törvény 17. §-ának (3) bekezdése, a köztisztviselők esetén a Ktv. 7. §-ának (1) bekezdése, a felsőoktatási oktatókra az 1993. évi LXXX. törvény 14. §-a (1) bekezdésének a) pontja, az orvos tekintetében az 1994. évi XXVIII. törvény 19. §-a (1) bekezdésének a) pontja, illetve 22. és 23. §-a a gyógyszerészek tekintetében az 1994. évi LI. törvény 18. és 19. §-a és a felsorolást még lehetne folytatni.

Az olyan foglalkozások esetében, ahol a büntetlen előélet alapfeltétel, a hatósági erkölcsi bizonyítvány alkalmazás előtti bekérése megoldás, ám itt is további probléma, hogy a munkaviszony (szolgálati viszony) tartama alatt történt elítélésről a munkáltató (vagy a kamarai tagsághoz kötött tevékenységek esetén az illetékes kamara) már nem értesül.

Az olyan foglalkozások esetében azonban, ahol a büntetett előélet nem kizáró oka a szakma gyakorlásának – és végső soron e foglalkozások vannak túlnyomó többségben – semmi sem biztosítja a büntető elítélés nem büntetőjogi jogkövetkezményeinek hatályosulását. Ez különösen akkor okoz problémát, ha a bíróság a terhelttel szemben foglalkozástól eltiltást alkalmazott.

A megoldást itt is csak az jelenthetné, ha az igazságügy-miniszter – élve a Be. felhatalmazásán alapuló rendeletkiadási jogával – új miniszteri rendeletet adna ki a bírósági határozatokról való értesítések tárgyában. A rendeletben fel lehetne sorolni mindazokat a szervezeteket, amelyeknek a büntető elítélés tényéről, vagy adott esetben annak konkrét tartalmáról (milyen bűncselekmény miatt és milyen jogkövetkezményt alkalmaztak) tudomást kell szerezniük ahhoz, hogy a külön jogszabályokban a büntető elítéléshez fűződő nem büntetőjogi jogkövetkezményeket végre tudják hajtani.

Ezek a hiányosságok nem a szűken vett büntető ítélezés adminisztrációs problémái, hanem az igazságszolgáltatás mint államhatalmi ág funkcionális zavarait eredményezik már most is: a Magyar Köztársaság büntetőbíróságai által hozott büntető ítéletek végrehajtása, végrehajthatósága az, amely e jogszabályok korszerűsítésén múlik.

Egyet lehet érteni azzal a következtetéssel, hogy

a bíróságok büntetés-végrehajtási tevékenységével kapcsolatos, már tartalmukat és jogforrási szintjüket tekintve is elavulttá vált belügy-, valamint igazságügy-miniszteri utasításokat felül kell vizsgálni és helyettük – az érintett miniszterekkel, a legfőbb ügyésszel és az OIT-tal egyetértésben – új, egységes, a hatályos törvénynek megfelelő miniszteri rendelet szükséges kiadni.

Ezeket olyan részletességgel kell kidolgozni, hogy annak végrehajtása érdekében további jogi norma kiadására ne legyen szükség. A rendeletekben – mellékletükként – kellene szabályozni azoknak az értesítő lapoknak a tartalmát, amelyeken a bíróságok a büntetés, intézkedés, illetőleg kényszerintézkedés és szabálysértési jogkövetkezmény végrehajtása iránt intézkednek.

A Bnyt. felhatalmazása alapján kiadott 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendelet kapcsán meg kellene vizsgálni, egyszerűsíthető-e a jelenlegi adatszolgáltatási rendszer olyan módon, hogy a büntetőügyekben eljáró hatóságok a bűnügyi nyilvántartások számára csak egy értesítő lapot állíthassanak ki és küldhessenek meg, és a bűnügyi nyilvántartási adatbázisokat kezelő szervek továbbíthassák egymásnak a megfelelő adattartalmú értesítéseket.

Szükséges az 1998-ban hatályon kívül helyezett 112/1980. IM-utasításhoz hasonló olyan rendelet kiadása, akár vagy ezeknek a szabályoknak a Btké-ben történő elhelyezése is, amely a büntető elítéléshez fűződő nem büntetőjogi jogkövetkezmények végrehajtása érdekében pontosan megjelöli, hogy az elítélésről pontosan milyen szervezetet, mely célból és az elítélés milyen adattartamáról kell tájékoztatni.

5. Nemzetközi kötelezettségvállalásainkból származó, még nem egyértelmű összhangot tükröző néhány harmonizációs jogalkotási probléma megoldása, a büntető igazságszolgáltatási rendszer reformja, a magasabb és alacsonyabb rendű jogszabályok közötti diszharmónia megszüntetésének, minden jogkorlátozás törvényi szintű szabályozásának időszakában a gyakorlati igényekkel kapcsolatos feladatok lehetőség szerinti gyors megoldása a fejlődés mozgató ereje.

Az európai modell – a nemzeti sajátosságok figyelembevételével – költségkímélő, de mégis hatékony megoldásokkal adaptálható. Ez az európai modell a strasbourgi bíróság döntéseiből következtethető ki.

Mint minden összehasonlításnál – így a büntetés-végrehajtás esetében is – az elsődleges feladat azoknak a körülményeknek a figyelembevétele, amelyek övezik, determinálják fejlődését, alakulását befolyásolják, de amelyek kívül állnak rajta.

A jogokat is felül lehet vizsgálni és ki lehet egészíteni. Még az emberi jogok sem változtathatatlanok, mintha kőbe lennének vésve. A demokratikus biztonságot meg kell óvni a különféle látható

vagy rejtett veszélyektől, így többek között a szervezett bűnözéstől, a korrupciótól, a kábítószeres bűnözéstől. Ennek garانتálása állandó folyamat, amely napról napra új erőfeszítéseket követel.

A bűnözésre adott válasznak tiszteletben kell tartania a büntetőjog és a büntetés-végrehajtási jog társadalmi funkcióját; igazodnia kell ezek hagyományos értékeihez és a jogállamiság megkívánta feltételekhez, azaz az elkövetett bűncselekmény súlyához igazodó büntetés keretei között csak az individualizációval lehet a speciális prevenció szempontjait érvényesíteni. Ugyanakkor figyelembe kell venni a sértettek szükségleteit, a lakossági elvárásokat is. Ahhoz, hogy a megmutatkozó nagyfokú igényre gyors és minőségi választ adhassunk, sokirányú reformot kell végrehajtani. Így többek között a jogalkotásban, az igazgatásban, a végrehajtás területén.

A jövőt illetően is egyértelművé vált, hogy a büntetőjogi szabadságvesztés és szabadságkorlátozás a társadalom, az egyén és az állam védelme érdekében nem nélkülözhető. A hatékony bűnüldözés viszont az állam kötelezettsége. Tehát a jogállami, azaz törvényes működés biztosítása az állam kötelessége, természetesen ebbe beleértendő az anyagi feltételek biztosítása is. Ahhoz, hogy a munkáltatás még jobb legyen, a foglyok által termelt termékeknek prioritást kellene biztosítani az állami megrendeléseknél.

A jövő emberközpontú büntető igazságszolgáltatása szempontjából a szankcionálás feltételei és formái mellett fontos az eljárás és a büntetés-végrehajtás is. Nem szabad eltérni, hogy következmény nélküli legyen a normasértés, elmaradjon a végrehajtás, a cselekmény által megbolygatott szabadságkorlátokat és védelmi köröket újból meg kell szilárdítani, mégpedig a hatékonyság érdekében gyorsan és nyilvánosan. A bűnelkövető emberben nemcsak az individuumot, hanem az embertársat is látnunk kell. A büntetőjog, a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás koncepciója és szerkezete középpontjában – mint tet-

tesnek és sértettnek egyaránt – az ember védelmének és tiszteletének kell állnia, melyből levezethető szabadságának korlátja is, amelyet csak annyiban gyakorolhat és amelynek tiszteletben tartását csak annyiban igényelheti másoktól, amennyiben embertársainak ugyanolyan és éppúgy tiszteletben tartandó szabadságába és jogaiba nem ütközik.

A megújulás minden intézményrendszerre kell, hogy érintsen, magában kell foglalnia a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a büntetés-végrehajtási jog további korszerűsítését is. Az egész rendszer megismerése lehet az az alap, melyből kiindulva kell vizsgálni a működését. Így lehet választ kapni az olyan kérdésre, hogy összességében hatékony-e vagy részleteiben, s hol szükséges a rendszerében javítani. Időtálló prognózist is nyújtó tételeket megfogalmazni napjaink változó világában, az ezredfordulón álló Magyarországon nagyobb felelősséget jelent, mint egy mozdulatlan időszakban.

A büntetés-végrehajtási jognak teljes összhangban kell lennie a büntető anyagi és eljárási joggal; ez utóbbiak kodifikációjának befejezésére vár éppen ezért egy új büntetés-végrehajtási törvény már kidolgozott koncepciójának törvényi szabályokba foglalása is. Addig is azonban a hatályos szabályozással való teljes összhangra ügyelni kell, ennek megzavarása esetén törvényességet veszélyeztető helyzet állhat elő.

Az emberi és állampolgári jogok biztosítása iránti igény ott a legerősebb, ahol az állam a legsúlyosabban korlátozhatja ezeket a büntető jogszabályok végrehajtása során. A büntetés-végrehajtás nem lehet az önkényesség eszköze, mindig a törvények betartásával kell teljesítenie funkcióját. Szempont a társadalom védelme a bűnelkövetőtől, de szempont a végrehajtás során az ő védelme is a társadalom haragjától, a hatóságok egyes megtévedt tagjainak esetleges önkényes eljárásától. Ha a végrehajtási tevékenység

nem törvényes, nem váltja ki az állam törvényei iránti tiszteletet és természetesen nem felel meg a jogállamiság követelményeinek sem. Az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás tevékenységében nincs súlyosabb követelmény, nagyobb érték, mint az alkotmányosság és a törvényesség megtartása.

A büntetés-végrehajtás akkor tudja betölteni korunkban szerepét, ha úgy tud hatékonyan működni, hogy megfelel a jogállamiság követelményeinek. Büntetés-végrehajtási rendszerünk továbbfejlesztésének összhangban kell lennie jogéletünk fejlődési irányvonalával, az emberi és állampolgári jogok fokozott védelmének igényével, a demokrácia kiteljesedésének egyik feltételét jelentő törvényesség követelményeivel. Amely végrehajtási tevékenység nem törvényes, az nem felel meg a jogállamiság követelményének sem; mint ilyen, eleve nem lehet hatékony, nem váltja ki az állam törvényei iránti tiszteletet. Jogállamban a büntetés-végrehajtás törvényességének elsődlegesnek kell lennie.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy amikor a törvényesség és annak garanciái tovább nőnek, más a nyilvánosság szerepe is.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2000. október 6. napján fogadta el 19. számú ajánlását „Az ügyészség szerepe a büntető igazságszolgáltatási rendszerben” címen [Rec (2000) 19.], amelynek 1. pontja szerint „az ügyészek ... a társadalom és a közérdek nevében biztosítják a jog alkalmazását, amikor a jogsértés büntető szankciót von maga után, figyelemmel mind az egyén jogaira, mind pedig a büntető igazságszolgáltatási rendszer szükséges hatékonyságára.” A 3. pont értelmében az ügyész felügyeli a bírói határozatok végrehajtását. Az ajánláshoz fűzött magyarázat szerint az ügyész szerepe rendszerenként változik a bírósági határozatok végrehajtását illetően. „Bizonyos esetekben az ügyész maga rendeli el a bírósági határozat végrehajtását; más esetekben felügyeli a végrehajtást; minden esetben szerepe rendkívül fontos, amikor szabadságvesztés büntetésről van szó.” – tartalmazza a dokumentum.

A gyakorlati kérdések felismerése a tudomány művelőit, a jogalkotókat és jogalkalmazókat, a jogkövetőket a szakmai kérdések legjobb megoldására ösztönzi.

A '90-es évek elején a büntetőjogi fejlődés egyértelműen a büntetőjog alkotmányosodási folyamatként jellemezhető (Szabó András). A bv. jogra is ugyanez mondható el. A bv. jog az életviszonyok majdnem valamennyi részét átfogja és egyben a jogrendszer szankciós zárköve.

Tudományos művelése során szükség van azokra az információkra, amelyeket a kompetens tudományszakok nyújtanak és nyújtani tudnak, így különösen a kriminálszociológiaként és kriminálpszichológiaként

művelt kriminológia tudományos információira is.

Sem az Alkotmány, sem a büntetőjog, a bv. jog nem minősíthet és nem diszkriminálhat a személyiségi állapot alapján. Mind a neoklasszikus (Szabó András), mind a társadalomvédelmi irányzat (Vigh József), avagy a közvetítő iskola képviselői (Gönczöl Katalin) tudományos eredményei és a gyakorlati tapasztalatok közös többszöröse mellett is, ellene is felsorakoztathatók továbbgondolkodásra készíthető érvek.

A büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltságán világszerte egyrészt új börtönök építésével, ebbe a magántőke felhasználásával (magánbörtönök kérdése), elektromos karperec alkalmazásával próbálnak enyhíteni, másrészt a nem szabadságvesztéssel járó büntetések szélesebb körű alkalmazásával. A külföldi példák átvétele előtt azok gazdasági mutatóit is szükséges figyelembe venni, mennyibe kerül annak a rendszernek a kiépítése.

6. Az ún. közösségre alapozott büntetéseket és intézkedéseket úgy kell végrehajtani, hogy a lehetőség határáig érthetőek legyenek az elkövető számára és a társadalomba való megfelelő beilleszkedés szemszögéből elősegítsék személyi és társadalmi fejlődését. A felügyelet módszereinek és az ellenőrzésnek ezeket a célokat kell szolgálniuk – tartalmazza a Bűnözés Problémáival Foglalkozó Európai Bizottság (CDPC) PC-R-CP 92) 7. számú ajánlása 55. pontja. A preambulum b) pontjában már felhívja a figyelmet arra, hogy ezeket a szankciókat azokkal a garanciákkal összhangban, összeegyeztetve lehet kialakítani és alkalmazni, amelyek védelmet nyújtanak az elkövetők alapvető emberi jogainak megsértése ellen. Pusztán a bebörtönzés helyettesítése nem igazolja az alkalmazásukat, sem végrehajtásuk bármely eszközét.” Világos szabályokra van szükség a végrehajtásért felelős személyzet és a közösség mindazon tagjai számára, akik érdekeltek e területen. A végrehajtást mindig egyéniesítve kell eszközölni, vagyis úgy, hogy az elkövetett tett és a ráadott büntető válasz megfelelően egymásnak és az elkövető személyiségének és képességének. „A végrehajtásért felelős személyzet legyen elegendő létszámú ahhoz, hogy sajátos kötelezettségeit hatékonyan végrehajthassa” – tartalmazza a 38. pont. „A végrehajtó hatóságnak megfelelő anyagi eszközökkel kell rendelkeznie, amelyeket közalapokból kell a rendelkezésre bocsátani.” (42. pont).

Ezeket a tételeket természetesen minden szankció végrehajtására nézve fennállónak kell tekintenünk.

Korunkban az egyes elméletek kizárólagossággal szemben olyan egyesítő elmélet kidolgozására van szükség, amely tükrözi a büntetési célok sokoldalúságát, egyben differenciáltabbá válik napjaink kérdéseinek megválaszolásában.

Lőrincz József elaborátumát záró soraival

„ésszerű lenne a jövőnk szempontjából bátorítást nyújtani a büntetés-végrehajtási tudomány lendületesebb fejlődésének. E tudomány legfontosabb sajátossága az lenne, hogy ismerve a büntetés-végrehajtás valóságát a más tudományok íróasztal-melegágyában kikeltetett gondolatcsérjéket vagy a külországi melegházakban szépen kilombosodott reformintézményeket képes lenne gondosan megválogatva és honosítva a hazai talajban megeredeztetni.

Végképp fel kell számolni a múlt századi elzárkózást, amely a börtönöket misztikussá tette a közvélemény előtt, mint a tibeti lámák kolostorait és amely így most – a nyitás korszakában – szemfüles filmek és riporterek kedvelt vadászterületévé válhatott. „Szép volna a magyar büntetés-végrehajtás hajóját jó széllel, egyenletes sebességgel nyugodt európai vizekre irányítani, hogy megvalósuljon az európai börtönügy egyik klasszikusának, Krohnenak mondása, miszerint a börtönügy, mint emberrel foglalkozó szakma legyen egyaránt tudomány és a gyakorlat művészete.”

Finkey Ferenc több, mint 90 évvel ezelőtt jogos felháborodással írta „nem nagyítok, ha azt mondom; igen gyakran megtörténik, hogy valaki bíró, ügyész vagy ügyvéd lesz anélkül, hogy a börtönügyről behatóbb fejtegetéseket hallgatott volna, vagy hogy addigelé egy modern fegyházat látott volna. Kívánatos volna – írja ugyanitt – nálunk is egyenesen kötelező tárggyá tenni a joghallgatók tanrendjében a börtönügyet.” Tisztelettel azt a tájékoztatást adhatjuk, a század-, az ezredfordulóra ez végre megtörtént.

7. Befejezésül még azt emelném ki, hogy a büntetés-végrehajtási jog elemzésekor mindig egy adott időpontban fennálló helyzetről kaphatunk képet, a következő nap esetleg már új gyakorlati kérdést, tudományos eredményt vagy jogalkotói szempontot hozhat felszínre, amelyre ugyanúgy mint az egész összefüggésrendszerre, nyomban oda kell figyelni. Nem lezárt kérdéstről van szó, hanem folyamatos feladatról. A fejlődésért, még korszerűbb és hatékonyabb, a humánusot szolgáló állami és jogi intézményrendszerért dolgozunk, ezen belül ugyanilyen büntetés-végrehajtási rendszerért, magyar és egyben európai büntetés-végrehajtásért, ezt előmozdító büntetés-végrehajtási jogért.

COLLOQUIUM

Chronowski Nóra
egyetemi tanársegéd

Petrétei József
tanszékvezető egyetemi docens

Az Európai Unió alkotmánytervezete*

Bevezető gondolatok

Az alkotmány fogalmát a közjogi gondolkodás az utóbbi évtizedekig az állam fogalmával kapcsolta össze, az államilag szervezett társadalom jogi alaprendjét konstituáló normaként határozta meg. Éppen ezért meglepőnek tűnhet, hogy az Európai Unióval kapcsolatban – amely integrációs szerveződésként a klasszikus felfogás szerint nem érte el az államiság fejlettségi fokát – alkotmányt említünk. A jogi definíciók azonban nem örökérvényűek, nem megbont-hatatlanok és nem egységesek. Az alkotmány tágabb értelmezése szerint összefüggésbe hozható az államnak nem minősülő entitásokkal is, amelyek politikai egységük össz állapotában szintén normalizált alapszövege szerint épülnek fel és tevékenykednek.

Ezért az a gondolat, hogy az Unió szerződéses alapjait alkotmány fogja felváltani, ma már – a Maastrichti és az Amsterdami Szerződések miatt – nem tekinthető utópisztikusnak, és számos forrásból táplálkozik.

Közjogi szempontból kiemelkedően fontos kérdés, hogy a közösségi jog egésze, az *acquis communautaire* jelenlegi állapotában felfogható-e alkotmányos, avagy ilyen minőség elérése felé törekvő rendként. Annak elfogadásával, hogy a közösségi jogalkotás még nélküli ugyan a modern alkotmányos demokráciák participációs mechanizmusait¹, továbbá, hogy a kérdés még nem dönthető el egyértelműen, az Európai Közösséget és az Uniót alkotó szerződéseket, különösen a Maastrichti és az Amsterdami Szerződéseket – összhangban a Luxemburgi Bíróság véleményével – alkotmányként lehet felfogni², az alkotmányozási folyamat pedig progresszívnek ismerhető el. Ez levezethető a közösségi jogrend alapértékeiből, a Közösség államszervezeti funkcióinak és a hagyományos állami hatásköröket érintő kompetenciáinak a meglétéből. Az EK-t magas fokú normatív nemzetek felettség jellemzi³, s a közösségi jog sajátos elvei alkotmányos alapelvekké, az EK Bírósága pedig „alkotmánybíróvá” vált⁴, amely a közvetlen hatály és szupremácia elvét kifejlesztő ítélkezési gyakorlatának köszönhető.⁵ A luxemburgi esetjog tehát az alkotmányosító törekvések egyik, de nem kizárólagos forrása.

Az uniós szinten zajló „alkotmányozási folyamat” az intézmények oldalán is kimutatható, és ennek aktív szereplője az Európai Parlament. A továbbiakban e szerv vonatkozó határozatait és tervezeteit kívánjuk bemutatni és értékelni, csatolva az alkot-

mánytervezet fordítását. A genetikus elemzés szándéka elsődlegesen az Unió reformjával foglalkozó hazai szakirodalom gazdagítása.

I. Előzmények

Az európai integráció történetének eddig minden évtizedében folytak viták az – állami modellre orientálódó – „Unióalkotmányok” tervezetéről.⁶ Az ötvenes években az Európai Politikai Unióra vonatkozó kezdeményezések, a hatvanas években a Fouché-tervek, a hetvenes évek folyamán a Tindemans-jelentés, a nyolcvanas években az Európai Parlamentnek az Európai Unió alapítására vonatkozó szerződéstervezete, a kilencvenes években pedig szintén az Európai Parlamentnek az „Európai Unió alkotmánya” címmel napvilágot látott tervezete került az érdeklődés középpontjába. Mindegyik esetben kimutatható a törekvés, hogy az Európai Közösség komplikált és különböző szegmensekből összetevődő konstrukcióját egységes formába öntsék és mintegy „politikai tetővel” lássák el.⁷

Az Európai Parlament tehát már két alkalommal tett kísérletet arra, hogy az Unió alapjait az „alkotmány” formájában fogalmazzza meg. A plénum először 1984 februárjában fogadta el az Európai Unió alkotmánytervezetét, amely föderasztikusan tagolt, a gazdaságpolitika, a társadalompolitika és a nemzetközi kapcsolatok területére vonatkozó hatáskörökkel rendelkező Uniót irányzott elő. E dokumentum azonban – amelynek nagy része tartalmilag beépült a Maastrichti Szerződésbe – az Európai Unió alapítására vonatkozó szerződés tervezetét jelentette, nem pedig alkotmányt.

A második kísérletre 1994 februárjában került sor. Ennek az alkotmánykezdeményezésnek az volt a célja, hogy szisztematizálja a Közösség fejlődésének negyven éve alatt kialakult komplex struktúrát, reagáljon az aktuális reformigényekre, és ezáltal új impulzusokat adjon az európai integráció további menetére vonatkozóan. A tervezetet azonban semmi esetre sem tekintették lezárt, nem vitatható és minden tekintetben kidolgozott dokumentumnak: a plénum nem is alkotmányként fogadta el, hanem olyan „nyersanyagként”, amire az 1994 júniusában megválasztandó parlament a saját alkotmánykezdeményezését alapozhatja. Az Európai Parlament ugyan időben ki akarta dolgozni és el is akarta fogadni az alkotmánytervezetet, amelyik az Unió további alakításának koncepcióját rögzítette, de mivel az idő a plénumon való intenzív megvitatásra nem volt elegendő, az alkotmánytervezet átdolgozását a következő parlamenti periódusra halasztották.⁸

II. Az alkotmánytervezetről szóló határozat

Az Európai Unió alkotmányáról szóló jelentést az Európai Parlament Intézményi Bizottsága dolgozta ki, és a tervezetet 1994. február 10-én – sürgősségi eljárásban – terjesztette a plénum elé.⁹

1. A Parlament az alkotmánytervezetet elfogadó határozatában¹⁰ több olyan korábbi dokumentumot jelölt meg, amelyek az Unió alkotmányára vonatkozó javaslata előzményének tekinthetők.

a) Elsőként az 1989. április 12-i alapvető jogokról és szabadságokról szóló határozatára hivatkozott.¹¹ Ez az alapjogi katalógus olyan nyilatkozat, amelyben az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok megóvása a Közösség legitimitása számára elengedhetetlen előfeltétel, és a Parlamentnek kötelessége a Közösség olyan modelljének a fejlesztését támogatni, amely az alapvető jogokra, az alapvető szabadságokra és a toleranciára épül. A határozat rámutat arra, hogy a Közösség identitásának az európai polgárok közös érdekeinek megfogalmazásában kell kifejezésre jutnia, és nem létezhet európai állampolgárság addig, amíg nem élvez minden polgár a közösségi jog alapján jogai és szabadságai azonos védelmét. A 28 cikkelyből álló katalógus – egy-két kivételtől és némi módosítástól eltekintve – szerepel az alkotmánytervezetben is.

b) Az alkotmánytervezetre vonatkozó határozat előkészítésében fontos szerepe volt az Európai Parlament 1990. július 11-i határozatának,¹² amely a Parlamentnek az Európai Unió alkotmánytervezetere vonatkozó irányelveit foglalta össze. E döntés utal az 1984. február 14-i szerződéstervezetre – amelyet a szakirodalom tulajdonképpen alkotmánytervezetként kezelt – és egyéb olyan határozatokra, amelyek a parlamentnek a Közösség regionális politikájára és a régiók szerepére, a gazdasági és valutaunióra, a kormányközi konferenciára, a Bizottság törvényhozási programjára stb. vonatkoztak. A határozat abból indult ki, hogy „az Európai Unió megfelel Európa demokratikus népei törekvéseinek, amely az eddig elért kapcsolatokat egyre tovább mélyíti azért, hogy a sorsközösséghez tartozás tudatában és az európai identitás tanúsítására vonatkozó akaratban egyesült Európát alkossanak. Az Unió eleget tehet a gazdasági potenciálja, jogi szerepe és annak a mélyreható változásnak az alapján fennálló felelősségnek, amely az európai kontinensen végbemegy és új, a szabadság, a demokrácia és az együttműködés alapelvein alapuló rendet követel meg.” Az Unió olyan alkotmányos renden nyugszik, amelyik a demokrácia alapelveire orientálódik, és teljesíti a tagállamok és az Unió között megkövetelt egyensúlyt. Az Unió céljainak meghatározása után az irányelvek négy nagy területre vonatkozóan határozzák meg a leendő alkotmánytervezetét: a demokratikus legitimitáció, az intézmé-

nyek efficiense, az Unió jogosítványai, valamint az alkotmány hatályba lépése és módosításai kérdéseiben adnak alapvető szempontokat. E szempontok túlnyomó többsége megtalálható az alkotmánytervezetben. Az Európai Parlament megbízta az Intézményi Bizottságát, hogy az irányelvek alapján és a kormányközi konferencia eredményeire tekintettel dolgozza ki az Unió alkotmánytervezetét.

c) Az Európai Parlament utalt annak a referendumnak az eredményére is, amely Olaszországban az 1989. évi európai választások alkalmából lezajlott, és amely szerint az olasz nép lenyűgöző többséggel amellet szavazott, hogy az Európai Parlament dolgozza ki az Európai Unió alkotmánytervezetét. E döntést a parlament alkotmányozó mandátumként értékelte.

d) Szintén hivatkozási alapot jelentett az Európai Parlament számára a tagállamok parlamentjeinek 1990. november 27–30. között Rómában lezajlott konferenciája, melynek zárónyilatkozatában¹³ megfogalmazódott, hogy elérkezett az idő „a tagállamok közötti kapcsolatok egész komplexumát az Európai Unióba átültetni, mégpedig alkotmányra vonatkozó javaslat alapján, amelyet olyan eljárás segítségével dolgoznak ki, amelyben az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek fognak részt venni.”¹⁴

e) Az Európai Parlament 1990. december 12-én hozott határozatában¹⁵ állapította meg az Európai Unió általa kidolgozandó alkotmánytervezetének alapvető rendelkezéseit. E tervezet a preambulum után a következő tagolást tartalmazza: az alapvető jogok és alapvető szabadságok, az uniópolgárság, a tagállamok jogai és kötelességei, az Unió szervei,¹⁶ a törvényalkotási eljárás, a végrehajtás, költségvetés és pénzügyek, költségvetési ellenőrzés, nemzetközi szerződések, az Unió intézményei, a hatáskörök, az alkotmány módosítása, a meglévő alkotmány hatályba lépése, valamint az átmeneti rendelkezések. A preambulum elején az Európai Unió megalakulása kerül kimondásra, majd az alapelveket és az Unió céljait, illetve hatáskörének alapvető szabályait rögzítik. Az alapvető jogokról és alapvető szabadságokról szóló fejezet utal az Európai Parlament ezzel kapcsolatban hozott 1989. évi nyilatkozatára, és ezt az alkotmány integrált alkotórészévé nyilvánítja. Néhány kiegészítést téve itt kerül megállapításra az alapjogvédelem bírói útjára vonatkozó garancia. Az uniós polgárságról szóló rész a meghatározás mellett kimondja a polgárok megkülönböztető kezelésének tilalmát, és rögzíti az Unió politikai életében való részvételt biztosító jogokat – a helyhatósági és az európai parlamenti választásokban való részvételt. A tagállamok jogait és kötelességeit tartalmazó fejezetben kerül kimondásra, hogy az uniós jog megelőzi a tagállamok jogát. E határozatban tehát már jóval pontosabban körvonalazódott az Eu-

rópai Parlamentnek az Unió alkotmányára vonatkozó konkrét elképzelése.

f) Az Európai Parlament hivatkozott az 1993. január 20-án elfogadott, az Európai Unió kibővítésének és az összeurópai rend megalkotásának konstrukciójáról és stratégiájáról szóló határozatára is.¹⁷ Ennek 18. pontja tartalmazza azt a meggyőződést, hogy „az Európai Unió az új tagállamok belépésével és az összeurópai követelményekkel szemben akkor fogja megállni a helyét, ha az Unió az Európai Parlament által kidolgozott és a tagállamoknak ratifikálásra előterjesztendő szövetségi állami struktúrájú és korlátozott, de a szubszidiaritás elve alapján konkrét jogosítványokkal, továbbá teljesen kibontakoztatott demokratikus intézményekkel rendelkező Unióra vonatkozó alkotmány alapján fejlődik tovább.”

g) Végül a Parlament hivatkozott az Európai Alkotmány kidolgozására vonatkozó Luster-féle határozati javaslatra, továbbá ügyrendjének 148. cikkelyére, valamint az Intézményi Bizottság korábbi jelentéseire és a Költségvetési Bizottság állásfoglalásaira.

2. A fentebb felsorolt dokumentumok és hivatkozások alapján az Európai Parlament az alkotmánytervezet kapcsán a következő tényezőket mérlegelte és foglalta a határozatába:

a) Azt a választási periódusa folytán többszörösen igazolt szükségszerűséget, amely lehetővé teszi az Európai Unió demokratikus alkotmánnyal való alátámasztását az európai mű polgárok igényeinek megfelelő továbbfejlesztése érdekében.

b) Azt a tényt, hogy Európai Unióról szóló szerződés nem teljesen felel meg az Uniónak a demokráciára és annak hatékonyságára vonatkozó, önmagával szemben támasztott követelményeknek.

c) Azt a követelményt, hogy az alkotmánynak az Unió polgárai számára könnyen hozzáférhetőnek és érthetőnek kell lennie.

d) Továbbá azt, hogy az Intézményi Bizottság jelentése fontos impulzust ad az európai intézményekben a demokráciáról és transzparenciáról folyó vitához, amit mind az Európai Parlamenten belül, mind a nemzeti parlamenteken belül is meg fognak indítani.

3. A plénum a határozatában vázolta azt a további eljárást is, amely az alkotmánytervezet jövőjére vonatkozott, és az alkotmányozási folyamat stratégiai lépéseit jelenti.

a) Az Európai Parlament elégedetten vette tudomásul, hogy az Intézményi Bizottság munkája – a mellékletként csatolt – Európai Unió alkotmányának tervezetéhez vezetett, és felhívta az 1994. júniusi választások során létrejövő Európai Parlamentet, hogy ezt a munkát azzal a céllal folytassa, hogy az európai alkotmányról folyó vitát elmélyítse és ennek során tekintettel legyen a nemzeti parlamentek véleményére és a nyilvánosságra mind a tagállamokban,

mind a belépni szándékozó országokban.

b) A Parlament javasolta, hogy az 1996-ra tervbe vett kormányközi konferencia előtt Európai Alkotmányozó Konvent üljön össze az Európai Parlament és a tagállamok parlamentjeinek képviselőiből, amelyek az Európai Parlament által előterjesztendő alkotmánytervezet alapján elfogadja az Európai Unió alkotmányára vonatkozó alapelveket és megbízást ad az Európai Parlamentnek a végleges tervezet kidolgozására.

c) A Parlament felhívta a tagállamok állam-, illetve kormányfőit, hogy a Spaak-Dooge-Bizottság modellje szerint és a görög elnökség javaslatának értelmében nevezzen meg és bízzanak meg olyan független szakértői csoportokat, akik az alkotmány meglévő tervezetét megvizsgálják, ezt a Parlamenttel megtárgyalják, azután pedig a kormányközi konferencia számára előterjesztik.

d) A Parlament javasolta a Bizottságnak és a Tanácsnak, hogy az 1996-ra tervezett kormányközi konferencia előterében azonos témában intézményközi konferenciát hívjanak össze.

e) Az Európai Parlament felhívta a tagállamok parlamentjeit, hogy közöljék vele álláspontjukat a végleges alkotmányszöveg előkészítésének és elfogadásának eljárására vonatkozóan.

f) Az Európai Parlament megbízta elnökét, hogy ezt a határozatot és a mellékletként csatolt alkotmánytervezetet a Tanácsnak, a Bizottságnak, továbbá a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek, valamint azoknak a belépni szándékozó államoknak, akikkel az Unió már hivatalos tárgyalásokat folytatott,¹⁸ juttassa el és e tervezet lehető leghelyesebb elterjesztéséről gondoskodjon.

III. Az alkotmánytervezet tagolódása

A tervezet preambuluma és nyolc címre tagolódik, összesen 47 cikket foglal magában. Az első cím az alapelveket sorolja fel (1–7. cikk), a második pedig az Unió hatásköreit (8–12. cikk). A harmadik cím az intézményi kereteket határozza meg (13–30. cikk), míg a negyedik az Unió feladatait tartalmazza (31–41. cikk). Ez utóbbi hat fejezetből áll. Az első fejezet az alapelveket (31. cikk), a második a törvényhozó hatalmat (32–33. cikk), a harmadik a végrehajtó hatalmat (34–35. cikk) a negyedik pedig a bírósokodást (36–39. cikk) foglalja magában. Az ötödik fejezet a pénzügyeket (40. cikk), a hatodik a tagállamok politikáinak koordinálását (41. cikk) szabályozza. Az ötödik cím a külkapcsolatokról (42–44. cikk), a hatodik az Unióba való belépésről (45. cikk), a hetedik cím pedig a záró rendelkezésekről (46–47. cikk) szól. Végül a nyolcadik cím az Unió által elismert emberi jogokat sorolja fel, összesen 24 pontba foglalva.

IV. Az alkotmánytervezet értékelése

A tervezet átfogó célja az Európai Uniónak olyan európai szövetségi állammá való átalakítása volt, amelyben egyértelműen felosztásra kerülnek a feladatok az Unió és a tagállamok között, a belső állami szinten a központi állam és a régiók közötti további felosztás lehetőségével. Érdeemes közelebbről megvizsgálni, hogy az alkotmánytervezet mennyiben szolgál integrációs célt, milyen változásokat hoz a hatékonyság és az átláthatóság érdekében, és miként kezeli a demokratikus legitimitáció problémáját, annak intézményi oldala, illetve a polgárok általi elfogadottság (akceptancia) tekintetében.

1. Az integrációs cél

Az alkotmánytervezettel elérni kívánt integrációs cél a szövegből nem derül ki egyértelműen. A preambulumban ugyan többek között utalás található az „európai népek egyre szorosabb összefogására”, az „európai identitás keletkezésére”, és az „európai népek közös értékeire”, továbbá a 2. cikkben meghatározásra kerülnek az Európai Unió céljai. Mindez azonban nem ad eligazítást a tekintetben, hogy az alkotmánytervezet melyik integrációs cél teljesítése érdekében készült. További kérdés – amely már az Intézményi Bizottság tanácskozásán is vitaponttá vált –, hogy vajon a tervezet esetében alkotmányról vagy chartáról van-e szó. Ez a megkülönböztetés nem csupán taktikai-stratégiai megfontolások kifejezése a tervezet realizálhatóságára és a jövőbeni Európai Unió flexibilitására vonatkozóan¹⁹, hanem annak is fokmérője, hogy mennyi kompetencia kerül európai szintre. Az alkotmány számára ezen túlmenően mindig előfeltétel a – leginkább államhoz hasonló – politikai rendszerrel és ennek szerveivel rendelkező entitás létezése. A polgár számára az alkotmány azt jelenti, hogy neki ebből közvetlenül jogok és kötelezettségek származnak. A tagállamok számára az alkotmány erősebb kötelezettségeket tartalmaz, hogy az európai integráció alapelveinek gyakorlatba való átültetését megvalósítsák. Ennek ellenére evidens, hogy az alkotmány csak annyira lehet jó, mint a benne lefektetett célok, mechanizmusok és szabályozások. A tervezet megjelöléséről folyó viták az integrációs folyamat minőségére vonatkozó döntő kérdésekhez vezetnek.

Az alkotmánytervezet az eddigi Európai Közösség rendszerét olyan elemek egész sorával tűzdelte meg, amelyek az Unió államiságára utalnak. Ennek során a pragmatikus, lépcsőzetes módszert – ahogy ezt a gyakorlatot az Európai Unióról szóló szerződésben folytatták – tovább vezetik.

– A megfelelő uniós intézmények elnökeit (Bizott-

ság, Tanács) választással juttatják hivatalba.²⁰ Ezáltal az intézmények elnökei az Unió politikai rendszerén belül erősebb legitimitációt kapnak.

– Kétkamarás jellegű rendszer kerül kialakításra: az Európai Parlament mint népképviselői kamara, és a Tanács mint államkamara egyenjogúan dönt a törvényhozási tárgyokról (kivéve a nemzetközi kapcsolatokat).

– Az Unió tevékenysége feletti politikai kontrollt az Európai Parlament veszi át. Az Európai Parlament részt vesz az Unió politikai irányvonalának megfogalmazásában, ezzel „politikaalakító” szerepét az alkotmánytervezet ténylegesen tovább erősíti.

– A nemzeti szint a szupranacionális mechanizmus javára veszít jelentőségéből (pl. a Bizottság megalkotásánál, az Uniónak a Bizottság általi diplomáciai képviselőténél, harmadik államokkal való szerződéseknél – meghatározott átmeneti időszak után – már nincs egyhangú szavazattal történő döntéshozatal).²¹

Az Unió államiságának kérdését az alkotmánytervezet természetesen nem zárja le véglegesen.²² A kétkamarás rendszer létrehozásában egyfelől az jut kifejezésre, hogy az Unió politikai rendszerét az alkotmánytervezet útján a továbbiakban a föderális struktúra felé szándékoznak elmozdítani. Ezzel némileg ellentétes tendencia – amely az Unió kormányközi elemeinek erősödésére hat –, hogy a választott elnökség következtében a Tanácsot mint szervezet felértékelik.²³ Az Intézményi Bizottság a Tanácsot továbbra sem kizárólag legiszlatív szervként határozza meg – amivel egyértelműbbé válna az EU-intézmények közötti horizontális hatalommegosztás –, hanem végrehajtási funkciókat is biztosít számára. A tervezet szerint a Bizottság a végrehajtásról történő általános rendelkezési jogkör keretében a végrehajtás jogát a Tanácsra átruházhatja. Az EK Alapító Szerződéshez képest tehát mégis megfigyelhető némi eltolódás a Bizottság javára az végrehajtási terén, amennyiben a Tanács rendelkezési joga e téren megszűnik.²⁴

A „föderális” szót csak az alkotmánytervezet preambulumban nevesítik, természetesen ezen túlmenően a föderalizmust mint az európai egyesülés alapvető alakító elvét explicit nem írják le.²⁵ Vertikális szinten sem rögzítik a hatalommegosztást biztosító garanciákat, azaz a tervezetben nem rendelik hozzá a hatásköröket az integrációs, a nemzeti, és a regionális szinthez. Az alsóbb szintek kompetenciáinak „kivájsi veszélye” tehát továbbra is fennáll, noha a hatáskörök egyértelmű megosztása az európai integráció számára döntő jövőkérdés. Ennek megválaszolásától függ, hogy milyen egyesült Európa áll majd az integrációs folyamat végén.

Eltérően számos tagállam alkotmányától, a tervezet nem írja elő, hogy a megalapítandó Európai

Unió lényeges tartalmát az alkotmánymódosításoktól védjék, vagyis nem állít fel materiális korlátokat az alkotmánymódosító hatalom számára. Ez szintén arra utal, hogy az Unió egyelőre nem szövetségi állam karakterű, hanem inkább sajátos kialakítású konstrukció.²⁶

2. A hatékonyság és az átláthatóság (transzparencia)

A hatékonyság és transzparencia növelése érdekében a döntési rendszert – összehasonlítva az eddigi gyakorlattal, továbbá az Európai Közösségről és az Európai Unióról szóló Szerződések szabályozásával – egyszerűsítik. Ez a tervezet szerint a jövőben még csak a törvényhozási eljárásra érvényes.²⁷ A törvények – jellegüknek megfelelően – különböző többséggel kerülnek elfogadásra. Az alkotmánytervezet nem ír elő – eltérően a korábbi javaslatról és gyakorlattól – olyan közvetítő bizottságot, amelyik a két kamara között egyeztető funkciót tölthetne be. Ez inkább visszalépésnek minősül az eddigi szabályozáshoz képest.²⁸

Az Unió által elfogadandó jogi aktusok hierarchiája is világosan strukturált: alkotmány-, szervezeti és egyszerű törvények. Az utóbbiak kerettörvényként is megalkothatók, ami megfelel az Unió előirányzott föderális karakterének.

A hatékonyság-deficit leépítésére tekintettel további fontos pont a Tanács összetételére vonatkozó szabályozás, amely megnyitja a lehetőséget arra, hogy a rezortspecifikus miniszteri (szektorális) tanácsoktól búcsút vegyenek. Az alkotmánytervezet előírja, hogy a Tanácsnak a jövőben a tagállamok integrációs ügyekért felelős minisztereiből kell állnia. Így a nemzeti kormányok által megnevezett uniós miniszterek jelenléte kiküszöböli a különböző kompetenciájú miniszterek, állami vezetők bevonását, vagyis a közreműködők létszáma redukálható. A tagállamok szempontjából előnyös, hogy az integrációs miniszterek felelőssége egyértelműen meghatározható, továbbá a nemzeti szintű tárcaközi koordináció szükségessége nagymértékben csökken.

A fentiekre tekintettel a szavazási szabályokat is alapvetően meg kell változtatni. A Tanács a tervezet szerint kettős többséggel határoz: a) az államok többségével (amelynél az alkotmány nem írja elő, hogy a tagállamok szavazatát a lakosságnagyság szerint különbözőképpen súlyozzák) és b) az Unió lakosságának többségével. Ez a szabályozás azonban a Tanácsnak olyan reprezentatív funkciót kölcsönöz, amely a klasszikus föderális hatalommegosztásban nem figyelhető meg.²⁹ A reprezentációs funkció ugyanis elvileg csak a polgárok által közvet-

lenül választott Európai Parlamentet illethetné meg.³⁰

Szintén a hatékonyság fokozásához járulna hozzá a tervezet azzal a megoldással, hogy az egyhangú döntéseket az öt-, illetve tízéves átmeneti fázis után teljesen megszüntetné.³¹

Az európai integráció fontos kulcskérdéseinek kormányközi szabályozása eddig a hatékonyság szempontjából kevés előnnyel járt. A szupranacionális szabályozási mechanizmus bevezetése kétségtelenül javulást mutathat a hatékonysági teherre tekintettel. A problémamegoldás a szupranacionális szinten azonban a tagállamok és polgáraik integrációs készségét feltételezi.³²

3. Demokratikus legitimitáció

Az Unióval kapcsolatos legitimitációs problémák két összefüggésben merülnek fel. Egyfelől intézményi oldalon kimutatható a demokráciadeficit, amelynek formai oka a hatáskör-átruházás. Ennek ténye önmagában nem vezetne demokrácia hiányra: a tartalmi ok abban keresendő, hogy olyan hatáskörök kerülnek a kormányközi alapon működő Tanács kompetenciájába, amelyekkel korábban a nemzeti törvényhozó szerv (a parlament) rendelkezett. Másfelől nem kellően szabályozott az integráció és a polgárok viszonya, amely a polgárok általi elfogadottság (akceptancia) növelésének lehetséges módozataira irányítja a figyelmet.

a) A Közösség és az Unió úgynevezett intézményi demokráciadeficitjének leépítése tekintetében az alkotmánytervezet javulást mutat. Az Európai Parlamentnek mint törvényhozó szervnek a jogait úgy szélesítik ki, hogy ez egyenjogú a Tanáccsal a legiszlatív funkciók teljesítésénél. Ezáltal az európai szinten a döntések demokratikus legitimitációját idézik elő. Az alkotmánytervezet természetesen nem tartalmaz utalást a Tanács nyilvános üléseinek lehetőségére.³³

A végrehajtási funkciót az uniós rendszerben a Bizottság végzi, és emellett a szabályalkotásra vonatkozóan kezdeményezési joga is van.³⁴ A Bizottság tétlensége esetében mindkét törvényhozási kamara (a Tanács és a Parlament) kezdeményezési jogot kap, amelyet azonban csak kölcsönös egyetértésben gyakorolhatnak. Ezáltal a Parlamentet a jogalkotás tárgyára, ütemére, tartalmára vonatkozó pozitív alakító joggal ruházzák fel.

b) Az Unió polgárközeliségének fokozását az alapjogi katalógusnak az alkotmánytervezetbe való felvételével törekszenek megoldani.³⁵ A polgárok szempontjából az alapvető jogok garantálása az Unióhoz való pozitív viszonyulást idézhet elő. A rendszeren belül a polgárnak az alkotmánytervezetben különleges pozíciót teremtenek. Természetesen ennek során figyelembe veszik mindazokat a jogi ga-

ranciákat, amelyek nagyrészt már nemzeti szinten is, a nemzeti alkotmányok alapján, az Európai Emberi Jogi Konvenció, valamint az „Európai Unióról szóló Szerződés” alapján illetik meg az egyént.³⁶ Nem döntik el azonban kellő egyértelműséggel, hogy az Unió által garantált emberi jogok megsértése esetén – ha egyben az Európai Emberi Jogi Konvenció rendelkezéseit is sérti – melyik bírói fórum jogosult eljárni.³⁷

Melléklet

Az Európai Unió alkotmányának tervezete

Preambulum

Európa népeinek nevében,

– minthogy az európai népek közötti egyre szorosabb egység és az európai politikai identitás iránti igény összhangban áll az első közösségi szerződések által kezdeményezett folyamatos integrációval és a föderális jellegű Unió kiépítésének lehetőségével,

– kiemelve, hogy az Európai Unióhoz tartozás az Uniót alkotó népek közös értékein alapul, különösen a szabadságon, az egyenlőségen, a szolidaritáson, az emberi méltóságon, a demokrácián, az emberi jogok tiszteletben tartásán és a jogállam primátusán,

– annak reményében, hogy e népek között erősíthető a szolidaritás, miközben elismerést nyer különbözőségük, történelmük, kultúrájuk, nyelvük, intézményi és politikai berendezkedésük,

– felismerve, hogy a polgárokat érintő döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebbi szinten szükséges meghozni, olyan hatáskörben, amelyet a közjó érdekében indokoltan telepítettek e magasabb szintre,

– emlékezve arra, hogy az Európai Unió céljai között szerepel a gazdasági fejlődés, a társadalmi haladás, a kohézió erősítése, továbbá a regionális és helyi önkormányzatok aktív bevonása a környezeti és a kulturális örökség elismerésével együtt,

– óhajtván garantálni az Unió polgárai és lakosai számára a jobb életkörülményeket, illetve a gazdasági-társadalmi növekedésben betöltött aktív szerepet,

– kijelentve, hogy az Európai Uniónak hatékonyan hozzá kell járulnia népei biztonságához, a külső határok sérthetlenségéhez, a nemzetközi béke fenntartásához, a Föld összes népének tartós, a környezettel összeegyeztethető és igazságos gazdasági fejlődéséhez, továbbá a megfelelő világméretű környezetvédelemhez,

– megerősítve, hogy az Unió nyitott az abban részt venni kívánó olyan európai államok számára, ame-

lyek ugyanazokat az értékeket fogadják el, ugyanazokat a célkitűzéseket követik, és elismerik a közösségi vívmányokat, az *acquis communautaire*-t,

- elfogadva, hogy egyes tagállamok képesek a többenél gyorsabban és mélyebben haladni az integráció megvalósításában, feltéve, ha ez a folyamat mindenkor nyitott marad az ahhoz csatlakozni kívánó többi tagállam számára, továbbá, ha céljaik összeegyeztethetőek maradnak az Unió céljaival, a tagállamok és az Európai Parlament megalkotják az Európai Unió Alkotmányát, annak érdekében, hogy
 - a célokat pontosítsák,
 - növeljék a hatékonyságot, az áttekinthetőséget és az intézmények demokratikus jellegét,
 - egyszerűsítsék és világossá tegyék a döntéshozatali eljárásokat,
 - normatív módon garantálják az emberi jogokat és alapvető szabadságokat.

I. cím – Alapelvek

1. cikk – az Európai Unió

1. Az Európai Unió (a továbbiakban az Unió) a tagállamokból és ezek polgáraiból áll; az Unió minden hatalma a polgároktól származik.

2. Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok történelmi, kulturális, nyelvi identitását és alkotmányos berendezkedését. Az Unió hatásköreit és kompetenciáit a szubszidiaritás és az arányosság elvének megfelelően gyakorolja.

3. Az Unió jogi személy.

4. Az Unió minden olyan eszközzel rendelkezik, amely szükséges hatáskörei gyakorlásához és céljai eléréséhez. Az Unió a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) alapján az egyre szorosabb integráció felé halad.

5. A tagállamok együttműködnek egymással és az Unió szerveivel az Unió céljainak elérése érdekében. Az Unió szervei az Alkotmányban meghatározott feladataikat látják el.

6. Az Unió jogának elsőbbsége van a tagállamok jogával szemben.

2. cikk – az Unió céljai

Az Unió hatásköreinek keretében a következő lényeges célokat követi:

- a békének, a demokrácia megóvásának, a gazdasági és társadalmi haladásnak, a teljes foglalkoztatottságnak és a környezetvédelemnek Európára kiterjedő biztosítása;
- olyan belső határok nélküli jogi és gazdasági térség kialakítása, amely a szociális piacgazdaság alapelvei szerint működik;
- a tagállamok és polgáraik támogatása a gazdasági, politikai és szociális téren bekövetkező belső és

külső változásokhoz való alkalmazkodásban;

- népei kulturális és szellemi kibontakoztatásának
- sokféleségükre figyelemmel történő – előmozdítása;
- nemzetközi szintű identitása megerősítése érdekében közös intézkedések kezdeményezése a béke, a biztonság és az igazságosságon, a jogállamiságon, a környezet védelmén, a gazdasági és társadalmi haladáson alapuló szabad és békés világrend kialakítása céljából.

3. cikk – az uniós polgárság

Minden olyan személy, aki valamely tagállam állampolgára, ennek alapján az Unió polgára.

4. cikk – a polgárok választójoga

Az Unió minden polgárának, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek állampolgárságával nem rendelkezik, az önkormányzati és az európai választások során a lakóhelyén az érintett tagállam állampolgáraival azonos feltételek alapján aktív és passzív választójoga van. E jogok pontos terjedelmét organikus törvény állapíthatja meg.

A polgárok választójogát alkotmánytörvény kiterjesztheti.

5. cikk – a polgárok politikai tevékenysége

Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy az Unió egész területén politikai tevékenységet folytasson.

Minden polgárnak joga van az Unióban közhivatalt vállalni.

Az Unió minden polgára jogosult az Unió területén kívül az Unió, ennek hiányában az adott külföldi országban képvisellel rendelkező bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli védelméhez.

6. cikk – a polgárok mozgásszabadsága

A tagállamok területén minden polgár szabadon költözhet, szabadon választhatja meg lakó- és tartózkodási helyét. A polgár itt az érintett tagállam állampolgáraival azonos feltételek mellett választása szerinti tevékenységet folytathat, fenntartva azokat a korlátozásokat, amelyek a közigazgatásban a közhatalom gyakorlásával összefüggő tisztségekre és státusokra érvényesek.

Az Unió elősegíti az esélyegyenlőség biztosítását, különösen azáltal, hogy törekszik elhárítani a polgárok jogainak érvényesítésére és hatékony gyakorlására vonatkozó akadályokat.

Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy az Uniót elhagyja és oda visszatérjen.

Az Unió és harmadik országok polgárainak, továbbá a hontalanoknak, akik az Unióban tartózkodnak, joguk van ahhoz, hogy visszásságok esetén az Európai Parlament által kinevezett polgári biztoshoz (ombudsmanhoz) forduljanak, vagy az Európai Parlamenthez petíciót nyújtsanak be.

7. cikk - az Unió által garantált emberi jogok

Az Unió jogának érvényességi területén belül az Unió és a tagállamok garantálják a VIII. címben felsorolt jogok tiszteletben tartását. Az Unió olyan módon tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Konvenciója és más vonatkozó nemzetközi szerződések garantálják és amiként a tagállamok közös alkotmányos alapelveiből levezethetők.

II. cím - Az Unió hatáskörei**8. cikk - a hatáskörök átruházása**

1. Az Unió az Alkotmányban és a közösségi szerződésekben megállapított hatáskörökkel rendelkezik, és a közösségi vívmányokat (az *acquis communautaire*-t) sajátjának tekinti.

2. Az Unió és a tagállamok a szolidaritás alapján működnek együtt a közös feladatok teljesítése és a közös célok elérése érdekében. Mellőzniük kell az olyan intézkedéseket, amelyek az Alkotmányban megállapított célok elérését veszélyeztethetik.

3. A szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek a céljait és érvényességi területét érintik, és amelyeket az Alkotmány nem módosít, az Unió jogának alkotórészei. Ezeket csak alkotmánymódosító eljárás útján lehet megváltoztatni.

4. A szerződések többi meghatározásai éppúgy az uniós jog alkotórészei, amennyiben ezek az alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek. Ezeket csak az organikus törvény megalkotására vonatkozó eljárás szerint lehet megváltoztatni.

5. Az Európai Közösség jogi aktusai, továbbá a tagállamok közötti együttműködés keretében hozott intézkedések – amennyiben az Alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek – továbbra is hatályban maradnak, mindaddig, amíg az Unió szerveinek mindenkori hatáskörük keretében hozott jogi aktusai és intézkedései a helyükbe nem lépnek.

6. Az Unió tiszteletben tartja az Európai Közösségek által elfogadott kötelezettségeket, különösen az egy vagy több harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel kötött megállapodásokat és egyezményeket.

9. cikk - a célok megvalósítása

Amennyiben valamely célja elérése érdekében az Unió intézkedése szükséges, azonban az Alkotmány vagy a szerződések nem írják elő az ehhez megkövetelt cselekvési jogszabályokat, akkor a hiányzó hatáskört organikus törvény ruhazza át.

10. cikk - a szubszidiaritás és az arányosság alapelve

Az Unió jogszabályainak gyakorlása, éppúgy mint a 9. cikk szerinti kiterjesztése, a szubszidiaritás elvének és az arányosság alapelveinek alárendelt.

A szubszidiaritás elve szerint az Unió csak akkor avatkozik be, amennyiben és amikor a tekintetbe vett intézkedések céljait a tagállamok szintjén nem tudják kielégítően megvalósítani és ezért terjedelmük vagy hatásai miatt az Unió szintjén jobban elérhetők.

Az arányosság alapelve szerint az Unió intézkedései nem haladhatnak túl az Alkotmány céljainak eléréséhez szükséges mértéken.

11. cikk - a tagállamok közötti együttműködés

Az Unió a tagállamok közötti együttműködés fennálló formáit törekszik megerősíteni, és erre a közösségi eljárásokat és mechanizmusokat alkalmazza.

E célból az Unió tevékenysége a közös álláspont megállapítására irányul, valamint az Európai Tanács és az Európai Parlament által meghatározott általános irányvonalak keretében közös akciókat valósít meg.

12. cikk - a tagállamok intézkedéseinek támogatása

Az Unió a tagállami intézkedésekre – nem kötelező jelleggel – ajánlást tehet, azokat támogathatja vagy ösztönözheti olyan területeken, amelyek az Unió által követett célokkal közvetlenül összekapcsolódnak, vagy ezekkel összefüggésben állnak.

E területeken az Unió a tagállamok koordináló tevékenységét is elősegítheti, és ehhez megfelelő támogatást nyújthat.

III. cím - Intézményi keretek**13. cikk - szervek és intézmények**

1. Az Unió szervei:

- az Európai Parlament
- az Európai Tanács
- a Tanács
- a Bizottság
- a Bíróság.

2. Az alkotmányban előírt speciális feladatokat intézi:

- a Régiók Bizottsága
- az Európai Központi Bank
- a Számvevőszék
- a Gazdasági és Szociális Bizottság.

3. A szerződések rendelkezéseinek sérelme nélkül organikus törvény további, meghatározott feladatok ellátásáért felelős testületeket és jogi személyiséggel rendelkező ügynökségeket hozhat létre. E törvény megállapítja alapszabályukat, különösen az ellenőrzésük részletes szabályait.

14. cikk - Európai Parlament: összetétel

Az Európai Parlament az Unió polgárainak

képviselőiből áll. A képviselőket az általános, közvetlen és titkos választás során öt év időtartamra egységes választási eljárás szerint választják meg.

A parlamenti helyek számát, a szétosztásukra vonatkozó alapelveket és a választási eljárást alkotmánytörvény állapítja meg.

15. cikk – Európai Parlament: jogosítványok

Az Európai Parlament:

- az Európai Tanáccsal együtt részt vesz az Unió általános politikai irányvonalainak meghatározásában,
- a Tanáccsal közösen törvényeket alkot, elfogadja a költségvetési tervet és jóváhagyja az Unió nemzetközi szerződéseit,
- megválasztja a Bizottság elnökét és kinyilvánítja a Bizottság iránti bizalmát,
- politikai ellenőrzést gyakorol az Unió tevékenysége fölött és vizsgálóbizottságot állíthat fel,
- gyakorolja az alkotmány és a közösségi szerződések által ráruházott kinevezési jogosítványokat,
- gyakorolja az egyéb – alkotmányban és közösségi szerződésekben – előírt jogosítványokat.

16. cikk – az Európai Tanács

Az Európai Tanács a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint a Bizottság elnökéből áll.

Az Európai Tanács az Unió továbbfejlesztéséhez szükséges impulzusokat ad és az Európai Parlament részvételével megállapítja az Unió általános politikai irányvonalait.

17. cikk – a Tanács: összetétel

A Tanács a tagállamok Unióval kapcsolatos ügyekben illetékes minisztereiből áll. Ezek a miniszterek vezetnek a nemzeti alkotmány rendelkezései szerint alkotott delegációkat. Minden delegáció egységes szavazatot ad le.

18. cikk – a Tanács: jogosítványok

A Tanács:

- törvényeket bocsát ki, elfogadja a költségvetést és az Európai Parlamenttel együtt jóváhagyja az Unió nemzetközi szerződéseit,
- koordinálja a tagállamok politikáit, ha ezt az Alkotmány előírja,
- gyakorolja az Alkotmány és a közösségi szerződések által ráruházott kinevezési jogosítványokat,
- gyakorolja az egyéb – az alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt – jogosítványokat.

19. cikk – a Tanács elnöksége

A Tanács elnökét a tagállamok öthatodának nem súlyozott többségével egyéves hivatali időtartamra vá-

lasztják. E megbízatás meghosszabbítható, de az nem lehet három évnél hosszabb.

20. cikk – szavazás a Tanácsban

A Tanácsban a határozathozatal mindig az államok többségével és a lakosság többségével történik.

Az egyszerű többség az államok többségét foglalja magában, hogyha az államok a lakosság többségét képviselik.

A minősített többség az államok kétharmadát foglalja magában, hogyha az államok a lakosság kétharmadát képviselik.

Nem éri el a kettős minősített többséget, ha vagy a tagállamok legalább egynegyede – aminek az uniólakosság legalább nyolcada felel meg –, vagy a tagállamok nyolcada – aminek az uniólakosság legalább negyede felel meg –, ezzel ellentétesen szavaz.

21. cikk – Bizottság: összetétel és függetlenség

1. A Bizottság összetételét organikus törvény állapítja meg.

2. A Bizottság tagjai tevékenységüket teljes függetlenségben, az Unió általános jólétének érdekében végzik. Kötelezettségeik teljesítése során valamely kormánytól vagy más szervtől iránymutatást nem kérhetnek és nem fogadhatnak el. Minden olyan tevékenységet mellőzniük kell, amely feladataikkal összeegyeztethetetlen. Minden tagállam köteles ezt az alapelvet tiszteletben tartani, és nem kísérelheti meg, hogy a Bizottság tagjait feladataik teljesítése során befolyásolja.

22. cikk – Bizottság: kinevezés és bizalmatlansági indítvány

1. A Bizottságot a 2. bekezdésben meghatározott eljárás szerint 5 éves hivatali időre nevezik ki.

2. A Bizottság elnökét minden választási periódus kezdetekor az Európai Tanács javaslatára az Európai Parlament tagjai többségével választja.

A Bizottság tagjait az elnök választja ki a Tanáccsal egyetértésben, amely minősített többséggel határoz. A Bizottság akkor lép hivatalba, miután az Európai Parlament a bizalmát vele szemben kinyilvánította.

3. Az Európai Parlament tagjai többségével szavazhat a bizalmatlansági indítványról, miután ezt a szavazást megelőzően legalább három munkanappal korábban jelezte. A bizalmatlansági indítványnak az elfogadása a Bizottság tagjainak együttes felmentését vonja maga után. A Bizottság tagjai a folyamatban lévő ügyeket tovább vezetik az új Bizottság tagjainak hivatalba lépéséig.

23. cikk – a Bizottság elnöke

A Bizottság elnöke telepíti a hatásköröket a Bizottság tagjaira.

Az elnök összefogja a Bizottság munkáját, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

Az Európai Parlament vagy a Tanács indítványára az elnök a Bizottság tagjától megvonhatja a megbízatást.

24. cikk - a Bizottság jogosítványai

A Bizottság:

- felügyeli az Unió Alkotmányának és jogi aktusainak betartását,
- részt vesz a törvényhozó hatalomban és kezdeményezési joga van,
- végrehajtja az Unió költségvetési tervét és törvényeit, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően végrehajtási rendeleteket bocsát ki,
- tárgyal az Unió nemzetközi szerződéseiről és megkötö azokat,
- gyakorolja az egyéb - az alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt - jogosítványokat.

25. cikk - a Bíróság

A Bíróság feladatait a 36–39. cikkek állapítják meg.

A Bíróság bírákból és főügyészekből áll.

Bíró, illetve főügyész az a garantáltan független személy lehet, aki teljesíti saját tagállamában a legfőbb bírói tisztség betöltéséhez szükséges feltételeket, vagy elismerten kiemelkedő jelentőségű jogász. A bírákat és a főügyészeket az Európai Parlament - tagjai többségével - és a Tanács kilencéves hivatali időre nevezi ki, a kinevezés nem újítható meg. A kinevezés körülményeit organikus törvény szabályozza.

26. cikk - a Bíróság elnöke

A Bíróság elnökét a bírák maguk közül három év időtartamra választják. Az újraválasztás megengedett.

27. cikk - a Bíróság szervezete és statútuma

1. A Bíróság javaslatára kibocsátott organikus törvény állapítja meg az eljárási rendet, a tagok számát, a statútumot, a Bíróság kamaráinak megalakítását és azokat az eseteket, amelyekben a Bíróságnak teljesülésben kell eljárnia.

2. A Bíróság az Unió költségvetésének keretében pénzügyi és igazgatási autonómiával rendelkezik.

28. cikk - egyéb bíróságok

Organikus törvény a Bíróság javaslatára egy vagy több olyan egyéb bíróságot állíthat fel, amelyek a

keresetek egyes csoportjáról való döntésre illetékesek, és e döntésekkel szemben adott esetben jogkérdésekre korlátozott jogorvoslatot lehet a Bíróságnál benyújtani.

Feladataik, összetételük és eljárási rendjük a 25., 26. és 27. cikkkel összhangban kerülnek megállapításra.

29. cikk - a Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága a tagállamok által elismert regionális és lokális területi testületek választott képviselőiből áll.

A Régiók Bizottsága a területekre vonatkozó minden törvénykezdeményezés esetén - amelyeknek tárgyköreit organikus törvény állapítja meg - előzetes véleményt nyilvánít.

30. cikk - az Európai Központi Bank

Az Európai Központi Bank bocsátja ki az Unió bankjegyeit, biztosítja a valuta stabilitását és gyakorolja az alkotmányban előírt jogosítványokat.

A Központi Bank feladatai gyakorlásához szükséges függetlenséget élvez. A Bíróság gondoskodik e függetlenség tiszteletben tartásáról.

IV. cím - Az Unió feladatai

1. fejezet - Alapelvek

31. cikk - az Unió jogi aktusai

1. Az Unió szervei az alkotmány szerint kibocsátanak:

- alkotmánytörvényeket, amelyek az alkotmányt megváltoztatják vagy kiegészítik; ezekről az Európai Parlament tagjai kétharmadának többségével, és a Tanács kétszeres minősített többséggel³⁸ szavaz;
- organikus törvényeket, amelyek különösen az Unió szerveinek és intézményeinek összetételét, feladatait vagy tevékenységét szabályozzák; ezekről az Európai Parlament tagjai többségével és a Tanács minősített többséggel³⁹ szavaz;

- rendes törvényeket; ezekről az Európai Parlament a leadott szavazatok abszolút többségével és a Tanács egyszerű többséggel⁴⁰ szavaz.

2. Az Unió szervei a törvények és az alkotmány szerint kibocsátanak:

- végrehajtási rendeleteket,
- egyedi döntéseket.

3. A törvények és a rendeletek az Unió területén általánosan kötelezőek.

A döntések a címzettjeikre kötelezőek.

4. A törvények kerettörvény formájában fogadhatók el, ha általános alapelvek megállapítására, a tagállamokat és más hatóságokat terhelő, meghatározott

eredményű cselekvési kötelezettség előírására, ezek végrehajtása tekintetében a tagállami és az uniós hatóságok felelőségének megállapítására korlátozódik. Arra az esetre, amikor a tagállam mulasztása miatt a kerettörvény végrehajtása elmarad, törvény tartalmazhat rendelkezést.

2. fejezet – A törvényhozó hatalom

32. cikk – törvénykezdeményezés

Az Unió törvényeit az Európai Parlament és a Tanács alkotja meg.

A rendes törvényekre és az organikus törvényekre vonatkozóan a kezdeményezés joga a Bizottságot illet meg, amennyiben az Alkotmány ezt nem ruházta át a Bíróságra.

Ha a Bizottság a kezdeményezést elmulasztja, az Európai Parlament és a Tanács kölcsönös egyetértésben törvényjavaslatot terjeszthetnek elő.

Alkotmánytörvényt az Európai Parlament, a Bizottság, a Tanács vagy bármely tagállam kezdeményezhet.

33. cikk – a törvényhozási jogosítvány átruházása
Organikus törvény, amely a felhatalmazás tartalmát, célját és terjedelmét meghatározza, a Bizottságot megbízhatja, hogy olyan jogi aktusokat bocsásson ki, amelyek az érvényes és hatályos rendes törvényektől eltérhetnek vagy ezeket megváltoztathatják.

3. fejezet – A végrehajtó hatalom

34. cikk – a törvények végrehajtása

Az Unió törvényeit a tagállamok hajtják végre.

Az 1. bekezdés ellenére a Bizottságnak joga van arra, hogy az Unió törvényeinek végrehajtásához szükséges rendeleteket kibocsássa; a Bizottság a szerződésben vagy organikus törvényben előírt esetekben az Unió jogának alkalmazása érdekében egyedi intézkedéseket tehet. A Tanácsra ezt a jogosítványt specifikus területeken törvény átruházhatja.

35. cikk – a nemzeti végrehajtási intézkedések felügyelete

A Bizottság felügyeli az Unió törvényeinek a tagállamok általi végrehajtását.

A felügyelet terjedelmét, módszereit, eszközeit organikus törvény állapítja meg.

4. fejezet – A bíraskodás

36. cikk – a bírói hatalom

A Bíróság, az egyéb közösségi és a nemzeti bíróságok garantálják mindenkor hatáskörük keretében a jog tiszteletben tartását az Alkotmány, valamint az Unió jogi aktusai értelmezése és alkalmazása során. Az Unió jogának egységes értelmezését különösen az előzetes döntési jogosultság gyakorlása garantálja.

37. cikk – a Bíróság hatáskörei

A Bíróságnak az Alkotmányban és a közösségi szerződésekben előírt hatásköreit csak alkotmánytörvény változtathatja meg.

38. cikk – az emberi jogok megsértése

A Bíróság minden olyan kereset esetében illetékes, amelyet magánszemély az Alkotmányban garantált emberi jog Unió általi megsértése megállapítása tárgyában nyújt be.

Az ilyen kereset benyújtására vonatkozó feltételeket és a büntetéseket, amelyeket a Bíróság kiszabhat, alkotmánytörvény szabályozza.

39. cikk – a hatáskörmegosztás betartása

A Tanács, a Bizottság, az Európai Parlament vagy bármely tagállam semmisségi keresetet nyújthat be az olyan jogi aktussal szemben, amely az Unió hatásköreit meghaladja, a jogi aktus végleges elfogadása után, de még hatályba lépése előtt. A keresetre vonatkozó részletes szabályokat alkotmánytörvény állapítja meg.

5. fejezet – Pénzügyek

40. cikk – pénzügyi eszközök és költségvetés

1. Az Unió pénzügyi eszközeinek jellegét és legmagasabb összegét törvény határozza meg. E törvény elfogadásához az Európai Parlament tagjai többségének a szavazata és a leadott szavazatok kétharmadának hozzájárulása, továbbá a Tanácsban kétszeres minősített többség⁴¹ szükséges.

2. Az Unió minden évi bevételeit és kiadásait költségvetési tervben értékeli. Ezt évenként törvényhozási eljárás szerint fogadják el.

3. Új kiadásra vonatkozó minden javaslatot a megfelelő bevételre vonatkozó javaslattal együtt kell előterjeszteni.

4. Az Unió ugyanazokat a költségvetési elveket követi, amelyeket az Unió joga a tagállamok számára megállapít.

6. fejezet – A tagállamok politikáinak koordinálása

41. cikk – alapelv

A Tanács a számára átruházott jogosítványokat azo-

kon a területeken gyakorolja, amelyek a tagállamok közötti egyeztetés vagy együttműködés tárgyai.

A Bizottság és az Európai Parlament a Tanács tevékenységében részt vesz.

V. cím – Külkapcsolatok

42. cikk – közös kül- és biztonságpolitika

1. Az Európai Tanács meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika – beleértve a közös védelmi politika és a közös védelem – alapelveit és általános irányvonalát.

2. A Tanács a Bizottság javaslatára vagy bármely tagállam indítványára határoz az Unió közös álláspontjairól és akcióiról. A legsürgősebb ügyek kivételével a Tanács a vonatkozó rendelkezések szerint konzultál az Európai Parlamenttel. Minden esetben folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet és az akcióiról jelentést tesz.

A Tanács egyhangúlag dönt azoknak az eseteknek a kivételével, amelyekben a Bizottság javaslatára kétszemes minősített többséggel dönt. Ötéves időtartam után a Tanács minősített többséggel dönt és kizárólag a Bizottság javaslatára.

43. cikk – az Unió képvisellete

Az Uniót nemzetközi téren – a témakörnek megfelelően – vagy a Tanács elnöke, vagy a Bizottság elnöke képviseli. Az Unió diplomáciai képvisellete a Bizottság kötelessége, amit a Bizottság a Tanácscsal egyeztetett formában gyakorol. Azokban az országokban, amelyekben az Unió képviselettel nem rendelkezik, a Bizottság a Tanáccsal megállapodhat abban, hogy az Unió képviselétének ellátására a legmegfelelőbb tagállamot nevezi meg.

44. cikk – szerződések

1. Az Uniónak joga van ahhoz, hogy szerződéseket kössön.

2. A Bizottság által tárgyalt szerződéseket az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak jóváhagyásra terjesztik elő; a Parlament tagjai többségével és a Tanács minősített többséggel határoz. A Bizottság ezt követően nyilvánítja ki az Unió beleegyezését.

3. Azokat a feltételeket, melyek mellett a jóváhagyás egyszerűsített belső eljárás szerint megadható, organikus törvény állapítja meg.

4. Az ilyen módon megkötött szerződések az Unió szerveire és a tagállamokra kötelezőek.

5. Az Európai Parlament, a Bizottság, a Tanács vagy bármely tagállam kérheti a Bíróság véleményét a tervezett szerződésnek az Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye elutasító, az érintett szerződést adott esetben csak al-

kotmánytörvény hagyja jóvá.

6. Ha a nemzetközi szerződés megkötéséhez az Alkotmány módosítása szükséges, a módosításokat előbb alkotmánytörvény útján kell elfogadni.

7. A szerződések kihirdetése a megkötésre vonatkozó eljárás szerint történik.

VI. cím – Csatlakozás az Unióhoz

45. cikk – új tagok csatlakozása

Minden európai állam, melynek intézményei és kormányzati rendszere megfelel a jogállami demokratikus alapelveknek, amelyik tiszteletben tartja az alapvető jogokat, a kisebbségek jogait és a nemzetközi jogot, továbbá kötelezettséget vállal a közösségi vívmányok elfogadására, kérelmezheti, hogy az Unió tagjává váljon.

A csatlakozás módját és részletes szabályait az Unió és a belépni szándékozó állam közötti szerződés szabályozza. Ezt a szerződést alkotmánytörvénynek kell jóváhagynia.

VII. cím – Záró rendelkezések

46. cikk – záró rendelkezések

A tagállamok, amelyek ezt kívánják, olyan egymás közötti rendelkezéseket bocsáthatnak ki, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy az európai integrációs folyamatban szélesebb körben és gyorsabban haladjanak előre mint a többiek. Az ilyen együttműködés kettős feltétele, hogy minden tagállam, amelyik ezt kívánja, ehhez az együttműködéshez bármikor csatlakozhat, és az együttműködés keretében kibocsátott rendelkezések az Unió céljaival és az Alkotmány alapelveivel összeegyeztethetők.

A tagállamok különösen az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címe alá tartozó területekre eltérő rendelkezéseket bocsáthatnak ki, amelyek csak rájuk kötelezőek.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság tagjai, akik más tagállamokhoz tartoznak, tartózkodnak a tanácskozástól és szavazástól az olyan döntések tekintetében, amelyeket e rendelkezések alapján fogadnak el.

47. cikk – hatályba lépés

Az Alkotmány akkor kerül elfogadásra és lép hatályba, amikor a tagállamok többsége, amely a lakosság négyötödének felel meg, ratifikálta. Azok a tagállamok, amelyek a ratifikációs okmányokat nem tudták a megállapított határidőn belül letétbe helyezni, dönteni kötelesek az Unióból való kilépés, illetve az átalakított Unióban való további tagság között.

Amennyiben ezeknek az államoknak egyike az

Unióból való kilépés mellett dönt, akkor specifikus szerződés kerül megkötésre, amely az adott állam elsőbbségi státusát garantálja az Unióval való kapcsolataiban.

VIII. cím – Az Unió által garantált emberi jogok

1. Az élethez való jog

Mindenkinek joga van az élethez és a testi épségének tiszteletben tartásához, továbbá a szabadsághoz és a biztonsághoz. Senkit sem szabad halálra ítélni, vagy kínzásnak, illetve embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.

2. Az ember méltósága

Az ember méltósága sérthetetlen: ez magában foglalja különösen a személynek az alapjogát a megfelelő anyagi javakra és szolgáltatásokra a maga és a családja számára.

3. Jogegyenlőség

- a) A törvény előtt minden ember egyenlő.
- b) A faj, a bőrszín, a nem, a nyelv, a vallás, a politikai vagy egyéb nézet, nemzeti vagy társadalmi származás, valamely nemzeti kisebbséghez tartozás, a vagyon, a születési vagy egyéb státus alapján történő minden hátrányos megkülönböztetés tilos.
- c) A férfiak és nők egyenlőségét garantálni kell.

4. Gondolatszabadság

Mindenkit megillet a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadsághoz való jog.

A katonai szolgálat lelkiismereti meggyőződés alapján megtagadható; e jog gyakorlása nem vezethet diszkriminációhoz.

5. Vélemény- és információs szabadság

- a) Mindenkinek joga van a kifejezés szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, gondolatok megismerésének és terjesztésének a szabadságát.
- b) A művészet, a tudomány és a kutatás szabad.

6. Magánélet

- a) Mindenkinek joga van identitása tiszteletben tartásához és védelméhez.
- b) A magánszféra és a családi élet, a jó hírnév, a lakás, továbbá a levél-, és a magántitok tiszteletben tartása garantált.
- c) Személyek vagy szervezetek hatósági felügyelete csak az illetékes igazságügyi szerv szabályszerű engedélye alapján foganatosítható.

7. A család védelme

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy családot alapítson.

A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez. Ezen túlmenően az apaság és az anyaság, valamint a gyermek jogai védelemben részesülnek.

8. Gyülekezési szabadság

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy békés célú gyülekezéseket és rendezvényeket szervezzen és azokon részt vegyen.

9. Egyesülési szabadság

Mindenkinek joga van az egyesülési szabadsághoz.

10. Tulajdonjog

A tulajdonhoz való jog garantált.

Senkit sem szabad a tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből válik szükségessé, de ekkor is csak törvény által előírt feltételek mellett és megfelelő, előzetes kártalanítás ellenében.

11. A foglalkozás szabad megválasztása és a munkafeltételek

- a) Az Unió elismeri a munkához való jogot: az Unió és tagállamai megteszik a szükséges intézkedéseket e jog tényleges megvalósulása érdekében.
- b) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy foglalkozását és munkahelyét szabadon megválassza és foglalkozását szabadon gyakorolja.
- c) Senkit sem szabad munkájától önkényesen megfosztani és senki nem kényszeríthető meghatározott munka végzésére.

12. Kollektív szociális jogok

- a) A munkavállalóknak joguk van közösen szervezkedni jogaik védelme érdekében, ennek keretében szakszervezeteket alapíthatnak.
- b) A szociális partnerek közötti tárgyaláshoz való jogot, továbbá a tarifaszervezetek megkötéséhez való jogot az Unió szintjén garantálják.
- c) A kollektív intézkedésekhez való jogot – beleértve a sztrájkjogot – biztosítják.
- d) A munkavállalóknak joguk van ahhoz, hogy vállalatuk gazdasági és pénzügyi helyzetéről rendszeresen tájékoztatást kapjanak, illetve azokról a határozatokról is, amelyek érdekeiket érinthetik.

13. Szociális védelem

- a) Mindenkinek joga van egészségének megőrzését szolgáló intézkedések és szolgáltatások igénybevételéhez.
- b) Mindenki, aki nem rendelkezik az elegendő anyagi eszközökkel, jogosult szociális és orvosi segítségnyújtásra.
- c) A munkavállalóknak, a vállalkozóknak és az igényjogosult hozzátartozóknak joguk van a szociális biztonsághoz vagy egyenértékű szabályozáshoz.

d) Mindenkinek, aki önhibáján kívül nem rendelkezik emberhez méltó lakással, igénye van az illetékes állami szervek általi megfelelő támogatásra.

14. A képzéshez való jog

a) Mindenkinek joga van képességeinek megfelelő oktatáshoz és a művelődéshez.

b) A tanulási és tanítási szabadság biztosított.

c) A szülőknek – a gyermek saját egyéni fejlődéséhez való jogának tiszteletben tartásával – joguk van gyermeküket vallási és világnézeti meggyőződésük szerint nevelni.

15. Az információkhoz való hozzáférés joga

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt érintő igazgatási dokumentumokról és egyéb adatokról informálódjon és ezek helyesbítését igényelje.

16. Politikai pártok

Politikai pártok szabadon alapíthatók. A pártoknak a tagállamok közös demokratikus alapelvei szerint

kell működniük.

17. A bírói jogvédelemhez való jog

a) Mindenkinek joga van törvényes bírāja útján a szabályszerű eljáráshoz.

b) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű határidőn belül független és pártatlan, törvény által létrehozott bíróság tárgyalja meg.

c) A bírói jogvédelem hatékonysága biztosított. Azok számára, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi eszközökkel arra, hogy jogi képviselőt vegyenek igénybe, jogsegélyt bocsátanak rendelkezésre.

18. Ne bis in idem

Senkit sem szabad olyan cselekmény miatt üldözni vagy elítélni, amely kapcsán már felmentették vagy elítélték.

19. A visszaható hatály tilalma

Senkit nem lehet olyan cselekményért vagy mulasztásért felelősségre vonni, amelyre az elkövetése időpontjában a hatályos jog szerint nem állt fenn felelősség.

20. Petíciós jog

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy írásbeli beadvánnyal vagy panasszal az állami hivatalokhoz forduljon, akik kötelesek ezekre válaszolni.

21. A környezet tiszteletben tartásához való jog

Mindenkinek joga van természetes környezetének védelmére és megtartására.

22. Korlátozás

Az Alkotmányban garantált jogok és szabadságok nem korlátozhatók, kivéve a demokratikus társadalom védelme érdekében ésszerű és szükséges mértékben, de csak olyan törvényben, amely e jogok és szabadságok lényeges tartalmát nem sérti.

23. Védelmi színvonal

Az Alkotmány rendelkezései nem értelmezhetők az Unió joga, a tagállamok joga és a nemzetközi jog által biztosított védelem korlátozásaként.

24. Joggal való visszaélés

Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése során nem vezethető le olyan jog, amely az Alkotmányban felsorolt jogok és szabadságok korlátozására vagy megszüntetésére irányuló tevékenység gyakorlásához, határozat végrehajtásához teremt alapot.

Jegyzetek

* A tanulmány az ACJEP – 13353–98. számú TEMPUS program támogatásával készült.

¹ D. Curtin: The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces In: CMLRev 1993., 62–63. o., 69. o.: Az EK Szerződés mögött nem állt igazi alkotmányos koncepció. Veszélyezteteti az *acquis communautaire*-t, hogy a párbeszéd a kormányok között titkosan zajlik, a nyilvánosság számára ellenőrizhetetlenül. Szükség lenne egy eredeti alkotmánytervezetre, konkrét, közérthető szövegezéssel, amely a jogállami korlátozott kormányzás gondolatán alapul. Ehhez külön alkotmányozó gyűlés kellene, amely vagy az EU Parlamentből és a tagállami parlamentekből, vagy politikamentes szakemberekből állna.

² A Maastrichti szerződés F. cikkelye kimondja az alapvető jogok elismerésének a követelményét az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint a tagállamok közös alkotmányos tradíciói alapján. Rögzíti továbbá a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását. Az E. cikkely a korlátozott hatáskörgyakorlás (implied powers) elvének elismerésével garantálja ezt. Az Amsterdami Szerződés kiegészíti a fenti alkotmányos értékeket a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság elveivel, és a tagállamok egyéb, közös alkotmányi értékeivel. A legjelentősebb lépésnek az új F.1 cikkelyt beiktató 1. cikkely 9. pontjában tétélezett garanciarendszer tekinthető.

A Tanács egyhangú döntésével – a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság kezdeményezésére – megállapító határozatot hozhat, ha valamelyik tagállam súlyosan és ténylegesen megsérti az említett értékeket. A döntés alapján a jogsértő megfosztható bizonyos – a szerződésből származó – jogaitól, többek között akár a Tanácsban gyakorolt szavazati jogától is.

³ A Weiler által megfogalmazott normatív szupranacionalitás azt jelenti, hogy a nemzetek feletti szerveket létrehozó államok elismerik e szervek létezését, tiszteletben tartják hatásköreiket, elfogadják döntéshozatali mechanizmusukat, aktusaikat magukra nézve kötelezőként elismerik, s a fenntartott nemzeti kompetenciák gyakorlása révén is elősegítik azok érvényesülését. (Vö: Európai közjog és politika, Osiris-Századvég 1995. 88. o., és J.H.H. Weiler: Transformation of Europe In: Yale LJ 1991. 2405. o.)

⁴ A Bíróság nemcsak azt vizsgálja, hogy a tagállamok megfelelően alkalmazzák és értelmezzék a közösségi jogot, hanem a közösségi intézmények jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységét is kontrollálja. Case C-294/83 Les Verts v European Parliament [1986] ECR 1339.

⁵ Bővebben lásd: G. F. Jacobs: The Community Legal Order – A Constitutional Order? A perspective from the European Court of Justice. In: Towards a New Constitution for the European Union? The Intergovernmental Conference 1996. 31–36. o. Ed.: J. D. Mouton–T. Stein, Bundesanzeiger 1997, Köln

⁶ Vö. Stavros Katsigiannis – Melanie Piepenschneider: Verfassung der Europäischen Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses in Europäischen Parlament. Analyse und Bewertung. In: Interne Studien Nr. 79/1994 (Hrsg. Konrad Adenauer Stiftung) 11. o.

⁷ Uo.

⁸ Katsigiannis–Piepenschneider: i.m. 16. o.

⁹ A plénum 1994. február 10-én 155 igen, 87 nem és 46 tartózkodással fogadta el a tervezetet.

¹⁰ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (a továbbiakban Amtsblatt) Nr. C 61 vom 28.02. 1994 155–170. o. A3-0064/94

¹¹ Amtsblatt Nr. C 120 vom 16. 05. 1989 51–57. o. Dok. A2-3/89

¹² Amtsblatt Nr. C 231 vom 17. 09. 1990 91–97. o. Dok. A3-165/90

¹³ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 11/1990 143–146. o.

¹⁴ Lásd erről a zárnyilatkozat 12. pontját.

¹⁵ Amtsblatt Nr. C 19 vom 28. 01. 1991 65–74. o. A3-301/90

¹⁶ E fejezet az Unió szerveit – a Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság és a Bíróság összetételét, hatáskörét és működését szabályozta, továbbá említést tett az intézményekről – a Gazdasági és Szociális Bizottságról, a Régiók és Helyi Önkormányzati Testületek Bizottságáról, az Unió Központi Bankjáról, a Számvevőszékről és az Európai Beruházási Bankról –, amelyek részletesebb szabályozását az Unió intézményeiről szóló fejezet tartalmazta.

¹⁷ Amtsblatt Nr. C 42 vom 15. 02. 1993 124–130. o. A3-0189/92

¹⁸ Ezek az államok Ausztria, Svédország, Finnország voltak.

¹⁹ Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 17. o.

²⁰ Feltűnő, hogy a jelenlegi szabályozás szerint az Európai Parlament által választott parlamenti elnököt – miként az a nemzeti alkotmányokban tulajdonképpen gyakori – már nem említik az alkotmányban. Ez a parlamenti elnök jövőbeli funkciójának kifejezése lehet.

²¹ Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 18. o.

²² Jelenleg a Közösség/Unió államszervezeti szempontból az integrációs federalizmus csoportjába sorolható, amely kategória a korábban független, vagy konföderációt alkotó államok közötti különbözőség helyett az egység megteremtésére törekvő alkotmányos rendszerre utal. Ebben a struktúrában a hatékony központi kormányzat hatáskörén belül az állam-

polgárokra közvetlenül ható működést fejt ki, a tagállamok hatáskörét tiszteletben tartva, a társadalmi pluralizmust elismerve. Az átruházó, decentralizációs föderalizmus alkotmányos rendszere ezzel szemben a korábban egységes államhatalmat osztja el alkotó elemei között, amelyek ezáltal hatáskörükben autonóm státust nyernek. Vö.: Horváth Zsuzsanna: Az EK joga (recenzió Francis Snyder /ed/: European Community Law, Aldershot 1993.) In: JTK 1994/4. 181. o.

²³ Vö. Alkotmánytervezet 19. cikk

²⁴ Vö. EK Szerződés 145. cikk

²⁵ A föderalizmus fogalma magában az alkotmánytervezetben nem merül fel. Az alkotmánykezdeményezéshez való csatlakozási indítvány indokolásában az Európai Parlament az alkotmánynak alapul szolgáló modellt mint föderalisztikus kooperatív és decentralizált struktúrát definiálja.

²⁶ Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 19. o.

²⁷ Vö. Alkotmánytervezet 31., 32., továbbá 20. cikkével.

²⁸ Ez annak ellenére megállapítható, hogy a közvetítő bizottságot tulajdonképpen az Alkotmánytervezet 8. cikkének generálklauzuláján át létre lehet hozni. A generálklauzula előírja, hogy a „acquis communautaire” továbbra is az Unió jogának alkotórésze marad, amennyiben egyes szabályozások az alkotmánnyal nem összeegyeztethetetlenek. Vö. Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 20. o.

²⁹ A legtöbb föderális rendszerben a második kamara a tagállamokat, és nem az összlakosságot reprezentálja. Ezért a második kamara megkövetelt többségei közvetlenül nem a lakosság többségéhez kapcsolódnak. Ez alól kivétel Kanada föderális rendszere, amelyik a legtöbb esetben a második kamara többségét az összlakossággal kapcsolja össze.

³⁰ Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll, és a Tanács minden tagállamnak az Unió kérdéseiről illetékes minisztereiből. Vö. ezzel az Alkotmánytervezet 14. és 17. cikkét; hasonló megfogalmazás található az EK Szerződés 137–138. és 146. cikkeiben. Lásd még Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 21. o.

³¹ Tízéves átmeneti fázis van előírva az Unió pénzügyi eszközeinek jellegére és terjedelmére, vö. Alkotmánytervezet 40. cikk (1). Ötéves átmeneti fázis van előírva az alkotmánytervények számára, vö. Alkotmánytervezet 31. cikk (1), továbbá a kül- és biztonságpolitika kérdéseire, vö. Alkotmánytervezet 42. cikk (2) 5. mondattal. Ezeket a határidőket a több mint két tagállammal való kibővítés esetében automatikusan megrövidítenék, vö. az Intézményi Bizottság alkotmánytervezetre vonatkozó indokolásával.

³² Az „Európai Unióról szóló szerződés” ratifikációs problémája Dániában és Nagy-Britanniában, továbbá a nyilvános vita a többi tagállamban azonban azt mutatta, hogy ez a készség a múlthoz képest csökkent.

³³ A Tanács üléseinek eddig szokásos nem-nyilvánosságát csak az ügyrend szabályozza. A nyilvános ülésekre vonatkozó kötelezettségvállalás egyik fajtáját az állam- és kormányfők 1992 decemberében az edinburgh-i csúcsértekezletén állapították meg. Erre tekintettel 1993. február 1-jén az első nyilvános, televízió által közvetített tanácsi ülés végbement. Az eddigi gyakorlat alapján az látszik körvonalazódni, hogy a nyilvánosságot csak akkor engedik meg, ha a tárgyalásokon nincs különösen vitatott téma. A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy az Alkotmánytervezet 14. és 15. cikkében szintén nem kerül említésre az Európai Parlament üléseinek nyilvánossága.

³⁴ Az Alkotmány a kezdeményezés lehetőségét a rendes és a szervezeti törvények esetében a Bíróság számára nyitva hagyja, vö. az Alkotmánytervezet 32. cikk 2. mondatával.

³⁵ Ez válasznak tekinthető az 1984. évi EP – tervezetere vonatkozó kritikára, amelyik nem tartalmazott alapjogi katalógust.

³⁶ Katsigiannis – Piepenschneider: i.m. 22. o.

³⁷ A joghatóság kérdése rendezésre kerül a 2000-ben, Nizában elfogadott, bár a mai napig még nem hatályos Alapvető

Jogok Kartájában.

³⁸ Ötéves átmeneti idő alatt egyhangúlag.

³⁹ Ötéves átmeneti idő alatt különleges minősített többséggel.

⁴⁰ Ötéves átmeneti idő alatt minősített többséggel.

⁴¹ Tízéves átmeneti idő alatt egyhangúság.

Fenyvesi Csaba
egyetemi adjunktus

Koltai Katalin
ügyvéd

Védői iratmegtekintés (ügymegismerés) a nyomozás során

A védelemhez való jog különböző konkrét jogosultságokban jelenik meg. Ilyen többek között a jelenléti, terhellettel való kapcsolattartási, indítványozási stb. jog. Ide tartozik az egyik legfontosabb: az iratmegtekintése jog is. A hatékony védelem feltételezi a terhelő és mentő körülmények pontos ismeretét. Ezek a büntető iratokban találhatóak. Egyetlen védő sem fejthet ki hatékony védelmet az iratok ismeretének hiányában.

A hatályos magyar Be. a védői irat megtekintése jogot a terhelti jogokra visszautalóan szabályozza, amely nem szerencsés törvényszerkesztési megoldás. Az 1998. XIX. tv., az új Be. ezt feloldotta és a védői jogosítványok között, önállóan jelzi a védő ügymegismerését. Annyiban szűkítve a jelenlegit, hogy csak az általa vagy a terhelt által indítványozott tanúk vallomását ismerheti meg a nyomozás során. Fő szabálynak továbbra is a nyomozás befejezésekor teljesség maradt, míg a nyomozás ideje alatt az egyes jelenléthez kapcsolódó nyomozási cselekmények (szemle, felismerésre bemutatás, bizonyítási kísérlet, szakértő meghallgatása, szakvélemény) iratainak megismerési joga áll fenn. A bizonyítási eszközök és eljárások szétválasztásával kiesett a körből a helyszínelés mint krimináltaktikai cselekmény, azon a védő az új szabályozás szerint – nevesítés hiányában – nem vehet részt. Ezt a szabályozást vitatjuk, hiszen az eljárás menetében hasonló helyet és szerepet tölt be, mint például a bizonyítási kísérlet és semmilyen magasabb rendű érdek nem indokolja a korlátozást. Álláspontunk szerint a helyszínelést – ugyan helytelen megnevezéssel – a bizonyítási kísérlet eljárásjogi keretében kell elvégezni, védői jelenléttel, illetőleg értesítéssel.

Helyesen módosította ezt az 1998. LXXXVIII. tv.

(1999. március 1-jei hatállyal), amely rögzítette, hogy a védői meghatalmazást vagy kirendelést megelőzően keletkezett „jelenlétes” iratokat is megtekintheti a védő, jogosultsága ex tunc hatályú. (Be. 119/B. (4) bek.)

Az 1996-ban lefolytatott ombudsmani vizsgálat és jelentés felvetette a védői iratmegtekintési jog bővítését olyképpen, hogy már az iratismertetést megelőzőn legyen lehetősége a védőnek az iratok megismerésére.¹

Ezzel az állásponttal – csakúgy mint Borai Ákos és az új Be. megalkotói nem tudunk azonosulni. Érvelésünkben – egyetértve az előbbi szerzővel fő helyen áll, hogy a jogállamnak a büntetőeljárás során „biztosítania kell ab ovo az eljárás fő személyei számára a különös eljárási érdekeik érvényesítése esélyének azt a mértékét, amelyet a társadalom igazságosnak, arányosnak, elégségesnek ismer el”.

Az érdekérvényesítéshez kapcsolódó, a büntetőeljárási jogviszony tartalmát képező, a büntetőeljárási jogalanyokat megillető jogok és kötelezettségek rendszerét pedig a társadalom általában akkor tekinti ilyennek, ha az egyes fő személyeket megillető jogok gyakorlása nem sérti a büntetőeljárás más fő személyének méltányolható eljárási érdekét, nem teszi lehetetlenné ezen érdekek érvényesítését.

A védelmet megillető jogok érvényesítése nem sértheti a bűncselekmény áldozatának, s egyáltalán a bűnüldözési funkciót ellátó – ugyanúgy méltányolható – eljárási érdekeit.”²

Ezt az álláspontot támasztja alá a nemzetközi kitekintés is, akár az egyes országok, akár az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseibe tekintünk bele.

I. A védő iratmegtekintési jogának német szabályozása

A véleményem szerint számunkra sok tanulsággal járó, a kérdéskörben részletes szabályozást tartalmazó Német Szövetségi Köztársaság büntető eljárási törvénye (StPO) 147.§ (1) bekezdése fő szabályként kimondja, hogy a védő megtekintheti mindazon iratot, mely bíróság elé került. A német hatályos jog szerint tehát a fenti jog nem a gyanúsítottat, hanem csak védőjét illeti meg, mely jogot a védő a gyanúsított érdekében gyakorolja és – teljeskörűen – csak a nyomozás lezárását követően. Mivel ez a jog nem közvetlenül kapcsolódik a gyanúsított jogokhoz, a védő jogosult e jog gyakorlását igényelni olyan esetben is, mikor a gyanúsított az eljárás meghehívásának veszélye miatt az iratok tartalmát nem ismerhetné meg. Probléma akkor merül fel e rendelkezéssel kapcsolatban, ha nem kötelező a védelem, s a gyanúsított – mivel védőt nem bízott meg – a nyomozás

szórán keletkezett iratokba nem tud betekinteni. Ilyen esetben védő kirendelésére kerül sor.

Az iratok megtekintésének engedélyezése is jóval szigorúbb rendet követ mint a magyar. A rendőrhatalóságok ugyanis nincsenek felhatalmazva – az ügyész jóváhagyása nélkül – az iratmegtekintés engedélyezésére. A nyomozást felügyelő bíró sem teheti meg, csak az ügyész jogosult erre. A német gyakorlat egyébként az, hogy a meghatalmazás csatolásával egyidejűleg írásban kérelmezi a védő az addig keletkezett iratok megtekintését. Nem ritka az olyan kérelem, melyben a védő bejelenti, hogy tanácsára az idézett gyanúsított a megjelölt időpontban nem kíván nyilatkozni. Kilátásba helyezi azonban, hogy a gyanúsított írásban fog vallomást tenni, mely a rendőrségi, ügyészségi vagy bírósági kihallgatást helyettesíti.³

Az iratmegtekintés időpontja is nagyon fontos a védelem szempontjából. Akár magyar, akár német a védő, köteles azt az alapelvet követni: minél hamarabb, annál jobb.⁴ A fenti elv realizálása azonban különböző akadályokba ütközhet, például az eljáró nyomozóhatóság nem engedélyezi a betekintést, csakúgy nem mint az ügyészség, amely az eljárás sikerének veszélyeztetésére hivatkozhat. (StPO. 147. § (2) bek.) Eszerint a védővel szemben megtagadható az iratoknak vagy egyes iratoknak, valamint hivatalosan lefoglalt bizonyítási eszközöknek a megtekintése addig az időpontig, amíg az iratokon nem tüntetik fel a nyomozás lezárását, amennyiben a vizsgálat eredményességét a megtekintés veszélyezteti. Csak az a követelmény áll fenn, mely szerint attól kell tartani, hogy az iratmegtekintés biztosítása a tényállás tisztázását károsan befolyásolhatja. Ennek a veszélynek azonban nem kell egyrészt konkrétan és kézenfekvőnek lennie, másrészt nem szabad túl lazának és távolinak sem lennie. Így pl. bizonyos váratlan vizsgálati cselekmények előkészítése (pl. házkutatás) az iratbetekintés ellen szólhat (pl. a célból, hogy a gyanúsítottat meglepetésszerűen új nyomozati eredményekkel szembesítsék), vagy az ügyészségnek azon törekvése, hogy nyomozását zavartalanul folytathassa le. Ehhez azonban nem szolgálhat alapul az, hogy a gyanúsított eddig nem tett vallomást.

A StPO 147. § (1) bek. szerint a védő jogosult „az iratokat, amelyek a bíróság előtt fekszenek vagy a vád emelése esetén” megtekinteni. Arról, hogy az iratok alatt mit értünk – csakúgy mint a magyar szabályozás –, a törvény nem beszél. Ezért bizonyos esetekben vita merül fel a hatóságok és a védelem között. Vannak iratok, melyek védő általi megtekintése a német jog szerint soha nem tagadhatók meg, azaz a nyomozás befejezése előtt is kötelező a hozzáférhetőségüket biztosítani: Ezek; a gyanúsított kihallgatásáról felvett jegyzőkönyv, olyan bírói vizs-

gálati cselekményekről készült jegyzőkönyv, melyen a védő jelen lehetett vagy jelen lehetett volna, és a szakértői vélemény.

Ha a nyomozás befejezését feljegyzik az iratokban, az iratmegtekintési jog tovább nem korlátozható. A védő ezt követően igényelheti a teljes akta rendelkezésre bocsátását.

Vita alakult ki a német joggyakorlatban, hogy a nyomozás során keletkezett belső iratok, illetve az ügyészégi iratok az aktákhoz tartozóknak tekinthetők-e.⁵

A német szakirodalom a rendőrségi nyomozati iratokat a főaktákhoz tartozóknak nyilvánítja. Véleményük szerint a főaktákhoz csak olyan nyomozati iratok kerülnek csatolásra, melyek bűnösségre utalnak vagy jogilag relevánsak, s ezt a körülményt az ügyészség jogosult vizsgálni. A védőnek tehát az iratok megtekintésekor számolnia kell azzal, hogy az ügyészségtől bizonyos esetekben nem valamilyen iratot kap meg, mely a rendőrségtől továbbításra került az adott cselekményre vonatkozóan. Ez különösen a vizsgálati szakban lehet az eljárásban kényelmetlen. A büntetőeljárás e kezdeti stádiumában a védői nyomozati észrevételek és utasítások még eredményesnek ígérkeznek, mivel a nyomok még nem törölődtek el és a potenciális felvilágosítással bíró személyek emlékezete még friss. A szakirodalom hangsúlyozza, ellentétben a német Alkotmánybíróság véleményével, hogy az iratmegtekintési jog kiterjed a nyomozás során keletkezett belső iratokra is. Korlátok csak annyiban érvényesülhetnek, amennyiben az eljárás eredménye veszélyeztetve van. Érvként hozzák fel a „fegyverek egyenlősége” elvét, mint a korrekt eljáráshoz fűződő igényt. Szerintük az ügyészség a védelemmel szemben jelentős nyomozati előnnyel rendelkezik. Ez nem csak abban mutatkozik meg, hogy többet tud mint a védelem, hanem abban is, hogy eközben valamit elhallgat, a bíróság elé nem tár, mely a tárgyalás eredménye szempontjából jelentőséggel bírhat. Az ügyészséggel szemben követelmény az objektivitás, de ez a követelmény az ügyészség jellegéből adódóan túlzott követelményt jelent, amiért is, a fegyveregyenlőség keretein belül a védelem részére bizonyos jogok biztosítottak. Ennek megfelelően a nyomozati belső iratok megtekintése is ide tartozhat, azért, hogy az ügyészség nyomozási eljárási előnye kiegyenlítődjék. Eme álláspont szerint, egyik oldalon figyelemmel az ügyészség nyomozóapparátusára, másrészt a védelem korlátozott lehetőségeire, a fegyveregyenlőség alapelve igényli, hogy az ügyészség a védőnek a teljes ismeretanyagot hozzáférhetővé tegye.⁶

A magunk részéről a magyar gyakorlatban is követendőnek tartjuk ezt az álláspontot. A védőnek valóban a teljes nyomozati iratot kell átadni a nyo-

mozás befejezésekor.

Az irattanulmányozás helye: ellentétben a magyar védővel, aki kénytelen a büntető iratokat a hatóság hivatalos helyiségében, néha meglehetősen mosztoha, szűkös, időhatáros körülmények közt, ügyfélforgalom számára nyitva álló helyen stb. tanulmányozni, a német védőügyvédek – általam helyesnek és követendőnek tartott módon – jogosultak az eredeti iratok otthoni, illetve saját irodájukban történő tanulmányozására. Az iratoknak a védő székhelyére történő kézbesítéséről az eljáró hatóság gondoskodik, azonban problémák merülhetnek fel a bizonyítási eszközökkel. Ez alatt értjük mindazon dolgokat, melyek az eljárásban bizonyítékként felhasználhatók, így pl. hamisított okiratok, levelek, terhelő iratok vagy éppen mentesítést megalapozó okiratok. Ide tartoznak a gazdasági bűncselekménye terhelteinek üzleti levelezései is. Ez, terjedelmes nyomozási eljárásban gazdasági bűncselekményeknél igen nagy akadályt jelenthet. Az, hogy a gyanúsítottnak a korrekt eljáráshoz fűződő joga megköveteli azt, hogy a bizonyítási eszközöket az ügyvédi irodában betekintésre átengedjék, erősen megkérdőjelezett. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság eddig ismert döntéseivel határozottan ez ellen foglalt állást. A büntető igazságszolgáltatástól független hatóságok úgynevezett mellékiratai (polgári peres iratok, közigazgatási iratok) csak akkor és annyiban bizonyítási eszközök, ha az egyedi minőségükben jelentőséggel bírnak. Megoldásként jelentkezik a – későbbiekben tárgyalandó – másolatkérés, amelynek kellően indokolt kérelmét rendszerint teljesíti az ügyészség.

Németországban, mivel az eredeti, első példányt juttatják el a védőhöz, problémát jelenthet az irattanulmányozás időtartama. Nem ritkák a háromnapos határidők, sőt egynapos határidők sem kivételek. Egy kicsit is elfoglalt ügyvéd részére a jelzett határidők egyszerűen betarthatatlanok, azonban annak túllépése nem célszerű, az ronthatja a védőügyvéd megbízhatóságát, hitelét.

A magyar gyakorlatban tapasztalt hivatali időkorlátozások és legfőképpen az irathiany (térítésmentes teljes másolat hiányában) miatt bonyolult, több száz-ezer oldalas ügyiratok áttanulmányozása szinte fizikai képtelenség, egyik fél sincs felkészülve rá. Így mindenképpen üdvözítő lenne a német megoldás átvétele, amely egy eredeti példányt az ügyvédi irodába juttat el tanulmányozásra, másolásra.

Az iratok jogellenes visszatartása a német Alkotmány 103. cikkének (1) bekezdésébe ütközik. Az iratmegtekintési jogosultság jogi szabályozása azonban a törvényhozó hatáskörébe tartozik. Ezért e jognak a nyomozás befejezése előtti korlátozása alkotmányossági szempontból nem támadható. Eszerint a nyomozati eljárásban az ügyészség részére

információelőnyt kívánt a törvény biztosítani. A vizsgálati cél veszélyeztetettségét – a törvényileg előírt kötelező eseteken túlmenően mindenkor az ügyész döntheti el, csakúgy mint a magyar szabályozásban a nyomozóhatóság.

Elutasítás esetén felülvizsgálati panaszt mint jogorvoslatot nyújthat be a védő, azonban ez formakötetlen, lassú és általában eredménytelen.⁷

„Indirekt jogorvoslatnak” tekinthető az iratmeg-

tekintés megtagadásával szemben a vallomástétellel megtagadása a gyanúsított részéről. Az ügyész, aki a gyanúsított közreműködése nélkül nem tud a nyomozásban előre haladni, inkább kész az irattanulmányozást engedélyezni, ha a gyanúsított (ezt követően) kilátásba helyezte a vallomástételt. A védő ennek megfelelően taktikázhat, de ez nem lehet semmiképpen zsarolásszámba. A védő csak a büntetőeljárás törvény lehetőségeit alkalmazhatja.

A védő mindig igen nehéz helyzetben van, mivel a törvény kifejezetten kivonja az ügyvédi irodában történő iratmegtekintés tárgyában hozott döntést a megtámadási lehetőségek alól. (StPO 147. § (4) bekezdés)

A veszélyeztetési helyzet megállapítása, a törvényben nem kifejezetten felsorolt iratok megtekintésének megtagadása ellen érdemi jogorvoslat nincs is a magyar büntetőeljárásban. Így azután a nyomozóhatóság mindig el is utasítja az ilyen jellegű védői indítványt, ha egyáltalán felmerül. Célszerű lenne olyan jogorvoslati eszközt beépíteni a védő részére, hogy ez ellen a nyomozást felügyelő ügyész részére élhessen jogorvoslattal, panasszal, vagyis az ügyész bírálja el a veszélyeztetés fenn- vagy fenn nem állását. Így érdemi hatósági kontrollja lesz a napjainkban automatizmust folytató nyomozó szervek mérlegelésének. Mint ahogyan megszorodtak a szabálysértési határozatok saját hatáskörben megváltoztató rendőrségi határozatok a bírói kontroll pusztá megjelenésével, úgy bízhatunk a nyomozásban is az ügyészi út „jótékony” hatásában.

II. A terhelt tájékoztatása az iratok tartalmáról

A szakszerű, hatékony védelem feltételezi azt, hogy a gyanúsított tudja, hogy az ellene felhozott gyanúsítás min alapul, és azt, hogy a védő tájékoztathatja arról, hogyan járjon el. A védőügyvéd ezért – álláspontunk szerint – jogosult és köteles is a gyanúsítottat a védekezés érdekében tájékoztatni arról, amit az iratokból megtudott. Azt, hogy a védő a fenti alapelvet a gyakorlatban hogyan alkalmazza, a terheltet milyen formában tájékoztatja, egyedileg különböző. A magyar jogelméletben és gyakorlatban nem is mérül fel kérdés igazán ezzel kapcsolatban, mivel a tanúkihallgatás kivételével a terhelt mindazon iratokat megismerheti, amelyeket védője. A tanúkihallgatáson elhangzottak terhelttel való közlése pedig nemcsak jogosultsága, értelemszerűen kötelezettsége is a védőnek.

A német jogban azért vetődik fel a tájékoztatás tartalma, mivel a védőügyvéd rendelkezik az aktával, a terheltet e jog nem illeti meg, számára nem adják át az iratot tanulmányozásra. A német jog és ügyvédi etika szerint is jogosult az ügyvéd kiadni az iratkivonatát átolvasás vagy átdolgozás céljára az ügyfélnek. A jogi megengedhetőségtől azonban el kell választanunk a célszerűséget. Nem mindig problémamentes a fénymásolatok kiadása a jogban járattalan ügyfélnek. Ha a védő az ügyfélnek kiadja az elkészült fénymásolatokat, nyomatékosan utalni kell arra, hogy ez csak őt, mint gyanúsítottat illeti meg,

és csak a védelem által behatárolt körben. Célszerű a fenti kioktatást ügyvédi tényállásban rögzíteni. Az eredeti aktákat a védő nem adhatja át az ügyfélnek. Ezt a német ügyvédi rendtartás 15. § (1) bekezdése is előírja. Ugyanakkor legalább betekintést lehet engedélyezni az eredeti aktába, a védő vagy alkalmazottja állandó jelenlétében, miután az elveszett, megronyaldott iratokért a védőt terheli a felelősség.

A német ügyvédi kamarai gyakorlat szerint a védő jogosult a gyanúsítottal az iratok teljes tartalmát megismertetni, amit ő mint védő, az iratbetekintési jog gyakorlása során megismerhetett. A védő ugyanis nem rendelkezik „szűrőszereppel”; az ügyészség jogosult azt vizsgálni, hogy az iratbetekintés veszélyezteti-e a vizsgálati célokat. Végül is a védőnek az igazságszolgáltatásban elfoglalt helye nem igényli, hogy a vizsgálati célok veszélyeztetését ott állapítsa meg, ahol az ügyészség az iratbetekintést engedélyezte, s a jelzett célokat nem látta veszélyeztetve.

Svájcban a vizsgálóbíró engedélyezi a védőnek és a gyanúsítottnak a nyomozati akták megtekintését, ha az a nyomozás céljait nem veszélyezteti. A gyanúsított csak felügyelet mellett jogosult az iratok megtekintésére. Ha a vizsgálóbíró megítélése szerint a vizsgálat a célját elérte, a feleknek határidőt köt ki, mely alatt az iratokat kiegészíthetik. A bíró dönt a benyújtott indítványokról. A vizsgálat befejezté nyilvánítását követően – a felek jogosultak arra, hogy a teljes aktát megtekintsék, a gyanúsított ezt csak felügyelet mellett teheti. (Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege von Schweiz, 116-119. cikk.)

III. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó értelmezése

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke (3) b) pontja külön kimondva nem rendelkezik az iratok megismerésének védői jogáról, azonban a Bizottság és Bíróság foglalkozott a kérdéssel, amely szerint minden vádlottnak joga van ahhoz, hogy megfelelő idő és alkalom álljon a rendelkezésére a védekezésre való felkészüléséhez. A védelemre való felkészülés megfelelő lehetősége viszont csak akkor biztosított, ha a gyanúsított a nyomozás eredményéről tájékozódhatott.

Az Európai Emberi Jogi Bizottság gyakorlata szerint ez úgy értelmezendő, hogy a „védelem egésze veendő figyelembe”,⁸ tehát elegendő, hogy vagy a gyanúsított, vagy a védő jogosult az iratok tanulmányozására. Ez elfogadható akkor is, ha csak a vádirat kézbesítésével, tehát a nyomozás befejezését követően válik lehetővé. Az egyetlen feltétel, hogy még mindig kellő idő álljon rendelkezésre a védelemre való felkészüléshez.

A Foucher Franciaország elleni ügy (1997. már-

cius 18-án kelt) ítéletében⁹ a Bíróság kimondta az Egyezmény 6. cikke 1. és 3. pontjának megsértését azzal, hogy megtagadták a büntető aktához való hozzáférést, elutasítva a benne levő, a kérelmezőre vonatkozó dokumentumok kiadását a rendőrbíróság előtt folyó sommás eljárásban, ahol a kérelmező védte saját magát.

A Bíróság megismételte ezzel összefüggésben, hogy az ügyfélegyenlőség elve szerint – amely a tisztességes tárgyalás tágabb koncepciója egyik eleme – mindegyik félnek biztosítani kell az ésszerű lehetőséget, hogy ügyét olyan körülmények között adhassa elő, mely az ellenfeléhez viszonyítva nem hozza őt hátrányosabb helyzetbe.

IV. Az Alkotmánybíróság kapcsolódó határozata

A magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott az iratok megtekintésének védői és terhelti jogával, mégpedig a szigorúan titkos iratokról készített másolatok kiadásával kapcsolatos 6/1998. (III. 11.) sz. határozatában, amelyben kimondta, hogy a védőnek (védelemnek) biztosítani kell a szigorúan titkos iratok megismerési lehetőségét és az azokról készített másolatának birtoklását. Érvelését az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleméből, a „fegyverek egyenlősége”-ből vezeti le. Ez biztosítja a büntetőeljárásban, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. Azt is hozzátette, hogy a fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványának teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során, illetve egyes eljárási szereplők (például a szakértők) megtartása semleges pozícióban. A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Itt érintkezik a fair trial elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményeivel.

Jegyzetek

¹ Az állampolgári jogok Országgyűlési Biztosának Jelentése a 6564/1996. sz. vizsgálatáról: A kirendelt védővel rendelkező fogvatartott személyek védelemhez való jogá-

nak érvényesülése a büntetőeljárás nyomozási szakaszában.

² Borai Ákos: A kirendelt védő – ahogyan az Országgyűlési Biztosok Hivatala látja. Belügyi Szemle 1997/3. sz. 3. o.

³ M. Wehrauch: „Verteidigung in Ermittlungsverfahren”, C. V. Müller, Tübingen, 1991. 45. o.

⁴ E körben a német szövetségi Alkotmánybíróság is hozott döntést, mely szerint az iratokat a védő részére a lehető leghamarabb rendelkezésre kell bocsátani. L. Wehrauch, i.m. 49. o.

⁵ E. Müller: Verteidigung in Strassenverkehrssachen. Decker und Müller, Heidelberg, 1990. 57. o.

⁶ M. Spaniol: Das Recht auf Verteidigerbeistand im Grungesetz und in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Duncker & Humboldt, Berlin, 1990. 340. o.

⁷ Weinrauch: 49. o.

⁸ M. Spaniol: i.m. 340. o.

⁹ Bírósági Határozatok 1998/3. sz. Melléklet 23–24. o.

Kajtár István

tanszékvezető egyetemi tanár

Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei

1. *A joghistória évszázadai során* az uralkodókhöz, a kormányzókhoz, különböző szintű bíróságokhoz, vármegyékhez és szabad királyi városokhoz, továbbá földesurakhoz intézett folyamodványok, instanciák, panaszok, kérelmek nagy tömege maradt fenn az archívumokban, tanúságot téve azokról a társadalmi és jogállapotokról, amelyek között a kérelmezők útjára indították ezeket az iratokat. A kérelmek sokrétűek, a kezesség mellett szabadlábra helyezéstől kezdve, a hivataloktól elszenvedett sérelmek felpanaszolásán át az állásfolyamodásokig, az adómérséklés kérelmezéséig terjednek, vagyis témájuk szinte kimeríthetetlen. Címzésük, stílusuk sokszor archaikus és bonyolult, alázatot sugall. A kérvénykultúra évszázadai számos joghistóriai következtetésre adnak alapot.¹

2. *A kérvény fogalma* az elmúlt századokban meglehetősen jól körülhatárolható. Sonnenfels szerint² az az írásmű, bármilyen alakban is jelenik meg, amelyben egy alacsonyabb osztályhoz tartozó egy felette állótól valamit kér, tulajdonképpen kérvény (1785). Kassics úgy találja³, hogy a folyamodások, kérő, könyörgő, esendő levelek rokon értelmű szavak (1841). Maga a „kérvény” kifejezés a nyelvújítás idején keletkezett, valószínűleg Kisfaludy Sándor alkotta meg.⁴

A modern korszakban, 1983-ban a beadványt⁵ olyan iratként definiálják, amelyet valamilyen hivatalos szervnek nyújtanak be intézkedés megtételért. A beadvány egyik fajtája a kérelem, amelyben az egyén kéréssel fordul az ügyben döntést hozó illetékes szervhez. A kérvény (beadvány, kérelem) le-

gális fogalma is hasonló.⁶

3. *A kérvénykultúra gyökerei* a jogtörténet évszázadai folyamán sokrétűen alakultak. A kérvény mint a felettes hatósághoz (személyhez) intézett irat, levél stilisztikai szabályokat követett. Alakította a társadalmi – állami hierarchia felépítése, a jogpolitika (közigazgatási politika) is befolyásolni kívánta a kérvényezési gyakorlatot, a kérvényezési fegyelmet. Maguk a kérvényezők is érzékenyen reagáltak az aktuális politikai irányzatokra, érveket merítettek azokból kérelmük alátámasztására. A tradicionális, valószínűleg érzület kihatott a kérvényezési kultúrára, amelynek pszichológiai összetevői is voltak.

4. *Stilisztikai gyökerek*. A kérvények magasabb fórumhoz intézett levélként stilisztikai jellemvonásokat is felmutatnak a jogtörténet különböző korszakaiban.

A legtávolabbi gyökerek a középkori levélírás ezeréves, antik retorikai hagyományra utaló művészetére, az *Ars epistolandira* nyúlnak vissza. Ennek az írásbeli tevékenységnek hamarosan kialakultak a kézikönyvei és gyűjteményei, melyek vagy konkrét levelek foglalatát jelentették, vagy általánosan felhasználható mintákat, formulákat adtak. A levélírás oktatását szolgálták az úgynevezett *Ars dictandik*. Ezek rögzítették a levél részeit – megszólítás, jóakarát megnyerése, előadás, kívánság vagy kérelem előadása, végül a befejezés – ezenkívül a szigorúan megszabott formai szabályokra és a díszítésekre vonatkoztak. Amikor ezek a kézikönyvek elterjedtek, egy gyors fogalmazásra alkalmas konvencionális, Európa-szerte minden művelt ember által ismert világos és korrekt stílus alakult ki.⁷

A reformkor is kitermelte a maga kérvénystílusának elméletét. 1837-es kézikönyvünk⁸ szerint „a Kérő Levelek foglalatja ez: a bevezetésben megmondjuk, mi adott a kérésre alkalmat; azután elő adjuk azon okokat, melyek a kérést ajánlják és azon hasznót, melyet teljesítése által vehetünk, végre hálás igyekezettel kell kérésünk beteljesítéséért ajánlani magunkat. Az előadás nyílt szívvel, de szerényen és illendő módon történjék. Néha szabad a kérő levelekben a környüállásokat elevebben leírni. A kérést mindig úgy kell előadni, mint valamely igen fontos dolgot. Ha már éltünk valamikor annak jótéteményével, a kihez írunk – azt nem kell elmellőzni; sőt a jelenvaló esetben is, arra építsük bizodalunkat...”. Kassics Ignác 1841-ben a folyamódások és kérelmek szerkezetére ad konkrétabb felvilágosítást.⁹

A 20. század utolsó harmadában az elvárások szintén megfogalmazásra kerülnek. Az 1979. évi levelezési tanácsadó szerint a hatóság négy szempontot mérlegel a kérvények elbírálásánál: a) lehetséges-e, b) jogos-e, c) igazságos-e, végül d) indokolt-e a kérés. Fontos, hogy a fogalmazás félreérthetetlen legyen, ne maradjon ki egyetlen fontos körülmény

vagy adat, a kérés előadása legyen tömör és rövid. A szerzők úgy vélik „az írásmű díszítettsége, érzelmes stílusa, továbbá szerzőjének követelődző vagy alázatos magatartása alig játszik szerepet a kérés elbírálásakor.”¹⁰

5. *Hierarchikus gyökerek*. A kérvények címzettjei adott korban a társadalmi – államszervezeti hierarchiában különböző pozíciókat foglaltak el: az uralkodótól kezdve az alárendelt hatóságokig. Ez a rangbeli különbség a kérvények címzésében, megszólításában, záró fordulataiban jelentős eltéréseket eredményezett.

A király esetében a következők a fordulatok:

1765. Fölséges királyné asszonyunk! ... hogy magunkat meghajtván nagy alázatosággal kezeit-lábait nagy csókolgatásunkkal kegyes szárnyai alatt levők ... folyamodunk Fölségedhez...¹¹

1847. Felséges császár és apostoli király, legkegyelmesebb uram! Könnyes szemekkel vagyok bátor... felséged legmagasabb zsámolya elébe legalázatosab kérelmemet terjeszteni. A zárórészben: Főhajtással... Felségednek legalázatosabb szolgája és örökös hűségű jobbágya.¹²

1944-ben a kormányzó esetében is kiemelt formulával találkozunk: „Főméltóságú Kormányzó Úr! Legmélyebb tisztelettel és alattvalói hódolattal esendő szóval járulok... atyai színe elé, hogy nekem kegyelmet adni szíveskedjék.”

A kormányzati szervek közül a kérelmek a Helytartó Tanács esetében archaikusabbak, a polgári korszakban a belügyminisztérium gyakorlata egyszerűbb, de a kérelem eredményessége érdekében a kérelmező érzékelteti a nagy távolságot:

1800: „Felséges Magyar Helytartó Tanács, nékem kegyelmes uraim! Mélyen leborulva elkeseredett szívvel folyamodván... F. M. Ht. kegyelmes színe eleibe alázatosan jelentem... zárórész: Mely irgalmas végzést alázatosan elvárván magamat kegyelmességébe ajánlván vagyok és maradok... kegyelmes uraimnak... legkisebb szegény szolgálója.”¹³

1867: „Nagyméltóságú Báró Miniszter Úr! Kegyelemes Uram!” Zárórész: „Ki többnyire mély tisztelettel vagyok, nagyméltóságodnak alázatos szolgája.” A zárórészek variációi: 1870: „Hódoló tisztelettel”, 1872: „Legalázatosabb tisztelettel”, 1885: „Mély hódolattal, legalázatosabb szolgája.”

A székesfőváros esetében a kérvényező alaphelyzet keveredik az egyszerűbb fordulatokkal élő polgári stílussal. Ez figyelhető meg a tanácshoz és a főkapitányhoz intézett kérelmek esetén. 1870: „Tekintetes Tanács!” ... „Tisztelettel maradván.” 1870: „Tekintetes Tanács! Alulírott bátorodik legalázatosabb kérelmével Tekintetes Városi Tanács elé járulni és az itt érintett sorokat kegyes pártfogásába ajánlani.” 1867: „Tekintetes Főkapitány Úr! ... Kérel-

mem megújítása mellett maradok.” 1867: „... Mely alázatos kérelmem teljesítésének reményében maradok legalázatosabb szolgája.” 1874: „Tekintetes Főkapitányság! ... Tisztelettel maradván...” 1893: „Nagytekintetű Főkapitányság! Kérelmem megújítása mellett maradok kiváló tisztelettel...”

A magánjogi függés különösen a jobbágyvilágban termelt ki alázatos fordulatokat. 1802: „Méltóságos Consiliarius Úr! Nékünk Kegyelmes Patrónus Urunk! Szívünk keserves fájdalommal kelletik siralmas sorsunkat, állapotunkat... Kegyes Földes Urunknak eleibe terjeszteni alázatos instanciánk által...” Zárórész: „... a Méltóságos Consiliarius Úrnak, mint kegyes földes urunknak alázatos szegény szolgálói...”¹⁴

6. *Jogpolitikai gyökerek.* A kérvénykultúra változása során a folyamodványokat, azok alakját közjogi hatások is érték, a kormányzati szervek jogpolitikai elveket is érvényesíteni akartak a kérelmezők beadványaival kapcsolatosan. Erre a regulaív törekvésre kiváló példa a felvilágosult II. József 1782. január 2-i pátense.¹⁵

A bevezető rész egyértelművé teszi: Az uralkodó szándéka a gyors ügymenet, mégis fel kell ismernie, hogy minden tekintetben közhasznú szándéka elé többek között a kérvények határtalan terjengőssége támaszt akadályt. Az akadály félretolására „az ügyvédeket, ágenseket, közjegyzőket és egyáltalán mindenkit, akik a feleknek kérvények szerkesztésébe ártják magukat” illő rendre utasítja, mely egyrészt nem veszi el a kérelmező lehetőségét mindannak a felhőzására, amely a kérelmet képes megalapozni, de elzárja a bővítések és ismétlések előtt az utat, „mellyek által az indokokhoz súlyra nézve semmi sem tétetik hozzá, mégis a fogalmazás egészen zavarossá és értelmetlenné válik...”.

Az uralkodó a hozzá és bármely hatósághoz intézett kérvényeknél elengedte „az összes titulaturát, bevezető- és záróformulát, az összes ezidáig szokásos ún. kúriáliát (hivatalos, ünnepélyes, udvari stíluselemek)”, és csak azokat hagyta meg, mellyek az ügyvitelhez, a jegyzőkönyvezéshez és a regisztratúrához szükségesek voltak.

A rendelet pontos alakszerűségeket határozott meg a kérvény külső- és belső alakszerűségére nézve. Elrendelte, hogy a benyújtó neve mellől maradjon el az „alattvalói hódolattal” és „Felsőged engedelmes...” kitétel, de legyen ott a dátum és a benyújtás helye.

A jozefinista propaganda természetesen melegen üdvözölte a rendeletet, mint amely véget vet

a „Skribentmaschine”¹⁶ kérvényeket készítő garázdálkodásának. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a rendeletnek általában nem volt foganatja, mert vizsgált kérvényanyagunk (a 19. századból és a 20. század első feléből) inkább arra utal, hogy a kérvényezők a hagyományokat, a „kérvényezési ösztönöket” követték.¹⁷

A ferenci reakció idején egészen más természetű felső leiratok foglalkoztak a kérvényekkel: 1799-ben előírták, majd később megismételték, hogy a kérvényeket udvari stílusban kell kiállítani¹⁸

7. *Politikai gyökerek.* A kérvénykultúra természetesen nem tudta magát függetleníteni a politikai környezettől, a folyamodók érveiket, azok hatékonyságának növelése céljából „aktualizálták”.

1765-ben egy somogyi jobbágykérvény Mária Teréziához így szól:¹⁹ „... Íme, hogy már régen megnyomorodott hazánk szomorúságban vala, mivel az ő szívének semmi vigasztalást nem reménylette: de íme szegény országunk reménye a mostani időkben megjelent... hogy nyitva legyen az irgalmasság ajtója, hogy a szegény megnyomorodott jobbágy szolgálkának az irgalmasság kegyesen osztatik...”

A 19. század közepének nagy nemzeti élménye volt 1848/1849. Ennek a kérvényekben való „felváltására” még sokáig sor került. 1867. április 5-én a pesti rendőrkapitányhoz kérelem érkezett,²⁰ amely a küszöbön álló koronázás alkalmával bérbeadás céljára tribün felállítását kívánta engedélyeztetni. Az indoklás „Mind az 1848-1849-ki magyar hadjáratot végiglen átszolgált honvédtisztségen, majd külföldre lett menekülésem, Amerikában tett tapasztalataim... stb. mind megannyi bizonyosságai politikailag zaklatott életemnek... minden esetre bátorságot és reményt nyújtanak arra, hogy az önfenntartásnak hazám földjén reám nézve eddig megnehezített lehető módjai most már nem záratnak el előlem.”

Sajátos módon a tradicionális kérvénykultúrának véget vető pártállamban a 20. század második felének kezdetén a beadványok gazdagok az aktuális politikai fordulatokban.²¹ „Mindent a Szovjetunióknak köszönhetünk” (1950), „Mi kommunisták menet közben kijavítjuk a hibákat” (1951), „Hogy ezután bátor harciosa lehessenek családommal együtt a Szocializmust Építő Demokráciánkknak” (1954), „Fiam miért nem vonulhat fel a nagy nemzetközi seregszemlén?” (1951).

A politikai átalakulások azóta is tükröződnek a

beadványokban.²²

8. *Szagrális gyökerek.* A világi felséghez, és a felsőbbiségekhez intézett kérelmeik mellett, vagy sokszor azt megelőzően a hívők, felekezetük megkövetelte rítus szerint számtalanszor könyörögtek a Mindenhatóhoz és kértek közbenjárást. Ennek az „égi kérelmezésnek is” sajátos irodalma alakult ki, amelyre reformkori példát jelent az 1838-ban megjelent „Lelki vezér”. Azért tartjuk szükségesnek az utalást ennek néhány passzusára, mert a tradicionális és vallásos világban a szagrális fordulatok a világi kérvényezési szférára is áttételesen hatottak, ha a felnagyított helyzetben lévő hatósághoz fordult sorsa jobbra fordulását remélve a kérelmező. Az említett kiadvány szerint az imádságok közül²³ több is számításba jöhet. A kérvényezőök lelkivilágához pedig a szentek körében Szent Rita áll a legközelebb.²⁴

9. *Pszichológiai gyökerek.* A kérelmező évszázadok óta utolsó reményeként fordul a hatósághoz. Hivatkozik siralmas helyzetére, igazát, ártatlanságát bizonygatja, vagy beismeri hibáját és javulást, becsületes életmódot ígér. Ezzel párhuzamosan a megkeresett személy igazságérzetére, méltányosságára, jószágára apellál.²⁵ Ezeknek a pszichológiai elemeknek megjelenésére hozzuk az alábbi példákat:

1846. „...Midőn a feljebb tisztelt helyeken már több ízben folyamodásaink után sem nyerhettünk, s nem is remélhettünk vigasztaló, s megnyugtató kihallgatást... mélységes alázatossággal esedezünk szentelt felséged előtt²⁶. 1932. „Így préselik az én szívemet, mely présből menekvés nincs, ha Kegyelmes Asszonyom fel nem nyitja annak satuit kegyes jószívúséggel.”²⁷ Ezek a fordulatok az ötvenes években is előfordulnak:²⁸ „... villant fel az agyamban az a gondolat, hogy sok hiábavaló próbálkozás után a Szovjet követséghez forduljak”, „...támogatást sehonnan sem kapok, ezért fordulok a Párthoz...”

A kegyelmi kérvénynél aligha létezik kétségbeesettebb helyzet, ahol a már-már reménytelen érvelés része a javulási ígérete.²⁹ Az 1870-es évek kérvényeinek megszokott fordulatai utalnak arra a nagylelkű hazafias szellemre, mellyel a tanács felkarolja a közjót, vagy a szegények iránt táplált jóindulatának ad tanúbizonyítást.

A „szegény adózó köznép” konkrét nyomorának megjelenítésén kívül a kérvények lapjain általában is így jeleníti meg magát:³⁰ 1551: „Nagyságod romlott és nyomorodott szegény jobbágyi keseregnek.”, 1676: „Mi szegény megnyomorodott látrányi polgárok...”, 1803: „...A méltóságos földes uraságunk tisztjeitől hurcoltatunk és nyomorgattatunk”, 1920: „Mi ... Somogy vármegyének legszegényebb sorsú földhöz ragadt telepes lakosai...”, 1932: „... tekintsen rám szegény nyomorgóra”, 1933: „Rettentetes nyomasztó nyomorom késztet arra, hogy Nagy-

méltóságodhoz forduljak.”

10. *A tradicionális kérvénykultúra vége.* A második világháború utolsó szakaszában Magyarország hadszíntérré vált. Az államkeretek széthullásával megsemmisült az a hivatali apparátus, amely a rendi eredetű címzéseket neobarokk stíluselemeket hordozó kérvénykultúrát is éltette.

A magyar politikai, társadalmi élet demokratiizálódása a tradicionális kérvénykultúra végét jelentette. Ennek keretében közvetlen hatást gyakorolt az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947: IV. tc.³¹ A pártdiktatúra idején a hangsúlyozottan „plebejus stílustól” eltérni nem volt veszélytelen és a pár évvel azelőtti kérvények magas állású címzettjei a tradicionális uralkodó elit tagjai üldöztetésnek voltak kitéve – mint a koncepciók perek, a kitelepítés, emigrációra kényszerítés.

Annak ellenére, hogy a kérvényezési stílus az új politikai kultúra részeként „elvtársi módon” megújult, mégis sok tekintetben ismerős beidegződések, stíluselemek maradnak fenn.³²

A magyar kérvénykultúra az ezredfordulóra újra változik, egyre racionálisabbá válik a szövegszerkesztési technikák következtében szabványosul és szürkül. Túltengenek benne a jogszabályokra történő szakszerű és száraz utalások, és az elbírálásukban részt vevő személyek tájékoztatása szerint csökkent a hatóságok iránti tisztelet. Ugyanakkor régi fordulatok is visszaköszönnek lapjaikon.³³

Jegyzetek

- ¹J. v. Sonnenfels (1785): Über den Geschäftsstil. Die ersten Grundlinien für angehende österreichische Kanzleybeamten. Wien, 1785. – Károlyi István (1837): Közhasznú magyar és német levelező – könyv és nemzeti titoknok, a közönséges életben előforduló hivatalbeli és barátságos helyezkedésekhez alkalmazva. Pesten, 1837. – Zsiray Zsigmond (1838): Lelki vezér az üdvösség útján, vagy A Teljes Szent Háromság egy igaz Istennek lélekben és igazságban imádságára útmutató Közönséges imádságos könyv a keresztény katolikusok számára. Pécs, 1838. – Kassics Ignác (1841): Praxis politica civilis et stylare politicorum latino – hungaricum. Pars I. Possonii, 1841. – E. Mayerhofer (1895): Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst. I. Wien, 1895. – H. Balázs Éva, összeáll. (1951): Jobbágylevelek, Bp. 1951. – Makay L.–Mezey L. (1960): Árpád-kori és Anjou-kori levelek. XI–XIV. század, Bp. 1960. – Kanyar József (1967): Harminc nemzedék vallo-mása Somogyról, Kaposvár, 1967. – Honffy Pál–Szabolcs Árpád (1979): Levelezési tanácsadó. Bp. 1979. – Kiss F. László (1983): Retorika – stilsztika. (A közéleti beszéd és a hivatalos nyelv alapkérdései), Bp. 1983. – Bácskai és bánáti jobbágylevelek (1676–1848) Újvidék, 1984. – Kardos Sándor–Jávor István–Kováts Albert–Kenedi János–Pető Iván–Vági Gábor (Én): „Hol zsarnokság van, ott zsarnokság van”, Héttorony Könyvkiadó. A pécsi jogtörténeti műhelyben jelent meg Kajtár István (1986): „Méltóságod lábainál azért hullok térdre...” – Fogva tartottak kérvényei, szokásai a Bach-korszak elején. In.: Studia Juvenum III. 69–81. I, Pécs, 1986. – Kajtár István (1996): Jogi stílusunk jogtörténeti gyökereiről. In.: Benedek emlékkönyv. Studia Iuridica 123, Pécs, 1996. 124–132. I.,

Igen értékesek a tanszékre írt dolgozatok (kéziratban): Bárány Kinga (1998): Fejezetek a kérvényezési kultúra köréből, Kézirat. és Szoldánné Pethő Ágnes (2001): A kérvényezési kultúra 1848-tól napjainkig, különös tekintettel a rendészeti szervekhez érkezett kérelmekre, folyamodványokra, Kézirat. Ez utóbbi anyaggyűjteményét 1867–1893, 1934–1944 között jelen dolgozatban köszönettel értékeltem.

² Sonnenfels (1785): 91. l.

³ Kassics I. (1841): I. 41. l.

⁴ A magyar nyelv történeti – etimológiai szótára II. kötet, Bp. 1970. 452. l.

⁵ Kiss F. László (1983): 163. l.

⁶ Lásd 1957. IV. tc. 13. §. 1. bek. Államigazgatási szervhez államigazgatási ügyben kérelemmel, panasszal, bejelentéssel (a továbbiakban: beadvány) írásban vagy szóval lehet fordulni.

⁷ Makkai L. – Mezey L. (1960): 5–19. l.

⁸ Károlyi I. (1837): 118–119. l.

⁹ Szerepelnie kell: 1. a kérelem indokának, 2. magának a tulajdonképpeni kérelemnek, 3. a kérelem motivációjának és rációjának. A kérelem indokát igen röviden ki kell fejteni, és gyakran a kérelemmel kell összekötni, kivéve ha valamely bonyolult körülmény az ellenkezőjét indokolja..., a kérelemnek magának rövidnek kell lennie, azt világosan és határozottan kell előterjeszteni..., Kassics I. (1841): I. 41. l.

¹⁰ Honffy P.–Szabolcs Á. (1979): 208–209. l. Véleményünk szerint ez az elvárás közvetve a korábbi kérvényezési kultúra egyes elemeinek továbbélésére utal.

¹¹ Kanyar J. (1967): 115. l.

¹² Bácskai és bánati jobbgylevelek ... 89. irat.

¹³ Bácskai és bánati jobbgylevelek, 48. irat.

¹⁴ H. Balázs É. (1951): 154. irat.

¹⁵ Közli Mayrhofer I. (1895): 1159–1160. l.

¹⁶ Gépiesen dolgozó íródeák, firkász. Sonnenfels (1785): 94. l.

¹⁷ Az 1782-es pátens „mögöttes” hatására utal viszont az 1895-ös közlés!

¹⁸ Kassics I. (1841): I. 53. l. Itt írják elő, hogy a felsőséget a kérvényben nem lehet nyilvánvalóan mocskolni.

¹⁹ Kanyar J. (1967): 115. l.

²⁰ Szoldánné (2001) gyűjteményében. Föv. L. Pest város Városkap. Hiv. Iratai IV. 1327/a. 1867–69. IV. doboz.

²¹ Hol zsarnokság van... 38., 67., 158., 34. l.

²² A rendszerváltozás óta például a jogállamiság követelményeire való hivatkozás gyakran szerepel a kérvényekben.

²³ Zsiray Zs. (1838) 244. l. 1. felemelkedés, 2. dicsőítés, 3. könyörgés, 4. hálaadás, 5. förládozás közül figyelemreméltó a könyörgés – Istentől valami jót és üdvösséget kérünk: mert vétkes dolgot kérni Istentől nem imádság, hanem kárhuzatos tévelygés és káromlás – a hálaadás, és a förládozás – midőn az Istennel velünk közlött sok jótéteményeit, lelki és testi ajándékait gondolóra vesszük... illetve midőn bánjuk, hogy eddig is oly rosszul szolgáltunk Istennek, és föltesszük magunkban, hogy ezután hívebben fogunk neki szolgálni. A két szféra között számos pszichikai közvetítési kapcsolat lehetséges.

²⁴ A hozzá intézett, a pécsi Irgalmasok templomában talált ima szerint ima egyes fordulatai egyértelműen utalnak világi kérvénykultúra több fordulata: A teljes bizodalomra, más segítség hiányára, a kétségbeeső helyzetre, a közbelépés kérelmezésére: „A fájdalom és az aggodalom súlya alatt teljes bizodalommal fordulok hozzád, hogy megnyerjem segítségedet, kit a lehetetlenségek szentjének neveznek. Szabadítsd meg az én szegény szívemet, amit az aggodalom nyom ... Mivel minden, amivel segíthetnék magamon, lehetetlennek tűnik fel, teljesen benned bízom ... ha bűneim lennének akadályai, hogy teljesedjenek vágyaim, eszközöld ki Istennél töredelmet és bocsánatot. Ne engedd, hogy tovább hullassak keserű könnyeket. Jutalmazd meg szilárd reménységemet.

²⁵ Kajtár I. (1986) plasztikus képet ad mindezekről a fogvatartottak kérvényei kapcsán.

²⁶ H. Balázs É. (1951): 267. l.

²⁷ Kanyar J. (1967): 437. l. Horthy Miklósnéhoz intézett

kérelem.

²⁸ Hol zsarnokság van ... 38., 195. l.

²⁹ „Mert amennyiben Főméltóságod atyai jóságos szívének kegyelme folytán életemet visszakapom, úgy a leghatározottabb ígéretet teszek arra, hogy soha, semmiféle, a legcsekélyebb botlás se feketítse lelkemet, hanem a legtisztaságesebb életet élve hasznos tagja lehessen a magyar társadalomnak.” 1944. Szoldánné (2001) anyaggyűjtése: Föv. L. Bp. Kir. Büntető Törvényszék VIII. 5.c. 7636/1944.

³⁰ A somogyi példát: Kanyar J. (1967) 56., 78., 158–160., 393., 437., 444. l.

³¹ A kérvényezési kultúra egyik gyökerére vetett fejsze a 3. §. 3. bek. „Tilos olyan címzést használni, amely a jelen törvénnyel megszüntetett rangra vagy rangjelző címre (méltóságra) utal (főméltóságú, nagyméltóságú, kegyelmes, méltóságos, nagyságos, tekintetes, nemzeti stb.)” (4) bekezdés „Tilos olyan címzést használni, amely a közszolgálat körében rendszerezett álláshoz fűződik, vagy társadalmi megkülönböztetésre utal (főméltóságú, nagyméltóságú, kegyelmes, méltóságos, tekintetes, nemzeti stb.)”

³² Ahogy arra már a pszichológiai gyökereknél és a politikai érvelési technikánál már utaltunk!

³³ Tanügyi kérvényekben fordul elő a reménytelen helyzetre való hivatkozás, a kérelmező hibájának beismerése, az utolsó esély iránti kérelem, és az a fordulat, hogy a dékának „joga és hatalma van” a kérelem teljesítésére.

*Komanovics Adrienne
egyetemi adjunktus*

Számháború Nizzában, avagy az Európai Unió jövője

„Az EU-tagállamok vezetői tavaly decemberi csúcsértekezletükön nem reformálták, hanem deformálták az Unió intézményeit.”

(Jean-Louis Bourlanges, francia EP-tag!)

Bevezetés

Az utóbbi évtizedben jelentősen átalakult a három Európai Közösségből 1992-ben Európai Unióvá formálódott szupranacionális nemzetközi szervezet. A megváltozott nemzetközi politikai és gazdasági környezet arra kényszerítette az Uniót, hogy újradefiniálja helyét és jövőjét; ennek megfelelően a 20. század utolsó évtizedében három alkalommal is módosították az alapító szerződéseket.²

A Nizzai Szerződés megtárgyalására irányuló kormányközi konferencia az Európai Unió történetében páratlan módon maratoni hosszúságúra sikerült, amely a napirendi pontokat ismerve nem tekinthető váratlannak. A nizzai csúcstalálkozó fő célkitűzése az intézmények reformálása volt, ugyanis napjainkra elodázhatatlanná vált az Unió felkészítése a bővítésre, amely során huszonhétre növekedhet az eredetileg hat alapító taggal létrejött szervezet.

Az eredetileg két napra tervezett, ám végül 2000

december 7-től 11-ig (csütörtöktől hétfő hajnalig) tartó találkozó drámai fordulatokban sem szűkölködött: számos ellentét került felszínre, régi történelmi sebek szakadtak fel. Több értékelő szerint is Nizzában a nemzetállami érdekek által diktált aritmetika győzedelmeskedett az európaiság eszméje felett.

E tanulmány nem vállalkozik arra, hogy részletesen bemutassa az Unió alapító szerződéseit – már csak azért sem, hiszen napjainkban egyre több magyar nyelvű szakkönyv jelenik meg e témában –, hanem a főbb változtatások bemutatására koncentrálna.

1. Előzmények

A kilencvenes évek történései, a közép- és kelet-európai változások teljesen új helyzetet teremtettek Európában, politikai és gazdasági tekintetben egyaránt; az új demokráciák sorban jeleztek igényüket az európai, illetve euro-atlanti szervezetekhez való csatlakozásra.³ Magyarországgal együtt jelenleg tizenkét társult ország kopogtat az Európai Unió kapuján, amelyekkel a csatlakozási tárgyalások különböző fokig jutottak el.⁴

Az európai intézmények és szervek összetételét és működését még az ötvenes években alakították ki – eredetileg hat országra szabva. Azóta tizenötre bővült a tagállamok száma, ám az intézmények megreformálása mindeddig elmaradt, eltekintve az Európai Parlament képviselőinek közvetlen választásától.

A nizzai csúcson javarészt ugyanazon napirendi pontok szerepeltek, mint három évvel azelőtt Amszterdamban: a Tanácson belüli szavazati arányok, a minősített többségi szavazás kiterjesztése, a Bizottság összetétele, a többsebességű Európa koncepcióját tükröző ún. szorosabb együttműködés, valamint az emberi jogok helye a közösségi (uniós) jogrendszerben.

2. Törésvonalak a nizzai csúcstalálkozón⁵

A rendkívül sokat bírált francia Elnökség ideje alatt megrendezésre kerülő csúcstalálkozó során több front is kialakult az Unió különböző szereplői között; ezek az ellentétek többször is azzal fenyegettek, hogy a konferencia kudarcba fullad.

Az egyik fő törésvonal Németország és Franciaország között húzódtott. Németország a maga 82 millió lakosával arányos, tehát minden más tagállamnál több szavazatot igényelt a Tanácson belül. A franciák érzékenységét azonban ez rendkívüli módon bántotta, s hiába jóval kisebb a francia lélekszám (59 millió), úgy érveltek, hogy az Unió a kezdetektől fogva a németek és a franciák közötti egyensúlyon alapszik.

A nagyobb és a kisebb tagállamok közötti ellentét elsősorban a Bizottság összetételének kérdésénél csúcsosodott ki. Mivel a Bizottság méretét nem akarták túl nagyra növelni, a bővülést követően megszűnik az az állapot, hogy minden tagállam legalább egy bizottsági helyhez juthat. Ez egyben azt is jelenti, hogy meghatározott elveken alapuló rotációs rendszert kell bevezetni.

Pengeváltásra került sor Belgium és Hollandia között is: bár Hollandia lakossága öt millióval meghaladja Belgiumét, az integráció eddigi történetében mindig hasonló súllyal képviseltették magukat a Tanácsban. Nos, Nizzában ez a hagyomány is megtört.

Spanyolország és Portugália vonatkozásában Guterres portugál kormányfő értelemszerűen egyenrangúságot nem követelhetett, de legalább azt megpróbálta elérni, hogy Spanyolország kevesebb, országa pedig valamivel több szavazathoz jusson a Tanácson belül.

Végül megemlíthetjük a Tanács (a tagállamok) és a Bizottság közötti ellentétet is, amely tulajdonképpen a kormányközi kontra szupranacionális elemek erősítése körül forgott: a Bizottság a minősített többségi szavazás sokkal tágabb kiterjesztését szorgalmazta, ám a kormányok leszögezték, hogy egyes területeken nem hajlandók lemondani az egyhangúságról, azaz nem hajlandók szuverenitásuk további korlátozására.

A kaotikus helyzetek és a drámai fordulatok olyan negatív következménnyel (is) jártak, hogy különféle hibák csúsztak a Nizzai Szerződés szövegébe. Így például miközben az utolsó nap hajnalán megállapodtak abban, hogy az eggyel korábbi verzióhoz képest két szavazatot adnak még Litvániának, és egyet Romániának a Tanácson belül, ezzel megnövekedett a szavazatok összege, de nem módosították a minősített többség százalékban megadott arányát.

Egy másik visszásságra bukkanunk az euro-képviselői helyek számánál is: míg Portugália a maga 9,9 millió lakosával 22 helyhez jutott, addig a valamivel több lakosú Magyarország és Csehország (10 illetve 10,2 millió lakos) csak 20 helyhez.

3. A Nizzai Szerződés szerkezete

A rendelkezések részletes ismertetése előtt nézzük át a Szerződés szerkezetét. Az európai kontinens kettéosztottságának megszűnésére utaló Preambulumot követik az Európai Unió és a három Közösséget alapító Szerződés szövegének módosításai (Első Rész); majd – többek között – a szerződés időbeli hatályára, megerősítésére és hatályba lépésére vonatkozó átmeneti és záró rendelkezések (Második Rész).

A szerződést négy jegyzőkönyv és huszonnégy

A Tanács tagjai	Szavazatszámok
Németország	29
Magyarországnak	29
Franciaország	29
Olaszország	29
Spanyolország	27
Lengyelország	27
Románia	14
Hollandia	13
Görögország	12
Csehország	12
Belgium	12
Magyarország	12
Portugália	12
Svédország	10
Egyesült Királyság	10
Ausztria	10
Szlovákia	7
Dánia	7
Észtország	7
Írország	7
Litvánia	7
Lettország	4
Szlovénia	4
Bulgária	4
Ciprus	4
Luxemburg	4
Málta	3
Összesen	343

kezdve hogyan változnak meg a szavazati arányok; illetve abban is, hogy a mennyi jut a jelentkező – az elkövetkező években felveendő társult országok számára. Az új rendszerben 29-től 3-ig terjedő szavazattal rendelkeznek majd a tagállamok. A négy legnagyobb állam a jelenlegi 10-10 helyett 29 szavazattal fog rendelkezni, ekként – legalábbis egyelőre – megőrizték a Berlin és Párizs közötti paritást. Ezt követi Spanyolország és a jelentkezők közül Lengyelország (27 szavazattal). Spanyolország köztes helyzetben van: úgy is lehet tekinteni, mint a legkisebb országot a nagy tagállamok között, avagy mint a legnagyobbat a kisebb tagállamok között.

Mivel a négy nagy tagállam, illetve Spanyolország (és Lengyelország) szavazatainak számát a csatározások során eggyel-eggyel csökkentették (30-ról 29-re, illetve 28-ról 27-re), ezért néhány tagállam, illetve jelentkező több szavazathoz juthatott: Hollandia 12 helyett 13-hoz, Görögország, Belgium, Portugália, Csehország és Magyarország pedig 11 helyett 12-höz.

A fentiek alapján 2005-től az alábbi szavazati arányok érvényesülnek a Tanácson belül. A táblázat dőlt betűkkel feltünteteti a tagjelölteknek szánt szavazatszámokat is – ezek még nem véglegesek, de a bővítésről szóló Nyilatkozat értelmében ez fogja képezni a tárgyalási alapot a csatlakozási tárgya-

nyilatkozat egészíti ki, amelyek közül az alábbiakat emelem ki.

- Az Európai Unió bővítéséről szóló Jegyzőkönyv meghatározza, hogy 2005-től hogyan módosul az intézmények összetétele a jelenlegi tizenöt tagállam számára.⁶

- A Bíróság Statútumáról szóló Jegyzőkönyv tartalmazza a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság összetételére, szervezetére és eljárására vonatkozó legfontosabb szabályokat.

- Az ESZAK-Szerződés lejárt utáni intézkedésekről szóló Jegyzőkönyv rendezi a legrégebben alapított Közösség sorsát.⁷ Mint ismeretes, az Európai Szén- és Acélközösséget alapító Szerződést – szemben a két 1957-es Római Szerződéssel – határozott időre, ötven évre kötötték. Ez a Szerződés 2002. július 23-án hatályát veszti. Már korábban is felmerült a kérdés, hogy mi legyen az ESZAK-Szerződés sorsa, és az a megoldás kínálkozott a legmegfelelőbbnek, hogy valamilyen módon integrálják az EK-Szerződésbe. Ennek részleteit még ki kell dolgozni, de a fenti Jegyzőkönyv értelmében az ESZAK összes vagyona és terhe 2002. július 24-n az Európai Közösségre száll.

- Az Európai Unió bővítéséről szóló Nyilatkozat különösen fontos számunkra, hiszen ez határozza meg a tizenötök közös álláspontját azzal kapcsolatban, hogy a jelentkező országok milyen képviselőkhöz jussanak a közösségi intézményekben. Ezek a számok szolgálnak irányadónak a csatlakozási tárgyalások során.

- Az Unió jövőjéről szóló Nyilatkozat a 2004-ben rendezendő kormányközi konferencia feladatait fekteti le.

4. A nizzai csúcs eredményei: Intézményi reformok

4.1 A tagállamok szavazatainak súlyozása a Tanácson belül

A nizzai csúcs hatalmi csatározásainak történetéből kiderült, hogy a legérzékenyebb kérdés a Tanácson belüli szavazatok újraosztása volt. Mint ismeretes, az Európai Unióban jogszabály alkotására a Tanács, valamint a Tanács és az Európai Parlament, illetve a Bizottság jogosult. Az EP jogköre és a Tanácson belüli szavazás szabályai mindig az adott területtől függenek.⁸

Ha a Tanácson belül a szerződések egyhangú szavazást írnak elő, értelem szerűen bármely tagállam egyforma eséllyel blokkolhatja a döntéshozatalt. Minősített többségi szavazás esetére sajátos szavazati arányok érvényesülnek. Ennek megállapítása során az alapító atyák a tagállamok lakosságát és gaz-

dasági teljesítőképességét vették alapul, ám az árnyok torzítottak voltak, méghozzá a kisebb tagállamok javára bizonyos korrekciókkal. Ez a rendszer a későbbiekben is fennmaradt; a tagállamok szavazatának relatív súlya nem változott. Így például egy luxemburgi szavazat sokkal kevesebb számú uniós polgárt képvisel, mint egy német szavazat.⁹

Az EK-Szerződés 205. cikke határozza meg, hogy mennyi szavazat szükséges a minősített többséghez. A számok ismeretében különféle kombinációk adódnak, hogy mely tagállamoknak kell összefogniuk egy döntés megszületéséhez, vagy éppen annak megakadályozásához.

Miért szükséges a jelenlegi rendszer megváltoztatása? Az egyik fontos kérdés a német újraegyesítésből, és általában Németország súlyának növekedéséből adódik. Németország a kontinens legnagyobb és legerősebb állama. Ez azonban eddig nem tükröződött a Tanácson belül: jelenleg a négy nagy tagállam (Németország mellett Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország) mind tíz szavazattal rendelkezik. A másik problémát az jelenti, hogy az új jelentkezők (Lengyelország kivételével) a kisebb tagállamok csoportját fogják gyarapítani, és ez fenyegeti a nagyobb tagállamok Tanácson belüli érdekérvényesítési lehetőségeit. Nizzában a jelenlegi tagállamok törekvése annak megakadályozására irányult, hogy a kelet- és közép-európai tagok majdan blokkoló kisebbséget alkothassanak, és ekként megvétőzhassák a „régí” tagok döntéseit. Külön problémát jelent a miniállamok¹⁰ szavazati arányának meghatározása.

Az előkészítő anyagokban több javaslat is szerepelt: egyrészt a jelenlegi algoritmusnak megfelelő módosítás, ami tehát az arányokat nem változtatná, másrészt a kettős többség bevezetésének lehetősége is felmerült. Nos lássuk, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése után a Tanácson belül mennyi szavazattal rendelkeznek majd a jelenlegi és a későbbiekben csatlakozó tagállamok, és hogy miként alakulnak a minősített többségi szavazás szabályai.

4.2 A Tanácson belüli szavazati arányok

A csatározások története

Az eredeti tervek szerint Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország 30-30 szavazattal rendelkezett volna, Németország 33-mal, Spanyolország 27-tel. Ezek a számok azonban a tárgyalások során többször is módosultak.

A fent említett eloszlás (többé-kevésbé kellőképp) tükrözte volna a tényleges helyzetet: Németország területe és lakossága az újraegyesítés következtében jócskán megnövekedett; ennek megfelelően nagyobb beleszólást kívánt a döntéshozatalba, mint a nála ki-

sebb Franciaország. Ez utóbbi azonban hajthatatlannak bizonyult: érvelése szerint az európai integráció a francia-német paritáson nyugszik, ezért Németország (feltehetőleg csak átmenetileg) engedett: a tárgyalások ezen szakaszában 30-30 szavazattal állapodtak meg.¹¹ Ennek azonban megvolt az ára: több tekintetben is kompenzálni kellett Németországot, így például az EP-mandátumoknál, vagy az ún. lakossági kritérium bevezetésével.¹² Ezzel Németország a „nagy tagállam” kategóriából a „gigantikus” európai állam kategóriájába került.

A francia-német villongás azonban csak egy volt a sok döccenő közül: a nizzai tárgyalások egyik drámai fordulópontját az jelentette, amikor António Guterres portugál miniszterelnök a negyedik nap éjszakáján (vasárnap este tíz órakor) bejelentette: túl nagy súllyal rendelkeznek a nagyobb tagállamok a kisebbek rovására, ezért javasolja a szavazatszámok (ki tudja, hányadszori) újragondolását. A javaslatához kis idő múlva csatlakozott Belgium, Ausztria, Finnország, Svédország, és végül Görögország. A portugál kormányfő azt is felhánytorgatta, hogy míg Spanyolország szavazatainak száma a szerződéstervezetek szerint kb. 3,4-szeresére nőtt (8-ról 27-re), addig Portugália esetében ez a szorzószám csak 2,2 volt.¹³ Guterres úgy érezte, hogy Portugáliának legalább akkora joga van a speciális történelmi helyzetre hivatkozni mint Franciaországnak Németországgal szemben: ha nem is paritást, de legalább nagyobb arányosságot követelve.

Nem volt mit tenni: Franciaország hétfő hajnali egykor egy újabb változattal állt elő: a hat nagyobb tagállam egy-egy szavazattal kevesebbel rendelkezik majd a Tanácsban, a kilenc közepes pedig egy-egy szavazattal többel. Hajnali egy óra húszkor Portugália elfogadta az ajánlatot, ám ekkor még nem értek véget a nehézségek, ugyanis a belga miniszterelnök továbbra is ellenkezett.

Guy Verhofstadt tulajdonképpen azt sérelmezte, hogy a Nizzai Szerződés mindegyik tervezete egy szavazattal többet adott Hollandiának mint Belgiumnak,¹⁴ holott az integráció kezdete óta egyforma súllyal vettek részt a döntéshozatalban. Verhofstadt azt is felvetette, hogy a 22,5 millió lakosú Románia az éppen akkor aktuális változat szerint ugyanannyi szavazattal rendelkezett volna mint Hollandia.

A nagy tagállamok, különösen Németország nyomására a belga miniszterelnök végre megadta magát: beleegyezett, hogy Hollandia több szavazathoz jusson a Tanácson belül mint Belgium, és ekként hétfő hajnali 4.20-kor megszületett a Nizzai Szerződés.

A csatározások kimenetele

A fent ismertetett bonyodalmak után nagy nehezen sikerült megállapodni, hogy 2005. január elsejétől

Tagállam	EP-mandátumok
Németország	99
Nagy-Britannia	71
Franciaország	71
Olaszország	71
Spanyolország	50
Langyelország	50
Románia	33
Hollandia	25
Csehország	22
Portugália	22
Belgium	22
Magyarország	20
Csahország	20
Svédország	18
Egyiptom	17
Ausztria	17
Szlovákia	13
Dánia	13
Észtország	13
Írország	12
Litvánia	12
Lettország	8
Szlovénia	7
Bulgária	6
Ciprus	6
Luxemburg	6
Málta	5
Összesen	732

lások során.

4.3 A minősített többség szabályai

A közösségi jogalkotás során a Tanácson belüli szavazatszámok mellett kiemelkedően fontos kérdés, hogy milyen többség kell egy döntés megszületéséhez (és ekként az milyen konstellációkban valósulhat meg). Azt mondhatjuk, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése után a szabályok, ha lehet, még bonyolultabbá válnak: egy hármas feltételrendszer tartalmazó „biztonsági hálót” építettek be a rendszerbe.

Először is, a minősített többség a szavazatok valamivel több, mint 70 százalékát kell, hogy jelentse. A Nizzai Szerződés szerint a tizenötök Uniójában 237-ből 169, egy huszonhét tagú Unióban pedig 345-ből 258 szavazat kell a határozat meghozatalához. A második követelmény értelmében ha a határozat a Bizottság javaslatára születik, a fentiekben meghatározott szavazatszámnak a tagállamok több mint felének hozzájárulását kell jelentenie. Más esetekben – ha nem a Bizottságtól indul ki a javaslat – a tagállamok kétharmadának hozzájárulása szükséges.¹⁵

A harmadik követelmény teljesen új a döntéshozatali rendszerben; nevezhetjük demográfiai záradéknak, avagy lakossági kritériumnak is. Ezen kla-

uzula értelmében – amely egyértelműen Németországnak kedvez –, bármely tagállam kérheti annak ellenőrzését, hogy a minősített többség az Unió lakosságának legalább 62%-át képviseli. Másképpen fogalmazva: nem lehet elfogadni egy döntést, ha a döntést támogató országok az Unió lakosságának kevesebb, mint 62%-át képviselik.¹⁶

Ez a szabály, amely egy kicsit demokratikusabbá és arányosabbá teszi a Tanácson belüli döntéshozatalt, sajátos helyzetet biztosít Németország számára: a többi három nagy tagállammal azonos lehetősége van megszavazni egy határozatot, viszont sokkal nagyobb jogköre van megvétózni egy döntést.

4.4 A Tanácson belüli minősített többségi döntéshozatal kiterjesztése

A hagyományos nemzetközi jog egyik, az államok jogi egyenlőségének tételére épülő alapvető szabálya, hogy egy államot csak olyan nemzetközi jogi szabály kötelez, amelynek megalkotásában valamilyen módon részt vett.¹⁷ A szupranacionális avagy sui generis jogrendszerként is jellemzett Európa-jog (közösségi jog) számos tekintetben eltér a nemzetközi jogtól, hiszen a közösségi jog másodlagos forrásai¹⁸ közvetlenül alkalmazhatók, ill. közvetlen hatállyal rendelkeznek, mindenféle tagállami ratifikáció nélkül (azaz a belső jogba való beemelés nélkül is). A közösségi jog további sajátossága, hogy a többször módosított alapító szerződések számos helyen lehetővé teszik a minősített többségi döntéshozatalt.¹⁹

Már az Európai (Gazdasági) Közösséget alapító Szerződés eredeti változata, az 1957-es Római Szerződés is kilátásba helyezte, hogy egy átmeneti idő után a Tanácson belül az egyhangú döntéshozatalt minősített többségi szavazás váltja fel több területen (közös agrárpolitika, közös közlekedési politika). Az áttérés folyamata ugyan többször is megtörtént,²⁰ ám az utóbbi évtizedek reformjai mind kibővítették ezen témák körét.

Mindezek ellenére még a legutóbbi, amszterdami módosítás után is az EK-Szerződés hozzávetőleg hetven témában egyhangú döntéshozatalt ír elő. Bizonyos területeken, mint pl. az intézmények közötti egyensúlyt biztosító kérdésekben indokolt az egyhangúsághoz való ragaszkodás. Más témákban, így különösen a szakpolitikák esetében azonban kifejezetten hátrányos, ha akár egy tagállam is megbéníthatja a döntéshozatalt, és ekként lefékezheti az integráció mélyülését.

Mint minden módosításkor, Nizzában is felmerült a kérdés, hogy mely területekre lehetne kiterjeszteni a minősített többségi döntéshozatalt; illetve a Maastrichti Szerződés által bevezetett együttdöntési eljárást, amely során a Tanács és a Parla-

ment azonos súllyal vesz részt a jogszabályalkotásban, és a Tanácson belül a minősített többségi szavazás érvényesül.²¹

A portugál és a francia Elnökség hozzávetőleg ötven cikket jelölt meg, amelyek vonatkozásában javasolta a többségi döntéshozatal bevezetését; különös tekintettel a 42., 137., 67., 93., 133. és 161. cikk²² szabályozási területeire. Az eredmény viszonylag szerény: bár Nizzában további harminc cikkre terjesztették ki a minősített többségi szavazást, ezek közül javarészt hiányoznak a fent hivatkozott érzékeny területek, és csak jobbára technikai jellegű kérdésekben sikerült a tagállamokkal elfogadtatni a többségi szavazást.

A teljesség igénye nélkül meg lehetne említeni, hogy a Nizzai Szerződés hatályba lépése után a közösségi politikák terén minősített többségi szavazást vonatkozik

- a diszkrimináció elleni küzdelem területén meghozott intézkedésekre (13. cikk);

- az Unió állampolgárainak szabad mozgására vonatkozó általános szabályokra (18. cikk);

- a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre (65. cikk);

- a tagállamoknak nyújtandó rendkívüli pénzügyi támogatásra (100. cikk).

- A közös kereskedelmi politika területén a szolgáltatásokra és a szellemi alkotások jogára vonatkozó nemzetközi szerződéseket (elvileg) immár minősített többségi szavazással is el lehet fogadni, ám e szabály alól számos kivételt tartalmaz a 133. cikk.

- A regionális fejlesztési politika esetében Spanyolországnak, a támogatások egyik fő haszonélvezőjének sikerült kiharcolnia, hogy csak 2007-től vezessék be a minősített többséget a Strukturális Alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályok megállapítása során.

A minősített többségi szavazás bevezetésének másik fő területe a kinevezések. Ily módon a Nizzai Szerződés hatályba lépését követően minősített többséggel nevezik ki a Miniszterek Tanácsának főtítkárát és főtítkárhelyettesét,²³ a Bizottság elnökét és tagjait,²⁴ a Számvevőszék tagjait,²⁵ a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottságának tagjait;²⁶ a második pillér keretén belül pedig a különleges megbízottakat.²⁷

Intézményi kérdésekben is bővítették a minősített többségi szavazás körét; így pl. a Tanács minősített többséggel fogadja el a Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, ez utóbbihoz kapcsolt specializált bírói tanácsok, valamint a Számvevőszék Ügyrendjét.²⁸ Az európai szintű politikai pártokra vonatkozó szabályokat – az együttdöntési eljárás keretében – minősített többséggel fogadja el a Tanács.²⁹ A két kormányközi pillér keretében pedig egyes esetekben szintén sor kerülhet minősített többségi szavazásra.³⁰

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a nizzai csúcson ennél a napirendi pontnál a nemzeti érdekek erősebbnek bizonyultak, mint az integrációs folyamat gyorsításának igénye. Így Németországnak sikerült kiharcolnia az egyhangúság fenntartását a vízum- és bevándorlási politika területén, Nagy-Britanniának az adózás és a szociális biztonság témáiban, Franciaországnak a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelme területén. Spanyolországnak kedvez a gazdasági és szociális kohézióban való többségi szavazásra való áttérés kitolása egy későbbi időpontra.

4.5 Az Európai Parlament

Az ESZAK-Szerződés hozta létre az akkor még a nemzeti parlamentek által delegált tagokból álló Gyűlést, amely 1962 óta Európai Parlamentnek nevezi magát. Minden közösségi intézmény elfogadta ezt a megjelölést, de formálisan csak az Egységes Európai Okmány vezette be. Szigorúan véve nem teljesen indokolt ez az elnevezésbeli változtatás, hiszen még az 1997-es amszterdami szerződésmódosítás után sem rendelkezik a Parlament napjaink demokratikus nemzeti parlamentjeit megillető jogosítványokkal; így pl. nincs önálló jogalkotási hatásköre (csak a Tanáccsal közösen) és adókat sem vehet ki. Mindenesetre jogköre a szerződésmódosítások során egyre bővült: egyrészt az újonnan bevezetett eljárások egyre több jogot biztosítottak a Parlamentnek a jogszabályalkotási folyamatban,³¹ másrészt pedig egyre több területre terjesztették ki az ún. együttműködési és együttdöntési eljárást.

Az EP-mandátumokat a bővülések során mindig újra meghatározták (értelemszerűen növelték); a Parlament tagjainak száma, amelyet az Amszterdami Szerződés 700-ban maximált, jelenleg 626. A képviselői helyek száma arányos a lakosság számával az adott országban, de a reláció itt is torzított: preferálja a kisebb országokat.

A nizzai csúcstalálkozón – a bővítésre való felkészülés jegyében – megnövelték és újraosztották a képviselői helyeket; és ennek során nem sikerült tartani az Amszterdami Szerződésben meghatározott limitet. Mint általában a többi intézménynél, itt is két, egymásnak ellentmondó követelményt kellett figyelembe venni: egyrészt megfelelő képviselőt kellett biztosítani a tagállamoknak, másrészt szem előtt kellett tartani, hogy egy óriásira felduzzasztott testület hatékonysága jelentősen csökken.

A Nizzai Szerződéshez csatolt, az Európai Unió bővítéséről szóló Nyilatkozat az alábbi módon határozta meg a jelenlegi tagállamok, illetve a később csatlakozó országok mandátumainak számát.

A táblázatból kiderül, hogy a jelenlegi 626-hoz képest egyrészt több mint százal növekedni fog

a képviselők száma; másrészt a jelenlegi tagállamok a mostani 626-hoz képest a későbbiekben csak 535 taggal képviseltetik magukat.³² A kormányközi konferencia Németország vonatkozásában az EP-mandátumok számával próbálta kompenzálni a Tanácson belüli szavazati eloszlásnak a valós helyzethez képest aránytalan voltát. Ekként Németország 99 hellyel rendelkezik – 27-tel több mandátummal, mint a másik három nagy tagállam. A jelentkezők közül Lengyelország annyi képviselői helyhez jut, mint Spanyolország, tehát a közepesek közé fog kerülni. A mandátumok elosztásával kapcsolatban Magyarország tiltakozását fejezte ki, ui. a 9,9 milliós lakosságú Portugáliának 22, míg a nála valamivel nagyobb lélekszámú Magyarországnak csak 20 képviselői helyet juttattak.

4.6 Az európai politikai pártok

Az EP-képviselők nem nemzeti alapon, hanem politikai pártállás szerint szerveződnek; különböző frakciókat, európai szintű politikai pártokat alakítva végzik munkájukat.³³ Maastricht óta az EK-Szerződés kifejezetten elismeri e csoportosulások szerepét: „[a]z európai szintű politikai pártok – mint fontos integrációs tényezők az Unión belül – hozzájárulnak egy európai öntudat kialakulásához és az Unió állampolgárai politikai akarátának kifejezéséhez.”³⁴

Ez a rendelkezés azonban pusztán deklaratív jellegű, és semmi konkrétumot nem tartalmaz. Ezért a kormányközi konferencián szükségesnek látták, hogy ezt a kérdést is szabályozzák, különös tekintettel arra, hogy a Számvevőszék utóbbi jelentései az európai pártok finanszírozásának átláthatóbbá tételére szólítottak fel. Ennek megfelelően Nizzában egy bekezdéssel egészítették ki a 191. cikket, amelynek alapján a Tanács az együttdöntési eljárás keretében megalkotja az európai szintű politikai pártokra vonatkozó szabályokat, így különösen a finanszírozásukra vonatkozó előírásokat.

4.7 A Bizottság összetétele és szervezete

A Bizottság összetétele

A Bizottságot egyfajta kormánynak szokás elképzelni, de szerepe a különböző területeken rendkívül eltérő. Több esetben tevékenysége inkább csak egyfajta adminisztratív-végrehajtói szerepre korlátozódik, máshol viszont – pl. a közösségi versenyjog területén – hatásköre rendkívül széles. Az alapvető jelentőségű jogszabályokat a Tanács, illetve a Tanács és az Európai Parlament közösen alkotja, ám a Bizottság által kibocsátott javarészt adminisztratív-techni-

Tagállamok	Tagok
Németország	24
Nagy-Britannia	24
Franciaország	24
Olaszország	24
Spanyolország	21
Lengyelország	21
Komória	15
Hollandia	12
Csehország	12
Csahország	12
Belgium	12
Magyarország	12
Portugália	12
Svédország	12
Egésria	12
Ausztria	12
Észtország	9
Dánia	9
Érország	9
Írország	9
Litvánia	9
Lettország	7
Észtország	7
Észtország	7
Ciprus	6
Lengyelország	6
Málta	6
Összesen	344

kai jellegű jogorvoslatok mennyisége jelentős mértékben meghaladja az előző kategóriát.

A kezdetektől fogva a Bizottság összetétele úgy alakult, hogy a nagyobb tagállamok kettő-kettő, a kisebbek pedig egy-egy taggal képviseltették magukat. Bár már az előző kormányközi konferencián (1996–97) is jelentkezett ezen rendszer újragondolásának igénye – tekintettel a küszöbön álló bővülésre –, az intézmények megreformálását akkor még elhalasztották. Az eredeti logikát folytatva egy 27 tagúra bővült Unióban 34 tagú Bizottsággal kellene számolni. Nizzában a tagállamokat ebben a tekintetben is nagyon nehéz volt közös nevezőre hozni: a nagyobb tagállamok a hatékonyság érdekében egy csökkentett létszámú Bizottságot szorgalmaztak, a kisebb tagállamok azonban vonakodtak lemondani az eddig számukra biztosított egy-egy tagról. Az előkészítő munkálatok során több javaslat is felmerült; a Nizzai Szerződés végül is a következő megoldást tartalmazza.³⁶

2005. január 1-jétől a Bizottságban minden tagállam egy hellyel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy az öt nagyobb tagállam kénytelen lemondani második bizottsági helyéről. Mindaddig, amíg a tagállamok száma kevesebb mint 27, minden tagállamnak joga van egy bizottsági helyhez. Amikor

az Unió tagállamainak száma eléri a 27-et, a Tanács egyhangú döntéssel határozza meg a Bizottság létszámát, ám annak kevesebbnek kell lennie 27-nél. Ezzel egyidejűleg rotációs rendszert vezetnek be, amely kétféle, egymásnak némileg ellentmondó követelményt tartalmaz: az egyenjogúság elvén alapul, de ezzel párhuzamosan megfelelően tükrözi a tagállamok demográfiai helyzetét és földrajzi méretét.³⁷

A Bizottság elnöke

A nizzai módosítás értelmében a Bizottsággal kapcsolatos választások során az egyhangúság követelményét a minősített többségi szavazás váltja fel. Ekként a Bizottság elnökét és a tagokat – az EP általi megerősítés után – a tagok állam- és kormányfői minősített többséggel nevezik ki.³⁸

A Bizottság elnökének hatásköre tovább erősödik. A módosított 217. cikk értelmében a Bizottság az elnök politikai irányítása alatt dolgozik. Az elnök alakítja ki a Bizottság belső szervezetét, amelynek során figyelembe veszi a következetesség, a hatékonyság, valamint a kollektív felelősség elvét. Az elnök határozza meg, hogy melyik bizottsági tag milyen portfóliót kap; azokat a megbízatás ideje alatt újraoszthatja. A Bizottság alelnökeit – a Bizottság hozzájárulásának megszerzése után – az elnök nevezi ki.

Tanulva a Santer-Bizottság lemondásának körülményeiből (1999. március),³⁹ a 217. cikk 4. bekezdése arról rendelkezik, hogy a bizottsági tagnak az elnök kérésére – a Bizottság hozzájárulásának megszerzése után – le kell mondania.

4.8 A Bíróság

Az EK Bírósága sajátos szerepkörrel rendelkezik az amúgy kevés számú állandó nemzetközi bírói fórumok között. A Bíróság a szerződések értelmezése és alkalmazása során biztosítja a jog tiszteletben tartását.⁴⁰ Az elsődleges, ill. másodlagos jogforrások a tagállamok nemzeti jogrendjének részévé válnak, és azok egységes érvényesüléséhez elengedhetetlen a Bíróság értelmezési tevékenysége.

A tagállamok a csatlakozással elfogadják, hogy a szerződésekben meghatározott, pontosan körülhatárolt esetekben a Bíróság eljárhat. Ennek formái közül ki kell emelni a tagállamok elleni eljárást (226–228. cikk), a semmissé nyilvánítási eljárást (230–231. cikk), az ún. előzetes döntéshozatalt (234. cikk) és a Közösség felelősségét szabályozó 235. és 288. cikket.⁴¹

Az Elsőfokú Bíróságot 1989-ben állították fel,⁴² a Bíróság munkaterhének csökkentése végett. Hatásköre természetes és jogi személyek által kezdeményezett közvetlen eljárásokra terjed ki olyan „tech-

nikai” kérdésekben, mint a versenyjog vagy dömpingeljárások; továbbá eljár még a Közösség és alkalmazottai közötti munkaügyi vitákban. A vára-kozással szemben azonban az Elsőfokú Bíróság felállításával sem vált gyorsabbá az ítélkezési tevékenység.⁴³ A helyzetet tovább rontja az, hogy a peres eljárások további növekedése várható az integráció mélyülésével és az Unió bővülésével: egyrészt a Közösségek kompetenciáinak kiterjesztésével újabb és újabb ügycsoportok kerülhetnek a Bíróság elé (így pl. legutóbb a szellemi alkotások joga),⁴⁴ másrészt viszont a potenciális jogsértők és az igazságszolgáltatást kérelmezők száma a jövőbeni csatlakozásokkal rendkívül megnő.

Ezekután lássuk, hogy a tagállamok a nizzai csúcson milyen változtatásokat eszközöltek a Bíróság összetételében és hatáskörében. A főbb szabályok az EK-Szerződés módosított cikkeiben, illetve a Bíróság Statútumában található.⁴⁵

A Bíróság

A Bíróság felépítésének alapelve nem változik: továbbra is minden tagállam egy bírót jelöl. A munkateher csökkentése végett a Bíróság nemcsak teljes ülésben, illetve három-, avagy öttagú tanácsokban, hanem tizenegy bíróból álló, ún. nagytanácsokban is eljárhat. A munkamegosztást a Bíróság Statútuma tartalmazza.⁴⁶

Az Elsőfokú Bíróság

A Nizzai Szerződés kiterjesztette az Elsőfokú Bíróság hatáskörét például a semmissé nyilvánítási és a mulasztási eljárásra is.⁴⁷ Az Elsőfokú Bíróság ezen döntései jogi kérdésekben megtámadhatók a Bíróság előtt.

Az Elsőfokú Bíróság feladatkörébe tartozik az alább bemutatandó specializált bírói tanácsok döntéseinek felülvizsgálata, továbbá – a Statútum által meghatározott egyes területeken – előzetes döntéshozatalra felterjesztett ügyekben is eljárhat. Döntését ezekben az ügyekben csak kivételesen lehet megtámadni a Bíróság előtt: akkor, ha azt a közösségi jog egységének vagy következetességének követelménye indokolja. Az előzetes döntéshozatali eljárásban azonban az Elsőfokú Bíróság lemondhat hatásköréről, és a Bíróság elé utalhatja az ügyet, ha elvi jelentőségű kérdésekben kell döntenie.⁴⁸

Fontos észrevenni, hogy az Elsőfokú Bíróság hatásköre továbbra sem terjed ki a tagállamok elleni eljárásra.

A bírói panelek

A megnövekedett számú eljárásokkal való megbírkózás jegyében az Elsőfokú Bíróság mellett

specializált tanácsokat – ún. bírói paneleket – lehet létrehozni, amelyek hatáskörét a Tanács állapítja meg és amelyek a Tanács által meghatározott ügyekben elsőfokon járhatnak el.⁴⁹ A panelek döntési főszabály szerint csak jogi kérdésben támadhatók meg az Elsőfokú Bíróság előtt. A panelek tagjait a Tanács egyhangúsággal nevezi ki.

További módosítások

A Nizzai Szerződés kiszélesíti az Európai Parlament kezdeményezési jogát. Egyrészt lehetővé teszi, hogy a Tanács és a Bizottság mellett a Parlament – a korábbi megszorítás nélkül – általános jelleggel megsemmisítési eljárást kezdeményezzen. Jelenleg ezt csak saját előjogainak védelmére irányulóan teheti.⁵⁰ Másrészt pedig a Tanács, a Bizottság és a tagállamok mellett az Európai Parlamentet is felruházták azzal a joggal, hogy a Bíróság véleményét kikérje egy tervezett nemzetközi megállapodás és az EK-Szerződés összeegyeztethetőségéről.⁵¹

4.9 Egyéb intézmények és szervek

A bővítésre való felkészülés a fent említett intézményeken kívül természetesen más közösségi intézményeket és szerveket is érint. Ezek közül a kormányközi konferencia a Számvevőszékkel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával foglalkozott. A kérdés minden esetben ugyanaz: a jelenlegi metódus alapján határozzák-e meg az új tagállamoknak jutó helyek számát, avagy változtassák meg az algoritmust. Ha megmarad a jelenlegi elosztási elv, az intézmények és szervek akkorára duzzadnak, hogy az gátolni fogja hatékonyságukat és megfelelő működésüket. A jelenlegi metódus alkalmazása 27 tagú Számvevőszéket és kb. 370-370 tagú Gazdasági és Szociális Bizottságot, ill. Régiók Bizottságát eredményezne.

A Nizzai Szerződés a Számvevőszék összetételét nem változtatta meg – minden tagállamból egy állampolgár alkotja –, ám lehetővé tette, hogy tanácsokat hozzon létre egyes jelentések, ill. vélemények elkészítésére.⁵²

Mind a Gazdasági és Szociális Bizottság, mind a Régiók Bizottsága esetében bevezettek egy 350-es felső határt.⁵³ A jelenlegi tagállamok képviselőinek száma a bővítés után sem fog csökkenni. A tagok kinevezése mindhárom szerv esetében a Tanács minősített többségi szavazásával történik.⁵⁴ A bővítés után a Gazdasági és Szociális Bizottság, ill. a Régiók Bizottságának összetétele az alábbi módon alakul.

5. További módosítások

5.1 Az együttdöntési eljárás

A demokratikus deficit „ledolgozása” végett vezette be a Maastrichti Szerződés az ún. együttdöntési eljárást, amelynek során a Parlament erősebb pozícióval rendelkezik a jogalkotási folyamatban, mint a konzultációs vagy az együttműködési eljárásban.⁵⁵ Már az 1992-es módosítást követően is számos kérdésben az együttdöntési eljárás szabályai alapján kellett határozni; az Amszterdami Szerződés pedig – az eljárás néminemű egyszerűsítése mellett – további területekre terjesztette ki ezt a jogalkotási metódust. Az együttdöntési eljárás során a Tanács főszabály szerint minősített többséggel hozza meg döntését, ám néhány kérdésben az EK-Szerződés egyhangúságot ír elő.⁵⁶

A Nizzai Szerződés újabb területekre terjesztette ki az együttdöntési eljárást; például a diszkrimináció elleni küzdelemre irányuló kezdeményezésekre (13. cikk), a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre (65. cikk); vagy az európai politikai pártokra vonatkozó szabályok elfogadására (191. cikk). Ezzel tovább erősödik a közösségi jogalkotás demokratikus jellege, bár az Európai Parlament hatásköre még mindig jóval szűkebb, mint a nemzeti parlamenteké.

5.2 Szorosabb együttműködés

Az Amszterdami Szerződés használja először a „szorosabb (más fordításban: megerősített) együttműködés” kifejezést, bár maga a jelenség már korábban is tapasztalható volt a Közösségen/Unión belül.⁵⁷ A koncepció lényege, hogy a szorosabb együttműködésben részt vevő államok igénybe vehetik az EU- és az EK-Szerződésben meghatározott intézményeket, eljárásokat és mechanizmusokat.⁵⁸ Érdekes módon, azt követően, hogy explicite bekerült az alapító szerződésekbe, ezen eljárás alapján még nem került sor szorosabb együttműködésre.

Ez a tény kevésbé meglepő, ha megvizsgáljuk a feltételeket, amelyek az EU-Szerződés 40. és 43–45., valamint az EK-Szerződés 11. cikkében található. Így jelenleg csak az első és harmadik pillér keretei között kerülhet sor szorosabb együttműködésre, amennyiben az nem tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe, nem érinti a közösségi vívmányokat (acquis communautaire), valamint a Közösség politikáit és programjait; továbbá nem diszkriminál a tagállamok polgárai között és a tagállamok közötti kereskedelemben. Az együttműködésben a tagállamok többségének részt kell vennie, és azt bármely tagállam megvétőzhatja.

Könnyen megérthető, hogy a 2000-es kormányközi konferencián miért is próbáltak az egyszerűsítés révén új életet lehelni ebbe a koncepcióba, ha szem

előtt tartjuk, hogy a viszonylag homogén, hat taggal induló Közösség mennyire heterogénné válhat az elkövetkező években.

A Nizzai Szerződés részletesen szabályozza a szorosabb együttműködés általános feltételeit, valamint az egyes pillérekre vonatkozó speciális szabályokat. Az új rendelkezések szerint a szorosabb együttműködés nyitva áll minden tagállam számára – cél, hogy minél több részese legyen –, és ahhoz később is lehet csatlakozni.⁵⁹

Az új rendelkezések lehetővé teszik a szorosabb együttműködést mind a három pillérben, tehát a közös kül- és biztonságpolitika területén is, méghozzá a közös akciók és közös álláspontok végrehajtására, bár ezen pilléren belül nem vonatkozhat olyan témákra, amelyeknek katonai vagy védelmi kihatásai vannak.⁶⁰

A Nizzai Szerződés hatályba lépése után már nem lesz olyan egyszerű megakadályozni a gyorsítani akarókat: a Szerződés ugyan lehetővé teszi, hogy bármely tagállam az Európai Tanács elé vigye az ügyet (egyfajta „fellebbezés”), ám az első és a harmadik pillérben a végső döntést a Miniszterek Tanácsa hozza meg, méghozzá minősített többséggel.⁶¹ Ha az első pilléren belül egy adott területre az együttdöntési eljárás vonatkozik, akkor e témában csak akkor kerülhet sor szorosabb együttműködésre, ha az Európai Parlament ahhoz hozzájárul.⁶²

A külpolitikai kapcsolatok alakítása (high politics) a tagállamok számára azonban még mindig annyira érzékeny terület, hogy a második pillér keretei között kilátásba helyezett szorosabb együttműködés esetén – ha az ellen valamely tagállam tiltakozik –, a végső döntést az Európai Tanács – tehát az állam- és kormányfők testülete – egyhangúlag hozza meg.⁶³

6. Az Unió alapvető értékei

6.1 Az EU-Szerződés 7. cikkének kiegészítése

Sokáig nem szerepelt az emberi jogok védelme a Közösség alapító szerződéseiben⁶⁴ – érthető módon, hiszen a Közösségek alapvetően gazdasági integrációs céllal jöttek létre. Ám ez a hiány a későbbiekben egyre zavaróbbá vált,⁶⁵ ezért az EK Bíróság 1974-ben kimondta, hogy az alapvető jogok a közösségi jog részét képezik. Az évtizedek során a Bíróság egyre több alapvető jogot „beemelt” a közösségi jogrendbe (emberi méltósághoz való jog, diszkrimináció tilalma, egyesülés szabadsága, vallásszabadság, magánszféra védelme, tulajdonjog, megfelelő védelemhez való jog stb.).

Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett módosítások után az EU-Szerződés Preambulumában és 6. cikkében történik utalás az emberi jogokra.

Ez utóbbi szerint az Unió olyan alapelveken alapul mint a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, valamint a tagállamok számára közös elvek. Az Unió tiszteletben tartja az Európai Emberi Jogi Egyezmény által biztosított alapvető jogokat, továbbá a tagállamok alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános elveit.

Az Unió emberi jogok melletti elkötelezettségét hivatott demonstrálni a 7. cikk, amely szerint ha egy tagállam súlyosan és következetesen megsérti a 6. cikkben szereplő elveket, a Tanács (egyhangúsággal) a jogsértő tagállam vonatkozásában felfüggeszthet néhány Szerződésből folyó jogosítványt, ideértve a Tanácsban való szavazati jogot.

Az EU-Szerződés 7. cikke eredetileg inkább csak elvi jelleggel került be a Szerződésbe, mintegy az emberi jogok melletti elkötelezettség deklarálása céljából. Érdekes módon azonban az Amszterdami Szerződés hatályba lépése után nem sokkal mindjárt alkalmazni is kellett, amikor 2000 februárjában Ausztriában egy extrém jobboldali és idegengyűlölő párt is bekerült a kormányba. Az Unió által Ausztriával szemben bevezetett szankciók jobbára szimbolikusak voltak: lényegében abból álltak, hogy az osztrák diplomaták, politikusok egy ideig nem kaptak meghívót a különböző nemzetközi és kétoldalú rendezvényekre. A szankciókat hivatalosan csak az ún. „három bölcs” jelentése után, 2000 szeptemberében törölték el.

Az osztrák eset kapcsán azonban az is kiderült, hogy a 7. cikk tartalmazza ugyan a szankciókat, de nem határozza meg az alapvető jogok megsértése megelőzésének mechanizmusát. Ezért a kormányközi konferencia úgy döntött, hogy a 7. cikket kiegészíti egy rendelkezéssel, melynek célja az emberi jogok megsértésének megelőzése. Az eljárást a tagállamok egyharmada, a Bizottság vagy az Európai Parlament kezdeményezheti. Meg kell hallgatni az érintett tagállamot, és szakértők bevonására is sor kerülhet. Ezt követően a Tanács négyötödös többséggel – az EP jóváhagyásával – dönt, hogy a tagállam veszélyezteti-e az Unió alapvető értékeit képező emberi jogokat és szabadságokat. Ha fennáll a veszély, a Tanács megfelelő ajánlásokat tesz az érintett tagállamnak.

6.2 Az Alapvető Jogok Chartája

Előzmények

A Charta előzményeinek és rendelkezéseinek bővebb ismertetése egy külön tanulmány tárgya lehetne, ezért itt csak a legfontosabb momentumokra térek ki.

Az évek során számos javaslat született a Közösség emberi jogi „deficitjének” orvoslására. Az egyik

megoldás lehetne, ha a Közösség csatlakozna az Európai Emberi Jogi Egyezményhez, és ezáltal a közösségi aktusokat is meg lehetne támadni a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság előtt. A másik megoldás az lehetne, ha az Unió saját emberi jogi katalógust tartalmazó dokumentumot fogadna el.

A közelmúltban az EK Bíróságnak lehetősége nyílt kifejezni álláspontját az elsőként említett módszerrel kapcsolatban, a Tanács ugyanis 1994-ben a 300. cikk (6) bekezdése alapján kikérte a Bíróság véleményét. A Tanács előterjesztése lényegében két kérdést vetett fel: található-e az EK-Szerződésben olyan rendelkezés, amelyre alapozva a Közösség csatlakozhatna az Európai Emberi Jogi Egyezményhez; és hogy összeegyeztethető-e a Római Egyezmény és az EK-Szerződés. Mivel az első kérdésre a Bíróság nemleges választ adott, a második kérdést már nem is vizsgálta meg.

A Bíróság döntése értelmében az Európai Közösségnek sem kifejezett, sem hallgatólagos jogköre nincs az emberi jogok védelme területén. A csatlakozás érdemi változást jelentene az emberi jogok jelenlegi közösségi védelmében; a Közösséget integrálni kellene egy, az általános nemzetközi közjog által szabályozott szervezeti rendszerbe, és inkorporálni kellene az Egyezmény rendelkezéseit a közösségi jogba. Az általános felhatalmazást tartalmazó 308. (ex 235.) cikk nem szolgálhat olyan intézkedések jogalapjául, melyek lényegében módosítják a Szerződést, és ezzel kikerülnek a módosításra vonatkozó eljárási garanciákat. A csatlakozás alkotmányos jelentőségű, és csak a Szerződések megfelelő módosítása után kerülhet rá sor.

Bár több szerző szerint az akadályok nem leküzdhetetlenek, mégis úgy tűnik, hogy csak a másodikként említett út járható.⁶⁶ Így az Európai Tanács 1999 júniusában tartott kölni csúcson a tagállamok elhatározták, hogy kidolgozzák az Unió alapvetői jogainak chartáját. Az ezen feladattal megbízott grémium által előterjesztett javaslatot az Európai Tanács 2000 októberében fogadta el, amelyet novemberben az Európai Parlament is nagy többséggel támogatott.

Ezekután már „csak” arról kellett döntenie, hogy milyen státust biztosítsanak ennek a dokumentumnak a közösségi jogrendszeren belül. Felmerült a Charta integrálásának gondolata, de ez ellen több ország is tiltakozott (pl. Nagy-Britannia, Írország, Svédország, Dánia és Hollandia), ezért a nizzai csúcson úgy döntöttek, hogy (legalábbis egyelőre) nem integrálják az alapító szerződésekbe. Ám a Nizzai Szerződéshez fűzött egyik nyilatkozatban leszögezték, hogy a 2004-ben tartandó következő kormányközi konferencián többek között a Charta szerződésekbe való beemelésének és jogi erővel való felruházásának kérdése is szerepelni fog. Ekkor a németek által 2000 tavaszán felvetett (és elég heves reakciókat kiváltó) javaslatokat figyelembe véve

A nizzai csúcson fő feladata abban állt, hogy az Uniót, ill. annak intézményeit felkészítse a bővítésre. Ennek megfelelően különféle módosításokat eszközöltek az intézmények és szervek létszámában, összetételében és a tagok választásában. Ezekre a korábbi fejezetekben már kitértem.

A hatályba lépéstől függően, feltehetőleg 2002 végétől az Unió készen áll új tagok felvételére – amennyiben azok is kellőképp felkészültek. Az EU azonban semmiféle konkrét határidőt nem jelölt meg; bár reméli, hogy az első újonnan felvett tagok már részt vehetnek a 2004. évi Európai Parlamenti választásokon.

7. Az Unió jövője Nizza után

7.1 Az Unió jövőjéről szóló Nyilatkozat

A nizzai csúcstalálkozó eredményei nem hagytak kétséget afelől, hogy több napirendi pontot a közeljövőben újra kell tárgyalni. A német kormány nyomására már Nizzában megállapodtak a dátumban: 2004-ben kerül sor erre az egyes elemzők szerint „alkotmányozó gyűlésnek” is tekinthető találkozóra (kormányközi konferenciára).⁷² Ennek fő feladatait a konferencia Záróokmányához csatolt, az Unió jövőjéről szóló Nyilatkozat (No. 23) tartalmazza.

(1) Az egyik feladat az Európai Unió és a tagállamok kompetenciáinak tisztázása, tekintettel a szubszidiaritás elvére. Ezen elv szerint a Közösség csak abban az esetben jár el, ha a tervezett tevékenység közösségi szinten jobban megvalósítható, mint a tagállamok szintjén. Elméletileg a szubszidiaritás elve eligazítást ad a hatáskörök elosztása tekintetében, ám nem igazán tudható, hogy ez az elv miként működik a gyakorlatban.⁷³ Ezért tartja különösen Németország fontosnak, hogy a kissé megfoghatatlan elv mellett tételesen is meghatározzák: mely hatásköröket gyakorolnak közösségi, tagállami avagy regionális szinten.

(2) A következő tárgyalási pont az Alapvető Jogok Chartájának státusa. A fő célkitűzés, hogy a nizzai proklamációt követően a Chartát integrálják a Szerződésbe, és ily módon jogi jelleget öltjön. Az egyelőre még nem ismert, hogy milyen kikényszerítési mechanizmust, szankciórendszert rendelnének a Charta mellé.

(3) A 2004-es kormányközi konferencia harmadik napirendi pontja sem újdonság: célul tűzték ki az alapító szerződések egyszerűsítését, amely lehetővé tenné a rendelkezések könnyebb megértését és áttekinthetőségét. Ennek során a jelenlegi négy (illetve három) szerződést⁷⁴ kellene egyetlen szerződésbe integrálni.

esetleg arra is sor kerülhet, hogy az alapító szerződések egyszerűsítése, egyetlen egységes dokumentumba foglalása egyfajta alkotmányozó folyamattá válik; ezen európai alkotmánynak pedig alapvető eleme lenne az alapjogok katalógusa.

A Charta rendelkezéseinek rövid ismertetése

Az elkészült dokumentum tartalmazza az Európai Emberi Jogi Egyezményben szereplő, továbbá a tagállamok közös alkotmányos hagyományából levezethető alapvető jogokat és szabadságokat, valamint eljárási garanciákat, mint a közösségi jog elveit.

A Méltóság címet viselő I. Fejezet olyan alapvető jogokat tartalmaz mint az élethez való jog, a kínzás és a rabszolgaság tilalma. A következő három fejezet címében a francia forradalom hármasszava köszön vissza: Szabadságok (II. Fejezet), Egyenlőség (III. Fejezet) és Szolidaritás (IV. Fejezet). A Szabadságok fejezet szabályozza többek között a privát szféra védelmét, a lelkiismereti és vallásszabadságot, a szólásszabadságot, a gyülekezési és egyesülési szabadságot, művészi és tudományos szabadságot, és a vállalkozás szabadságát. Az Egyenlőség címszó alatt a diszkrimináció „hagyományos” formáinak tilalma mellett megtaláljuk a fogyatékkal élők integrálásának követelményét is. A Szolidaritás fejezet pedig különféle gazdasági és szociális jogokat sorol fel, mint pl. az igazságos és méltányos munkakörülményekhez való jog; a gyermekmunka tilalma, az egészségvédelem, a környezetvédelem vagy a fogyasztóvédelem.

Az V. Fejezet polgári és politikai jogokat tartalmaz; ezek közül némelyik csak az Unió állampolgáraira vonatkozik, mint az EP- és a helyi önkormányzati választások során az aktív és passzív választójog gyakorlása. A közösségi intézmények kezelésében levő iratokhoz való hozzáférés joga, a petíciós jog és az ombudsmanhoz való fordulás joga az uniós polgárokon kívül bármely olyan természetes vagy jogi személyt is megillet, akinek lakhelye, illetve amelynek alapszabály szerinti székhelye az egyik tagállamban van. Végül, a megfelelő közigazgatáshoz való jog⁶⁷ bármely személyt megillet.

Az Igazságosság elnevezésű VI. Fejezet különféle eljárásjogi garanciákat tartalmaz (pl. hatékony jogorvoslathoz és igazságos tárgyaláshoz való jog; ártatlanság vélelme és a védelem jogai), míg a VII. Fejezet olyan általános kérdéseket szabályoz, mint például a Charta hatálya, vagy a joggal való visszaélés tilalma.

6.3 Közös védelem

Az EU második pillérének története szorosan összefonódik a Közösség kezdetével: már az ötvenes években felmerült az a gondolat, hogy az ESZAK-kal pár-

huzamosan létre kellene hozni egy ún. Európai Védelmi Közösséget, amely a másik Közösséghez hasonlóan szupranacionális vonásokkal rendelkezne. Az EVK és az Európai Politikai Közösség létrehozásának terve azonban 1954-ben meghiúsult. A hetvenes években alakult ki egy informális, laza kormányközi egyeztetési mechanizmus, amelyet az Egységes Európai Okmány legalizált.⁶⁸ Ezt az ún. Európai Politikai Együttműködést átnevezte és jelentősen megreformálta a pillérrendszert bevezető Maastrichti Szerződés, de az Öböl-háború és a jugoszláviai események rádőbentették a tagállamokat arra, hogy az Unió a gyakorlatban cselekvőképtelen: a döntéshozatal konszenzussal történik, szegényes az eszköztár és nincsenek saját, hatékony védelmi képességei. A közös kül- és biztonságpolitika területén az Amszterdami Szerződés sem hozott lényeges változtatásokat.⁶⁹

Az utóbbi években azonban rendkívül felgyorsultak az események: a tagállamok az 1999. decemberi helsinki csúcstalálkozón elhatározták, hogy létrehoznak egy nemzeti kontingensekből álló 60 ezer fős gyors reagálású haderőt, amely képessé teszi az Uniót, hogy a NATO-tól függetlenül is elláthasson válságmegelőző, békefenntartó és humanitárius feladatokat (ún. petersbergi feladatok).

Ennek megfelelően 2000 novemberében Brüsszelben sor került az ún. felajánlási konferenciára,⁷⁰ ahol a tagállamok jelezték, hogy milyen mértékben hajlandók hozzájárulni ehhez a haderőhöz; továbbá lépések történtek a közös biztonság- és védelempolitika intézményi struktúrájának kiépítésére is.

Számos fontos kérdés azonban még tisztázásra vár, így pl. a felesleges duplikációk elkerülése végett ki kell dolgozni a NATO és az EU közötti egyeztetési mechanizmust, tisztázni kell azon európai NATO-tagok szerepét, amelyek (még) nem EU-tagok,⁷¹ illetve a tagjelöltek esetleges bevonását az Unió műveleteibe. Még az sem teljesen világos, hogy miként lehet az Unió négy semleges tagállamát (Írországot, Svédországot, Finnországot és Ausztriát) involválni.

A kormányközi konferencia lehetőséget teremtett volna előrelépésre ezen a területen is, ám ezt egyrészt Tony Blair brit miniszterelnök akadályozta meg, akinek tekintettel kellett lennie hazájának nagy létszámú euroszeptikusaira, másrészt pedig az a tény, hogy nem sikerült tisztázni a NATO-val való kapcsolatokat. Ez utóbbiban Törökország merev álláspontjának is nagy szerepe van.

Így végül is csak annyit sikerült elérni, hogy törölték az EU-Szerződés 17. cikkéből a Nyugat-európai Unióra (WEU) vonatkozó utalásokat, és ezzel lefektették egy uniós védelmi politika alapjait.

6.4 Bővítés

(4) Végül a kormányközi konferenciának foglalkoznia kell azzal is, hogy milyen szerepet töltsenek be a nemzeti parlamentek az Európai Unió intézményében.

A delegációk egyetértettek abban, hogy ezen témák egyikének vagy mindegyikének megvitatása el különül a bővítési folyamattól, ekként semmilyen körülmények között sem befolyásolja az új tagok felvételét. Sőt, a jelentkezőket is be kívánják vonni a megbeszélésekbe.

7.2 Föderális Európa? Európai alkotmány?

Az Unió jövőjének boncolgatása kapcsán lehet megemlíteni a német kormány egyelőre eléggé merésznek tűnő javaslatát, amelyet 2000 májusában vetett fel Joschka Fischer német külügyminiszter. E javaslat szerint egy föderális Európát kellene létrehozni,⁷⁵ amelyben többek között közvetlenül választanák a Bizottság elnökét, a Parlament pedig valódi jogalkotó hatáskörrel rendelkezne. Ez az új entitás – az eddigi átláthatatlan és bonyolult szerződések helyett – egy hagyományos értelemben vett alkotmánnyal is rendelkezne, méghozzá egyfajta európai Grundgesetz (Alaptörvény) formájában, amelynek kiemelkedően fontos része lenne az Alapvető Jogok Chartája. Ezen Alaptörvényen alapulnának az immár átdolgozott és leegyszerűsített, a különféle politikákat tartalmazó Szerződések. Ebben az alkotmányozási folyamatban történelmi lehetőséghez juthatna az Európai Parlament, szorosan együttműködve a nemzeti parlamentekkel.

A tagállamok nagyon hevesen, és javarészt negatívan reagáltak a német felvetésre. Több tagállam is jelezte, hogy nem kívánja szuverenitását tovább korlátozni. A britek és a franciák egyértelművé tették, hogy bár sor kerülhet egyfajta európai „alkotmányozásra”, de ők csakis nemzetállamok Európájában hajlandók gondolkodni; tehát nem fogadnak el semmiféle szuperállamot, amely a nemzetállamok helyébe lépne.

A német felvetés és a francia reakció különösen érdekes a Közösség/Unió történetének tükrében. Az ötvenes években, az integrációs folyamat beindításakor a franciák még egyfajta föderális modellben gondolkodtak;⁷⁶ ekként próbálták bevonni, és egyidejűleg „sakkban tartani” Németországot. Nos, mára ez az alapállás megváltozott, s mint láthatjuk, Németország vált a föderális Európa létrehozásának fő szorgalmazójává. A franciák rosszindulatúan azt sejtik e tervek mögött, hogy Németország „egy germán vezetésű szent római birodalom létrehozásáról vizionál”.⁷⁷

Ami a terv megvalósítását illeti, látnunk kell, hogy a küszöbön álló bővítés(ek) után Németország visz-

szanyeri közép-európai főszereplői mivoltát – valójában geopolitikai okoknál fogva, semmint hegemoniai törekvésekből adódóan. Ez egyben azt is jelenti, hogy a németek számos országban szövetségesre találhatnak terveik véghezvitelére.

A német felvetés igazán történelmi feladat az Unió számára, és minden bizonnyal sok munkát ad a szakértőknek, politikusoknak és alkotmányjogászoknak, de napjainkban egyelőre olyan sokkal földhözragadtabb problémákkal kell szembenéznie az Uniónak, mint az élelmiszerbiztonság,⁷⁸ vagy általában véve a közös agrárpolitika reformja. Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a francia–német tandem közötti feszültség negatívan hathat az euro 2002-es bevezetésére.

7.3 Hatályba lépés

A Nizzai Szerződés szövegének 2000. decemberi aláírásával még távolról sem zárult le a folyamat. Több ellentmondás maradt a szerződés szövegében: ezek a Tanácson belüli szavazatszámokra illetve szavazati arányokra, valamint az európai parlamenti mandátumokra vonatkoztak, és javarészt annak tudhatók be, hogy még a negyedik nap éjszakáján (ötödik nap hajnalán) is különféle szóbeli megállapodások születtek és kézírásos módosítások kerültek be a szövegbe.⁷⁹ A nizzai csúc után tisztázott ideiglenes szöveget kézbe véve a tagállamok meglepve vették tudomásul, hogy Chirac plusz 2-2 képviselői helyet juttatott Görögországnak és Portugáliának – valószínűleg azért, hogy arányos legyen a belga mandátumokkal, de ezt a kegyet nem gyakorolták a hasonló méretű Csehországgal és Magyarországgal kapcsolatban. Az is meglepetésszerűen érte a dokumentum olvasóit, hogy abban egy olyan Jegyzőkönyv is szerepel, amely szerint miután 18-ra emelkedett a tagállamok száma, minden csúcstalálkozót Brüsszelben tartanak.⁸⁰

A fenti ellentmondások közül némelyiket tisztázva,⁸¹ némelyeket változatlanul hagyva, valamint egyes logikai, szerkezetbeli és nyelvi változtatásokat végrehajtva a végleges változat aláírására 2001. február 26-án került sor.⁸²

Ezt követően a Szerződést minden tagállamnak ratifikálnia kell saját alkotmányos előírásainak megfelelően: parlamenti megerősítéssel és/vagy népszavazással. A korábbi módosító szerződések esetében már tapasztalhattuk, hogy ez nem minden országban volt teljesen problémamentes.⁸³ A ratifikálás hozzávetőleg két évet vesz igénybe. Ezzel tulajdonképpen a tagállamok betartanak a saját maguk által meghatározott határidőt, miszerint 2003. január 1-jétől készek az új jelentkezők befogadására; és így módon a 2004-es Európai Parlamenti választáso-

kon már részt vehetnének a közép-, illetve kelet-európai tömbből elsőként csatlakozók.

8.Értékelés

A huszadik század bécsi kongresszusának⁸⁴ is nevezhető nizzai csúcstól rendkívül sok támadás és kritika érte: magát a lebonyolítást (és általában véve a francia Elnökség tevékenységét) és az eredményt illetően is. A Bizottság elnöke, Romano Prodi szerint a tagállamok túlságosan hajlíthatatlannak mutatkoztak a minősített többségi szavazás kiterjesztésénél; Chirac francia köztársasági elnök pedig figyelmen kívül hagyta a Bizottság által beterjesztett kompromisszumos javaslatokat. Valóban, a franciák a nizzai találkozó során csak kevésbé tudták betölteni az Elnökségtől elvárható közvetítői, moderátori szerepet, és saját nemzeti érdekeiket tolták az előtérbe.

Ami az alapító szerződések módosítását illeti, mindenképp üdvözölni kell az EU-Szerződés 7. cikkének kiegészítését, amely az Unió alapvetői értékeinek védelmére irányul – még a megelőzés szakaszában. Más területeken már kevésbé pozitív a kép: bár a minősített többségi szavazás területei bővültek, de az igazán érzékeny és egyben rendkívül fontos kérdéskörökben továbbra is megmaradt az egyhangúság szabálya. Azokon a területeken is, ahová sikerült kiterjeszteni a minősített többségi szavazást, az eljárás nem-hogy egyszerűbbé, hanem inkább bonyolultabbá vált.

Érdekes a Nizzai Szerződést abból a szempontból is megvizsgálni, hogy a módosítások melyik államnak kedveztek, illetve melyek számára voltak hátrányosak. Tony Blair, Nagy-Britannia miniszterel-

nöke úgy nyilatkozott, hogy a csúcson sikerült minden célukat megvalósítani. Nos, ez igaz is, hiszen a szigetország céljai most is elsősorban negatívak voltak: sikerült megakadályozniuk a többségi szavazás bevezetését az adózás és a szociális biztonság terén, és az euro-hadtestre vonatkozó utalások is minimálisra csökkentek.

Spanyolországban sikerült 2007-ig kitolnia a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap esetében a minősített többségi szavazásra való áttérést. A spanyolok azt is sikerként könyvelhetik el, hogy a Tanácson belül sikerült a négy nagy tagállamtól való „lemaradást” csökkenteni. Ez a jelenség a politikai okokból alulreprezentált Németországgal összehasonlítva a legszembetűnőbb: így bár Spanyolország lélekszáma hozzávetőleg fele annyi mint Németországé (40 millió lakos 82 millióval szemben), az eddigi 20%-os lemaradását kb. 10%-ra csökkentette.⁸⁵

Németország helyzetét eltérően értékeli. Külföldi források a csúcs fő nyerteseként jellemzik: igaz ugyan, hogy a Tanácson belül nem sikerült „kiemelkedni” a négy nagy tagállam közül, de más területeken kompenzálták: így például a minősített többségi szavazás esetében a lakossági kritérium bevezetésével, avagy az EP-mandátumok elosztásánál. A németeknek azt is sikerült elérniük, hogy konkrétan kitérjék a következő kormányközi konferencia időpontját és meghatározzák fő témáit. Ezzel szemben a német kommentátorok⁸⁶ már jóval negatívabban értékeli a csúcs kimenetelét: szerintük a Tanácson belüli alulreprezentáltságot nem kompenzálták teljes mértékben más területeken.

Összegzésképp azt mondhatjuk, hogy túlságosan radikális változások nem történtek Nizzában. Ma-

gyarország a kis tagállamok csoportját fogja gazdagítani, nagyjából hasonló befolyásolási lehetőséggel mint a jelenlegi tagállamok közül Görögország, Belgium és Portugália, a jelentkezők közül pedig Csehország. Bár az Unió a Nizzai Szerződéssel bevezetett módosítások révén felkészült az új tagok felvételére, a döntéshozatal rendkívül körülményes és nehézkessé válik ebben a kibővült Unióban. A demokratikus deficit nemigen csökkent, az átláthatóság (transzparencia) terén sem történt jelentős előrelépés: az uniós polgár még mindig nagyon nehezen tud informálódni a „brüsszeli politikáról” és joggal érezheti, hogy nem vonják be az uniós döntéshozatali folyamatba.

Jegyzetek

¹ Idézi *Népszabadság*, 2001. február 3.

² A Maastrichti Szerződést 1992-ben, az Amszterdami Szerződést 1997-ben írták alá; az előbbi 1993 novemberében, ez utóbbi pedig 1999 májusában lépett hatályba. A Nizzai Szerződést 2000 decemberében fogadták el; a végleges, javított változat formális aláírására 2001. február 26-án került sor. Az alapító szerződések szövegénél az alábbi forrást vettem alapul: dr. Fazekas Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződése*, Budapest 2000

³ Pl. Európa Tanács, NATO, Európai Unió.

⁴ 1998 márciusában kezdődtek meg a tárgyalások Ciprusral, Csehországgal, Észtországgal, Magyarországgal, Lengyelországgal és Szlovéniával. A második fordulóban, 2000 februárjában Máltával, Bulgáriával, Lettországgal, Litvániával, Romániával és Szlovákiával kezdődtek el a megbeszélések. A tizenharmadik jelentkező, Törökország speciális helyzetben van: 1999 decemberében a helsinki csúcson vettek hivatalosan tudomást a török jelentkezésről, ám a tagállamok azt is leszögezték, hogy a hivatalos tárgyalások mindaddig nem kezdődnek meg, amíg Törökország nem tesz eleget a csatlakozás politikai követelményeinek (pl. a kisebbségek védelme, az emberi jogok tiszteletben tartása).

⁵ A csúcs történetéről bővebben l. a különféle magyar és külföldi újságok nyomtatott, illetve on-line kiadásait. A szerző többek között a *Népszabadság*, a *HVG*, az *El País*, a *The Times*, a *Der Spiegel* és a *Frankfurter Allgemeine Zeitung* cikkeit használta fel az események rekonstrukciója során.

⁶ Az Európai Parlament esetében 2004-től, hiszen ekkor lesznek a következő EP-választások.

⁷ Pontos címe: *Jegyzőkönyv az ESZAK-szerződés lejártaának pénzügyi következményeiről, valamint a Szén- és Acélkutatási Alap létrehozásáról és kezeléséről.*

⁸ Mindig a jogalapul szolgáló szerződésbeli cikk határozza meg, hogy milyen eljárás érvényesül, és hogy többségi szavazással avagy egyhangúsággal kell-e dönteni.

⁹ Az Európai Parlamenten belüli képviselői helyek már kissé arányosabban tükrözik az adott tagállam lakosságát, ám alapvetően itt is a kisebb tagállamok számára kedvezőbb a helyzet. Bővebben l. alább.

¹⁰ Például a jelenlegi tagok közül Luxemburg, a jelentkezők közül pedig Málta.

¹¹ Ez a szám később, a portugál „lázáadás” után 29-29-re csökkent.

¹² Németország euro-képviselőinek száma – szemben a többi jelenlegi tagállammal – a bővítések után sem fog csökkenni. A lakossági kritériumot l. alább.

¹³ Az ekkori változat Portugáliának 11 szavazatot szánt, amit később eggyel megnöveltek.

¹⁴ Amit különben a lélekszám indokol, hiszen Hollandia

lakossága 15 millió, Belgiumé pedig csak 10 millió.

¹⁵ Eddig a Bizottság javaslatára hozott határozatok esetében nem volt ilyen megkötés; egyéb esetekben pedig a 15 tagállamból 10 állam hozzájárulását kellett jelentenie a 62 szavazatnak (az EK-Szerződés 205. cikke).

¹⁶ A kellő matematikai és kombinatív készséggel megállított olvasók a statisztikai adatok ismeretében végiggondolhatják, hogy milyen változatok adódhatnak egy 15, majd pedig egy 27 tagú Unióban.

¹⁷ Erről bővebben l. Bruhács János: *Nemzetközi jog*, I. kötet 54. oldal, illetve a nemzetközi jogalkotásról szóló II. fejezet; Budapest-Pécs, 1998.

¹⁸ Az aktus jellegétől függően, illetve bizonyos feltételek megléte esetén.

¹⁹ A közösségi jog sajátosságairól bővebben l. pl. Kende Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*, 12. és 14. fejezet; Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union* (4th ed.), Ch. 10; Stephen Weatherill: *Law and Integration in the European Union* (1995), Ch. 4.

²⁰ L. az 1966-os Luxemburgi Kompromisszumot, vagy az 1994-es Ioanninai Kompromisszumot. Bővebben l. pl. Ricardo Alonso García: *Derecho Comunitario*, Madrid, 1994, 65–69. o., vagy Neill Nugent: im. 167. o.

²¹ Az EK-Szerződés 251. cikkében szereplő együttdöntési eljárással kapcsolatos módosításokat l. alább.

²² 42. cikk – a társadalombiztosítás koordinálása bevándorló munkavállalók számára; 137. cikk – a szociálpolitika minimális követelményei; 67. cikk – vízum, menekültek, bevándorlás; 93. cikk – adózás; 133. cikk – közös kereskedelmi politika; 161. cikk – gazdasági és szociális kohézió.

²³ Az EK-Szerződés módosított 207(2) cikke.

²⁴ Az EK-Szerződés módosított 214(2) cikke.

²⁵ Az EK-Szerződés módosított 247. cikke.

²⁶ Az EK-Szerződés módosított 259(1) és 263. cikke.

²⁷ Az EU-Szerződés módosított 23(2) cikke.

²⁸ Az EK-Szerződés módosított 223., 224., 225a. és 248. cikke.

²⁹ Az EK-Szerződés módosított 191. cikke.

³⁰ Az EU-Szerződés módosított 24. cikke.

³¹ Az Egységes Európai Okmány vezette be a hozzájárulási és az együttműködési eljárást, a Maastrichti Szerződés az együttdöntési eljárást. Ez utóbbit az Amszterdami Szerződés némileg egyszerűsítette.

³² Egyedül Németország mandátumainak száma maradt változatlan.

³³ Ilyen összeurópai politikai csoport, nemzeti határon túllépő transznacionális mozgalom pl.: a liberálisok, a demokraták, a kereszténydemokraták, a szocialisták avagy a zöldek pártja.

³⁴ Az EK-Szerződés 191. cikke.

³⁵ Ezen belül is túlnyomórészt a közös agrárpolitikával kapcsolatos árkiigazítások, piactámogatási intézkedések.

³⁶ Az Európai Unió bővítéséről szóló Jegyzőkönyv 4. cikke.

³⁷ Ez a rotáció különben nem ismeretlen a nemzetközi intézményeknél, l. pl. az ENSZ egyes szerveit (a Biztonsági Tanácsot, a Nemzetközi Bíróságot, az ECOSOC-ot, stb.).

³⁸ Az EK-Szerződés módosított 214. cikke.

³⁹ Valószínűleg elegendő lett volna, ha a korrupció gyanújába keveredett bizottsági tag, Edith Cresson, valamint a Bizottság elnöke, Jacques Santer lemondott volna, ám erre nem voltak hajlandóak, így végül az EP nyomására az egész Bizottságnak mennie kellett. Bővebben l. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*, 1999, pp.103, 216–217.

⁴⁰ Az EK-Szerződés 220. cikke.

⁴¹ A különféle eljárásokról bővebben l. Kende Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*, 13. fejezet, 308–330. o.

⁴² Az 1986-os Egységes Európai Okmány rendelkezése alapján.

⁴³ A Bíróság előtti eljárás átlagos hossza 21 hónap, az Elsőfokú Bíróság előtt pedig 30 hónap.

⁴⁴ Az EK-Szerződés új 229a. cikke.

⁴⁵ 220–225a., 229a–230., 245. cikk. A Statútumot a Nizzai Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek egyike tartalmazza.

⁴⁶ A Bíróság Statútumának 16. cikke értelmében a nagytanács jár el, ha egy tagállam vagy közösségi intézmény mint peres fél ezt kéri. A Bíróság teljes ülésben jár el az EK-Szerződés 195(2), 213., 216. és 247(7) cikkeiben szereplő eljárásokban; továbbá, ha a Bíróság megítélése szerint kiemelkedő fontosságú ügyről van szó.

⁴⁷ Az EK-Szerződés módosított 225(1) cikke. Eljárhat még a 235., 236. és 238. cikkben meghatározott esetekben.

⁴⁸ Az EK-Szerződés módosított 225(3) cikke.

⁴⁹ Az EK-Szerződés új 225a. cikke. A cikkhez fűzött Nyilatkozatban (No. 16) a tagállamok már most kilátásba helyezték, hogy a Közösség és alkalmazottai közötti munkaügyi vitákban ilyen specializált panel fog eljárni.

⁵⁰ Az EK-Szerződés módosított 230. cikke.

⁵¹ Az EK-Szerződés módosított 300(6) cikke. Amíg korábban az erre jogosultak nagyon ritkán folyamodtak ehhez a lehetőséghez, addig napjainkban rendkívül „népszerűvé” vált ez a véleményezési eljárás.

⁵² Az EK-Szerződés módosított 247–248. cikke.

⁵³ Jelenleg mindkét szervnek 222 tagja van.

⁵⁴ Az EK-Szerződés módosított 247., 259. és 263. cikke.

⁵⁵ Az EK-Szerződés 251. cikke. Bővebben I. pl. Kende Tamás (szerk): Európai közjog és politika, 271. o.

⁵⁶ Például az EK-Szerződés 18., 42., 47. és 151. cikke esetében.

⁵⁷ L. pl. a schengeni *acquis*-t, a Szociális Chartát, avagy a gazdasági és pénzügyi uniót (EMU).

⁵⁸ „Többsebességű” Európa. Az EU-Szerződés 43(1) cikke.

⁵⁹ Az EU-Szerződés módosított 43. és új 43b. cikke.

⁶⁰ Az EU-Szerződés új 27b. cikke.

⁶¹ Az EK-Szerződés módosított 11. cikke, valamint az EU-Szerződés új 40a. cikke.

⁶² Az EK-Szerződés módosított 11(2) cikke.

⁶³ Az EU-Szerződés új 27c. cikke, amely az EU-Szerződés 23(2) cikkének második és harmadik albekezdésére utal vissza. Ez utóbbi rendelkezést Luxemburg II-nek is szokás nevezni, utalva az 1966-os Luxemburgi Kompromisszumra.

⁶⁴ A Szerződésekben csak a nemzeti alapon való diszkrimináció tilalma szerepelt – legalábbis a tagállamok állampolgárai vonatkozásában; valamint a férfiak és nők egyenlő bérezésének követelményét tartalmazta a 141. cikk.

⁶⁵ Az emberi jogok közösségi katalógusának hiánya miatt főleg a német és az olasz Alkotmánybíróság kérdőjelezte meg a közösségi jogforrások elsőbbségét (szupremációját).

⁶⁶ A téma irodalma rendkívül gazdag. Az újabbak közül I. pl. Giorgio Gaja: *Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (28 March 1996) 33 *CML Rev.* (1996) 973–989; A. G. Toth: *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, 34 *CML Rev.* (1997) 491–529; Lammy Betten and Nicholas Grief: *EU Law and Human Rights* (1998); Philip Alston (ed.): *The EU and Human Rights* (1999); Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Közösség csatlakozásának kérdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez – néhány gondolat a közösségi jog és az alapjogok viszonyáról az Európai Közösségek Bíróságának 2/94-es véleménye kapcsán*, *Acta Humana* 1998. No. 32.

⁶⁷ Az angol verzió szerint: *right to good administration*.

⁶⁸ EEO, III. Cím – Szerződési rendelkezések az európai együttműködésről a külkapcsolatok terén.

⁶⁹ A téma kiváló összefoglalása: Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*, Osiris – Budapest, 2000.

⁷⁰ *Capabilities Commitment Conference*.

⁷¹ Norvégia, Izland, Törökország, Lengyelország, Csehország, Magyarország.

⁷² Az előkészítő munkálatok természetesen már korábban megkezdődnek.

⁷³ Bővebben I. pl. Pipkorn, Dr. Jörn: *Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht – Heft 22/1992*, 697–700; Toth, A. G.: *Is Subsidiarity Justiciable?*, 19 *EL Rev.* (1994) 268–285.

⁷⁴ ESZAK-Szerződés, Euratom-Szerződés, EK-Szerződés, valamint az EU-Szerződés. Mint ahogy arra korábban utaltam, az ESZAK-Szerződés hatálya 2002. július 23-án lejár.

⁷⁵ Churchill 1946. szeptember 19-i zürichi beszédében vetette fel az ún. Európai Egyesült Államok létrehozásának gondolatát.

⁷⁶ L. pl. magát az ESZAK-Szerződést, avagy a végül megírt Európai Védelmi Közösség és Európai Politikai Közösség tervét.

⁷⁷ Gömöri Endre, *Népszabadság*, 2001. február 3.

⁷⁸ L. a kergemarhakór-botrányt, vagy a brit ragadós száj- és körömfájást. Habár a franciák 1999-ben megtorpedózták a KAP-reformjára irányuló német törekvéseket, a jelenlegi állat-egészségügyi válság a közös agrárpolitika szétrobbanásával fenyeget.

⁷⁹ Ahogy Charles Bremner, a *The Times* tudósítója fogalmaz (2000. december 15.): a legtöbb döntést hétfő hajnal 4.10 és 4.20 között hozták meg, és ha egyáltalán még ébren voltak a politikusok, akkor sem volt idejük átgondolni, hogy mire is bólintanak rá.

⁸⁰ Ugyanezen tudósító szerint állítólag már fel is lendült a brüsszeli ingatlanpiac.

⁸¹ Így pl. a végleges változat szerint a tizenötök Európájában a minősített többséghez nem 170, hanem 169 szavazat szükséges. Az Európai Unió bővüléséről szóló Jegyzőkönyv 3. cikke.

⁸² A Maastrichti Szerződés esetében két hónap, az Amszterdami Szerződés esetében pedig négy hónap telt el a szövegben való megállapodás és a formális aláírás között.

⁸³ A Maastrichti Szerződés ratifikálása több országban is elhúzódott. Így például Franciaországban, bár a francia alkotmányjogi szabályok szerint nem volt kötelező, mégis népszavazást rendeztek. A rendkívül szoros végeredmény nagyon meglepte Mitterand elnököt (51,05% : 48,95%). A dának először elutasították a ratifikálást (1992), és csak egy második „menetben” sikerült elfogadtatni. Németországban pedig 1993 októberében született meg a *Bundesverfassungsgericht* ítélete, miszerint a Maastrichti Szerződés nem ellentétes a német Alkotmánnyal.

⁸⁴ Timothy Garton Ash, *El País*, 2000. dec. 15.

⁸⁵ Jelenleg a négy nagy tagállam 10 szavazattal rendelkezik, Spanyolország nyolccal; ez a Nizzai Szerződés hatályba lépése után 29, illetve 27 lesz. De pl. Nagy-Britanniával (60 millió lakos) összehasonlítva is igaz az állítás: Spanyolország egyharmaddal kevesebb lakosára csak 10%-kal kevesebb szavazat jut.

⁸⁶ Pl. *Der Spiegel*, 2000. dec. 15.

FORUM

Király Lilla
egyetemi tanársegéd

A jogállamiság rögös útjai

- jogesetelemzés

Dr. Tímár György ügyvédnek az „Igazságszolgáltatás, avagy a jogszolgáltatás állatorvosi lova?”¹ címmel megjelent könyve, amely a szerző jogesetének történetét dolgozza fel 1965-től napjainkig, számos elgondolkodtató, aktuális és széles körű érdeklődésre számot tartó jogértelmezési kérdést vet fel. Képet ad arról a kitartó próbálkozásról, amely az elmúlt rendszerben elkövetett igazságtalanságoknak a jogállamiság keretei között történő helyrehozatalát célozza.

Az életviszonyok szüntelen változása, az ezeket szabályozó jogszabályok állandó módosításának, változtatásának szükségessége, az elhúzódo perек száma mind-mind a jogállamiság kiépítésének „rögös útjait” példázzák. Különösen nehéz dolga van a magyar igazságszolgáltatásnak akkor, ha ezen túlmenően még az múlt rendszer hibáit is orvosolnia kell a maga szerény anyagi keretein belül.

Emberileg érthető a szerző éles hangvételű kifejezőmódja, amely Tímár György könyvében meghatározó, hiszen az őt ért, a múlt rendszerben elkövetett méltánytalanságból fakad.

Könyvében a vagyoni, tulajdoni és a nem vagyoni, a személyi sérelmekért, a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottakkal szembeni jóvátételi kötelezettség jogi lehetőségeit és erkölcsi alapját vizsgálja.

I. A tényállás

Az ügy bonyolultságára és az abban felmerült jogi problémák értelmezésére tekintettel fontosnak tartom a tényállás részletes ismertetését a kezdetektől napjainkig.

A Fővárosi Bíróság 1965. november 18-án kelt ítéletében dr. Tímár Györgyöt kémkedés büntetvének elkövetése miatt 6 évi és 6 hónapi szabadságvesztésre mint főbüntetésre, 5 évi közügyektől való eltiltásra, 2 db. 10 000 Ft értékű gépkocsi nyeresémbetékönvének, siófoki házaspár ingatlanának és a vagyonát képező Volkswagen 1500-as típusú személygépkocsi elkobzására mint mellékbüntetésre ítélte. Az első fokú ítéletet – fellebbezés folytán – elbíráló Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága a Fővárosi Bíróság ítéletét felülbírálva akként változtatta meg, hogy a vádlott cselekményét sajtó útján elkövetett izgatás kísérletének minősítette és ezért 5 évi szabadságvesztésre és 5 évi közügyektől való eltiltást és a vagyonelkobzást, helybenhagyta. A kiszabott büntetésből az elítélt 3 évet és 4 hónapot töltött le, majd ezt követően feltételes szabadságra került. Dr. Tímár György a cselekmény elkövetésének ide-

jén ügyvédként praktizált. 1975-ben ugyan törvényi mentesítésben részesült, azonban ügyvédi tevékenységét folytatni ezután sem tudta, mivel feddhetetlenségi igazolást részére nem állítottak ki.

A Legfőbb Ügyész 1989-ben az elítélt javára törvényességi óvást emelt. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Elnökségi Tanácsa dr. Tímár Györgyöt az ellene emelt vád alól – bűncselekmény elkövetésének hiányában – felmentette. Felmentését követően teljes körű kártalanítást kért. Úgy foglalt állást, hogy: „megalapozatlan elítélése következtében elszenvedett valamennyi közvetett és közvetlen anyagi és nem anyagi, személyiségi jogaiban bekövetkezett valamennyi kárának megtérítését igényli, az időmúlás által objektíven kiváltott következményeivel együtt. Kérte abba a helyzetbe történő visszaállítását, amelyben lenne, ha a törvénytörő határozat nem született volna meg vele szemben.”

Az időközben módosításra került jogszabályokra tekintettel, a kártalanítás iránti igényét nem az Igazságügyi Minisztérium, hanem a Fővárosi Bíróság bírálta el. A Fővárosi Bíróság büntető tanácsának határozata értelmében dr. Tímár György felperes részére 50.000 Ft visszatérítést és az állam terhére 6 200 000 Ft juttatásban részesítést rendelt el, egyebekben visszatérítési igényét elutasította az 1992 februárjában hozott végzésében. (A 6.200.000 Ft-ban a siófoki ingatlan értéke is szerepelt!) A felperes fellebbezése folytán a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, miszerint a hatályban lévő jogszabályok a pénzbeli juttatás jelentős felemelését nem teszik lehetővé. Az elsőfokú bíróság a kérelmezőt a gépkocsi értékesítéséből származó ellenérték és a jelenlegi kiskereskedelmi forgalmi értéket képező összeg különbözete és a siófoki ingatlan – jelenlegi – forgalmi ára összegét állapította meg pénzbeli juttatásként és állást foglalt a tekintetben, hogy ezt meghaladóan kártérítési igény alappal nem érvényesíthető a Be. 386. §-a szerinti eljárásban.² A másodfokú határozat ellen benyújtott felülvizsgálati indítványt a Legfelsőbb Bíróság elutasította arra hivatkozással, hogy felülvizsgálati eljárás keretében a visszatérítésre vonatkozó, különleges eljárásban hozott határozat – minthogy az nem érdemi ügydöntő határozat – érdemben nem vizsgálható, a felülvizsgálati indítvány ezért a törvényben kizárt.

Ezt követően a Fővárosi Bíróság az 1993. február 19-én – ugyancsak büntető tanácsban – első fokon hozott végzésében, Dr. Tímár Györgyöt a letöltött 40 hónapi szabadságvesztésre figyelemmel 4 000 000 Ft kártalanításban részesítette, az ezt meghaladó kérelmét pedig egyéb törvényes útra utasította.³ A fent megjelölt összeget dr. Tímár György kézhez vette.

1993. VI. 29-én dr. Tímár György a „Fővárosi Bírósághoz a Magyar Állammal szemben, bírósági jog-

körben okozott kár megfizetésére kötelezés iránt kereseti kérelmet terjesztett elő, majd utóbb a bíróság felhívására alperesként a Fővárosi Bíróságot jelölte meg. Kereseti kérelme arra utalt, hogy az eddig eljáró büntetőbíróságok igényét csak részben bírálták el, álláspontja szerint az 1965. július hó 13-ától 1990. február 1-ig terjedő időre nézve nem kapott kártalanítást. Személyiségi jogai, jó hírneve megsértésére alapította igényét, e körben nem vagyoni kártérítést is igényelt, végül kárigényét összesen 46 000 000 forintban jelölte meg. Ezen első fokú eljárásban a felperes I.r. alperesként a Fővárosi Bíróságot, II.r. alperesként az Igazságügy Minisztériumot, III.r. alperesként a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságát jelölte meg, és e három alperes egyetemleges marasztalását kérte.⁴ A kereseti kérelem elbírálására a Legfelsőbb Bíróságnak a Pk.IV.22.714/1993/2. sorszámú kijelölő végzése alapján – az összeférhetlenségre való tekintettel – a Pest Megyei Bíróságon került sor.

A felperes keresetében az I.r. és a III.r. alperes által hozott büntető ítéletek következtében beállt érdeksérelme (anyagi és erkölcsi) orvoslását kérte, hiszen későbbi kárai mind ezen büntető ítéletek következményei. A II.r. alperessel szemben jogalapként arra utalt, hogy a II.r. alperes korábban nem élt a kegyelmezés jogával, nem tett előterjesztést törvényességi óvás emelésére, illetve az Igazságügyi Minisztérium a közbeeső időben nem támogatta ügyvédi tevékenysége folytatásának lehetőségét, nem adott ki részére feddhetlenségi igazolást.

„A felperes mindvégig arra utalt, hogy eredeti kérelmét egységes kártérítési igényként terjesztette elő és azzal, hogy az eljáró bíróságok igényét külön-külön bírálták el, végül igényével a törvény egyéb útjára utasították, nem járhat azzal a hátránnyal, hogy igényét nem tudja érvényesíteni. Hivatkozott az Alkotmány 55. §.(3) bekezdésére, az Alkotmánybíróság 66/1991.(XII.21) AB. határozatára és utalt az előkészítés alatt álló új Be. rendelkezéseire.”⁵

A Pest Megyei Bíróság a felperes kereseti kérelmét a jogalap tekintetében az I.r. és III.r. alperesekkel szemben alaposnak találta és közbenső ítéletében, amelyben a keresettel érvényesített jog fennállását előzetesen megállapította, kimondta: „az I.r. és III.r. alperes kártérítési felelőssége a felperessel szemben személyiségi jog megsértése és elmaradt vagyoni előny megfizetésére kötelezés kapcsán 1968. december hó 13., illetve 1989. december hó 12. napja közötti időben fennállt.”⁶ A közbenső ítélet indoklása szerint: „Kétségtelen, hogy a felperes egységes kárigényt terjesztett elő. Elsődlegesen a Magyar Államot tartotta felelősnek kárigényéért, azonban az eljáró bíróságok a Be. akkor hatályos rendelkezései szerint lefolytatott kártalanítási eljárásban igényét csak

részben bírálták el, és a szabadságvesztéssel, szabadságelvonással okozott tényleges kárt, illetve a tényleges vagyoneklobzással okozott kárt térítették meg.”

A Legfelsőbb Bíróság, mint másodfokú bíróság, az első fokon eljáró Pest Megyei Bíróság közbenső ítéletét végzésében hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. Határozatát az 1/1995.(II.8.) AB határozatra alapította, miszerint „ az állam a rendszerváltás előtti törvénytelen elítélés, letartóztatás vagy fogva tartás áldozatai irányában visszamenőleges kártérítéssel nem tartozik...Az elsőfokú bíróság tévedett, amikor a felperes kárigényét a Ptk. 349. és 339. §-ai alapján bírálta el. A politikai okból szabadságától jogtalanul megfosztott felperes kárpótlása csak az 1992. XXXII. tv.(3.Kpt) alapján történhet...A büntetőeljárásról szóló törvényt módosító 1994. évi XCII. tv. pedig nem vonatkozik a 3.Kpt. hatálya alá tartozó esetekre. Ebből következően a felperes igényének elbírálására a polgári bíróságnak nincsen hatásköre, a keresetlevelet ezért idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani.”⁷

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgáló bíróság a Legfelsőbb Bíróság jogerős másodfokú határozatát hatályában fenntartotta, vagyis a felperes felülvizsgáló kérelmét nem tartotta alaposnak. Indoklásában kifejtette, hogy „a felperes tényleges kereseti követelése megegyezik a kártalanítás iránti kérelme előterjesztésekor, illetve elbírálásakor hatályos Be. 384. §.-a (1) bekezdésére alapítható igényével, amely az alperesekkel szemben nem érvényesíthető, s amely igény kizárólag a büntetőeljárás szabályai szerint bírálható el.”⁸

Az adott jogesetet is érintő, számos alkotmánybírósági határozat született: 66/1991. (XII. 21) AB. határozat, 1/1995. (II.8) AB határozat, 23/1995. (IV.5) AB határozat, 23/1998 (VI.9) AB határozat és a 1317/D/1995/12. sz. alkotmánybírósági végzés. Ezek közül a 23/1995 (IV.5) AB határozat, a 23/1998 (VI.9) AB határozat és a 1317/D/1995/12.sz. alkotmánybírósági végzés konkrétan eme jogeset egyes eljárásjogi kérdéseire vonatkozó döntés.

Miután dr. Tímár György felperes kimerítette a magyar jogrendszer által biztosított belföldi jogorvoslati lehetőségeket, a Strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult 1997-ben, vagyoni és nem vagyoni kárainak teljes megtérítése céljából.

II. A jogeset elemzése

A fent részletesen leírt jogesetet három különböző szempont szerint vetem tüzetes vizsgálat alá:

1.) anyagi jogi szempontból, a jogalap kérdését illetően az 1990–1998. közötti hatályos anyagi jogszabályok és az Alkotmánybírósági határozatok alapján;

2.) eljárásjogi szempontból a Be., Pp., Áetv. elbíráláskor hatályos rendelkezései, azok későbbi változásai és az Alkotmánybíróság határozatai alapján;

3.) az alkotmánybírósági határozatok kötelező érvényének kérdése szempontjából, az igazságszolgáltatás joggyakorlatában.

Ezen három kritérium vizsgálata, megítélés szerint, olyan jogelméleti és jogalkalmazási problémákat vet fel, amely a konkrét ügytől elvonatkoztatva általános érvényű, a jogállamiság kiépítése és működtetése szempontjából releváns kérdéseket vet fel a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek munkáját illetően egyaránt.

1. Anyagi jogi elemzés

A konkrét ügy kapcsán felvethető egyik fő problémát a jogosult nem vagyoni kárának megtéríthetőségében látom. Az 1976. évi 8. tvr. által kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. cikkében kimondja: „Annak a személynek, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt, kikényszeríthető joga van kártalanításra.” Alkotmányunk XII. fejezete ezzel egybehangzó rendelkezései szerint: „az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt, kártérítésre jogosult”⁹, amely „kártérítési igény a bíróság előtt érvényesíthető.”¹⁰ E kártérítési igény érvényesítésénél irányadó anyagi jogi szabályokat a Ptk.-nak a szerződésen kívüli kárfelelősségről szóló rendelkezései tartalmazzák... Ha a szabadságtól való törvénytelen megfosztás a közhatalom – így az állam büntető hatalmának – gyakorlása során történt, a kárfelelősségre a Ptk. 349. § rendelkezései vonatkoznak. Ez az igény a Be. kártalanítási szabályaiban foglaltaktól függetlenül érvényesíthető.”¹¹

Az olyan esetekben – ebben a konkrét esetben is –, amikor az eredeti állapot természetben nem állítható helyre, a forgalmi /kiskereskedelmi/ árhoz igazodóan kell a tulajdoni helyzetet rendezni.

„Annak a sérelemnek az orvoslására irányuló kártalanítás /juttatás iránti/ igény, amely a személyes szabadságtól való megfosztás, illetőleg a tulajdon elvonásával kapcsolatban a jogszabály alapján keletkezett, polgári jogviszonyt hoz létre a jogszabályban meghatározott jogosult és kötelezett között, jöllehet a szabályozása a büntetőeljárás jogszabályok között helyezkedik el. A kártalanítási igény a Be. 385. § (1)-(4) bekezdésben írt eljárásjogi szabályok szerint a bíróság előtt indítható. A bíróság a Be. XVIII. fejezetében foglalt különleges eljárásokra vonatkozó eljárás szabályok szerint jár el.”¹²

Tehát a kártalanítási igény elbírálásánál a jogosult polgári jogi természetű igényt érvényesít.

„A visszatérítés jogalapja a törvényes, de alaptalanul bizonyult elítélés a büntetőeljárásban már tisztázódott, tudniillik abban, amelyben a terhelt felmentették. Az összezszerűség meghatározása a jogosult akaratától függetlenül más, különleges eljárásra (a Be. rendelkezései értelmében (Be.356. § (1) bek. b/ pont) büntetőeljárásra, a „büntető” bíróságra) tartozik.”¹³

A Be. 384. §-ra alapított kártalanítási igény – az 1994. évi XCII. tv. hatálybalépését követően – valójában kettős jogérvényesítési rendszert takart. Ha ugyanis a büntetőeljárás keretében a kártalanítási igény ténybeli és jogi megítélése nagyobb nehézségekkel járt, a büntető bíróság köteles volt az iratokat – bizonyítás lefolytatása végett – polgári peres útra áttenni (Be.385/B. §)

/Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte és a kártérítés elbírálását a polgári bíróság hatáskörébe utalta. (23/1995. (IV.5) AB határozat.)/

A Be.385/B. §(1) bekezdése azt, hogy az igény elbírálása során milyen eljárási rend érvényesül, egyedül a büntetőbíróság belátásától tette függővé. A polgári bíróságnak való esetleges megküldés feltétele: „az igény ténybeli és jogi megítélésének nagyobb nehézsége.”

Felmerül a kérdés, hogy vajon a büntetőbíróság az egyes kárelemek rendezésén felül, további igények érvényesítése végett utalta-e egyéb törvényes útra az ügyet, vagy mert a kártalanítási igény ténybeli és jogi megítélésének, a Be. különleges eljárás keretében történő elbírálása nagyobb nehézségekkel járt volna. Nézetem szerint, a „további igények érvényesítésének” lehetőségét foglalta magába az „egyéb törvényes útra” utaló határozat, mivel a letöltött 40 hónapi szabadságvesztés időtartamára a kártalanítási összeget már megítélte a bíróság, tovább a fent már idézett 66/1991. (XII. 21.) AB határozat világosan kimondja, hogy „ha a szabadságtól való törvénytelen megfosztás a közhatalom – így az állam büntető hatalmának – gyakorlása során történt, a kárfelelősségre a Ptk. 349. § rendelkezései vonatkoznak. Ez az igény a Be. kártalanítási szabályaiban foglaltaktól függetlenül érvényesíthető”.

„A vizsgált jogszabályok¹⁴ a kártalanítás előfeltételeit és a kártalanítás módját határozzák meg, az összegére (mértékére) rendelkezést nem tartalmaznak. Ebből következik, hogy a törvényi előfeltételek megléte esetén a jogosult a szabadság-elvonással összefüggésben bekövetkezett, kellően bizonyított teljes kára megtérítésére tarthat igényt. A kártalanítás és a kártérítés között ugyanis jogalap tekintetében különbség van, mértékük azonban megegyezik: az okozott kár.”¹⁵

Az 1994. évi XCII. tv – a Be. törvény módosításáról – indoklása szerint : „a kártalanítás módjára és

mértékére a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Erre figyelemmel indokolt, hogy a bíróság a Pp. szabályai szerint járjon el, a Be-ben foglalt eltérésekkel (Be.385/D. § (1)). Alperesként a perben az igazságügy miniszter vesz részt.” Tehát az Alkotmányban biztosított kártérítési igény érvényesítésénél irányadó szabályokat a Ptk.-nak a szerződésen kívüli kárfelelősségről szóló rendelkezései tartalmazzák.

„A felperes egységes kárigényt terjesztett elő. Az eljárt bíróságok – a Be. akkor hatályos rendelkezései szerint lefolytatott kártalanítási eljárásban – igényét csak részben bírálta el, és a szabadságvesztéssel, szabadságelvonással okozott tényleges kárt, illetve a tényleges vagyonekbozással okozott kárt térített meg. Azzal, hogy a Fővárosi Bíróság utóbb eljárt tanácsa olyan egyértelmű döntést hozott, hogy a felperes egyéb igényével a törvény egyéb útjára utasítja, maga rendelkezett akként, hogy a felperes további igényét a törvény rendes útján, polgári perben érvényesítheti. Ezen végzéssel szemben a felperesnek fellebbezési jogát gyakorolni nem kellett, mert nem elutasító rendelkezést hozott a Fővárosi Bíróság, hanem az igényt a törvény egyéb útjára utasította. Ezen rendelkezés a Be. szabályai szerint egyébként fellebbezéssel nem is támadható.”¹⁶

A Legfelsőbb Bíróság mint másodfokú bíróság és egyben jelen ügy alperese egészen más jogi álláspontra helyezkedett: „Az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8) AB határozatának III./5. pontja elvileg mondotta ki azt, hogy az állam a semmissé nyilvánítástól függetlenül a rendszerváltás előtti törvénytelen elítélés, letartóztatás vagy fogva tartás áldozatai irányában visszamenőleges kártérítéssel nem tartozik. Az állam megjelölés alatt itt nyilvánvalóan az állam szerveit, a bíróságokat és a minisztériumot is érteni kell. Az AB határozat III./3/c. pontja szerint a 3. Kpt a jogállami alkotmányt megelőző időre, visszamenőlegesen állapítja meg az állam kárpótlási kötelezettségét a múlt rendszerben elkövetett személyi sérelmekért, és pedig úgy, hogy a kizárt, elévült és egyéb okból érvényesíthetetlen, illetőleg eredetileg nem is létezett jóvátételi igényeket a semmisségi törvényhozás során kilátásba helyezett kárpótlási kötelezettséggel közös nevezőre hozza. Ennek jogalapja a méltányosság, mert a visszamenőleges kárpótlásra az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége. Az AB határozat IV./4. Pontjában az Alkotmánybíróság azt is rögzíti, hogy az Alkotmány hatályba lépése – 1989. október 23-a – után keletkezett jogviszonyok és jogi tények esetén az igazságszolgáltatás diszfunkcionális működése már alkotmányos kártérítési alap.

A fentiekből következően az első fokú bíróság

tévedett, amikor a felperes kárigényét a Ptk. 349. és 339. §-ai alapján bírálta el. A politikai okból szabadságától jogtalanul megfosztott felperes kárpótlása csak a 3. Kpt. alapján történhet, amint erre hasonló esetekben a LB többször is rámutatott (BH 1993/4/238, 1994/4/191). A konkrét perbeli igényt érintően ezzel nincsenek ellentétben az Alkotmánybíróságnak a 3. Kpt. elfogadása előtt hozott 66/1991. (XII. 21) AB határozat rendelkezései, az I. fokú ítélet meghozatalát követően 1995. február 15-én hatályba lépett, a Be.-ről szóló törvényt módosító 1994. évi XCII. tv. pedig nem vonatkozik a 3. Kpt. hatálya alá tartozó esetekre és visszamenőleges alkalmazására – jogszabályi felhatalmazás hiányában – egyébként sem lenne lehetőség. Ebből következően a felperes igényének elbírálására a polgári bíróságnak nincsen hatásköre, a keresetlevelet ezért idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani. Miután ez elmaradt, a Legfelsőbb Bíróságnak kellett a pert a Pp. 251. §-ának (1) bek. alapján – hivatkozással a 157. §-ának a) pontjára, illetőleg a 130. §-a (1) bek. b) pontjára – megszüntetnie.

A peradatok szerint a felperes a Be. szabályai szerinti kártalanítást, illetve visszatérítést választotta, keresetlevelét ezért nem kellett átteni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező államigazgatási szervhez.”¹⁷

A felperes álláspontja szerint: „az egész jelen eljárás egy polgári anyagi jogon alapuló és polgári eljárásjogi felépítmény garanciális rendszerén belül érvényesülő kárrendezés, azonban nem rekeszthető figyelmen kívül a jogosult (megkárosított) szempontjából és jogai érvényesítése alapelemeiből az, hogy tulajdonképpen ez akkor is egy büntetőeljárásnak a része, még ha annak kvázi adhéziós lezáró szakasza is.”¹⁸

„Az egységes eljárás keretében való kárrendezést indokolja: az egységes károkozó magatartás egyazon jogalany kárára, egyazon felmentő ítélet jogerőre emelkedése minősítette a polgári jog értelmében kárrá, egységes kárrendezési igény követelte valamennyi kérelem rendezését és egységes joganyag az ügy alkotmányos alapja.”¹⁹

„A felperes követelése jogszerűségét az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) sz. határozatára alapítja. A hivatkozott alkotmánybírósági határozat valóban utal arra, hogy a vizsgált jogszabályok (1973. évi 1. tv. (Be.), 13/1979. (VIII. 10) IM rendelet a kártalanítás összegére (mértékére) rendelkezést nem tartalmaznak, amiből az következik, hogy a törvényi előfeltételek megléte esetén a jogosult a szabadságelvonással összefüggésben bekövetkezett, kellően bizonyított teljes kára megtérítésére tarthat igényt. Az Alkotmánybíróság határozatának nem adható viszont olyan értelmezés, hogy az említett okból igényelhető kártalanítás bírói úton történő érvénye-

sítésének ne a büntetőeljárás vonatkozó – különös, nem peres – szabályai lennének alkalmazhatók. Ennek az utóbbi körülménynek azért van jelentősége, mert a felperes kereseti követelése megegyezik a kártalanítás iránti kérelme előterjesztésekor, illetve elbírálásakor hatályos Be. 384. §-a (1) bekezdésére alapítható igényével, amely az alperesekkel szemben nem érvényesíthető, s amely kizárólag a büntetőeljárás szabályai szerint bírálendő el. Ebből alakszerűen következik, hogy közvetlenül a polgári eljárásjog szabályai szerinti keresetlevél előterjesztésével peres eljárás keretén belül a kereset tárgyává tett követelés nem érvényesíthető. A felperes, a kártalanítási igénye részbeni, nem teljes körű elbírálása miatt – a Be. szabályai szerint is igénybe vehető perorvoslati lehetőséggel – fellebbezéssel élve kérhetett volna jogvédelmet.²⁰

A kártalanítás és visszatérítés iránti kérelem benyújtásakor²¹ hatályos eljárásjogi rendelkezések szerint a bíróság a kártalanítási kérelmet az Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Igazgatási Főosztályához terjesztette fel, a Be. 386. §-a szerinti visszatérítésre vonatkozó különleges eljárást pedig a Fővárosi Bíróság lefolytatta. A megítélt összeg a vagyonekbevitel folytán az állam tulajdonába került személygépkocsi és a síófoki ingatlan – a határozat meghozatalakor – forgalmi értéke volt. Ezt a határozatot a másodfokú bíróság helyben hagyta. A Legfelsőbb Bíróság a felperes felülvizsgálati indítványát elutasította, hivatkozással arra, hogy a felülvizsgálati eljárás keretében a visszatérítésre vonatkozó különleges eljárásban hozott határozat – minthogy az nem érdemi ügydöntő határozat – érdemben nem vizsgálható, a felülvizsgálati indítvány tehát érdemben kizárt.

Az Alkotmánybíróság 66/1991.(XII. 21) AB határozata eredményeként történt jogszabályváltozás²² alapján a büntető bíróság a Be. 384. § (1) bek. értelmében a Be. 356. §-ában szabályozott eljárás keretében a felperes kártalanításáról határozott végzésében, amely kártalanítási összeget a 40 hónapos szabadságvesztés időtartamára tekintettel állapította meg. A felperes ezt meghaladó kérelmét egyéb törvényes útra utasította 1993. február 19-én kelt határozatában.²³

A büntetőeljárás különleges eljárási szabályai keretében tehát jogerős döntések születettek a felperes kártalanítási és visszatérítés iránti igényére vonatkozóan.

Az „egyéb törvényes útra” utasító végzés meghozatala időpontjában már hatályban volt az 1992. évi XXXII: törvény, amelynek 1. §-a szerint: „kárpótlás illeti meg e törvényben meghatározott esetekben azokat a személyeket, illetőleg hozzátartozóikat, akiket 1939. március 11. és 1989. október 23. között életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak.” E törvény 19. § (1) bekezdése kimond-

ja: „ha a terheltet 1989. október 23. előtt ítélték el, és e törvény hatályba lépése előtt törvényességi óvás vagy perújítás folytán megállapították, hogy kártalanításra, illetve visszatérítésre jogosult, választási jog illeti meg abban a kérdésben, hogy a Be. szabályai szerint kártalanítást, illetve visszatérítést, vagy a jelen törvény szerint kárpótlást igényel. E törvény és a Be. szabályai együttesen nem alkalmazhatók.”

A felperes választott: a Be. szabályai szerinti kártalanítást kért. A büntető bíróság, kártalanítás tárgyában hozott első fokú határozatának meghozatala időpontjában, 1995. február hó 19-én már hatályban volt a Be-t módosító 1994. évi XCII. tv. (hatályba lépés: 1995. február 15.), még ha csak 4 napja is. A módosítás szerint: ha a kártalanítási igény ténybeli és jogi megítélése a különleges eljárás keretében nagyobb nehézségekkel járna, a bíróság az iratokat az eljárás lefolytatása végett a kártérítés elbírálására hatáskörrel és illetékességgel bíró polgári bíróságnak küldi meg. Az iratoknak a polgári bírósághoz történő megküldését elrendelő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. (Be. 385/B. § (1) (2)). A kártalanítás módjára és mértékére a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. (Be. 384/A. §)

Nem értek egyet a másodfokon eljáró Legfelsőbb Bíróság azon álláspontjával, mely szerint: „az elsőfokú ítélet (?) meghozatalát követően 1995. február 15-én hatályba lépett, a büntetőeljárásról szóló törvényt módosító 1994. évi XCII. tv. nem vonatkozik a 3. Kpt. hatálya alá tartozó esetekre és visszamenőleges alkalmazására – jogszabályi felhatalmazás hiányában – egyébként sem lenne lehetőség.” (Pf. V. 21.052/1995/10.)

Megítélésem szerint, a 3. Kpt. 19. §.(1) bekezdésében, a felperest megillető választási lehetőség a Be. mindenkor hatályos szabályaira vonatkozik, vagyis a határozat elbírálásakor hatályos Be. rendelkezések az irányadók. Ezek szerint pedig – ha a felperes a Be-t választja – a kártalanítás módjára és mértékére a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségére vonatkozó rendelkezést kell alkalmazni. Ez annál is inkább logikus, hiszen a kártalanítás és visszatérítés iránti igényről a büntető bíróság első fokon már jogerős határozatokat hozott, vagyis a felperest megillető választási lehetőségek közül a Be. választásának és e szerinti további eljárásnak akkor van értelme, ha az a módosított szabályok szerint történik.

További problémát vet fel, hogy a 3. Kpt. speciális viszonyban áll a Ptk.-nak a kártérítésre vonatkozó rendelkezéseivel, vagyis a büntető bíróság különleges eljárás keretében a felperes részére meg nem ítélt kárigény – a kárpótlási törvényből következően – nem érvényesíthető polgári bíróságon, a bíróság

hatáskörének hiányából adódóan. A kárpótlási törvény szerinti kárpótlási igény elbírására az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal államigazgatási jogkörben jogosult.

Összefoglalva tehát, a felperes akár a Be. szabályai szerinti kártalanítást, akár a 3. Kpt. szerinti kárpótlást választja, lényegében alanyi jogosultságát a 3. Kpt. alapján lehet csak elbírálni. Anyagi jogi szempontból ezek szerint a választási jogosultság pusztán formális, de nem így az eljárásjogi konzekvenciáit tekintve (erre részletesen a 2.) pontban térek ki.)

Egyetértek a Legfelsőbb Bíróság azon álláspontjával, hogy a felperes a büntetőeljárás különleges szabályai szerint elbírált kártalanítási igénye részbeni, nem teljes körű elbírálása miatt – a büntetőeljárás szabályai szerint is igénybe vehető perorvoslati lehetőséggel – fellebbezéssel élve kérhetett volna jogvédelmet. A 3. Kpt. szerinti választási lehetőségek közül a Be. szabályai szerinti választáson alapuló anyagi jogosultság érvényesítését ugyanis, a felperes fellebbezése jelenthette volna.

Felvetődik a kérdés, hogy a 3. Kpt. szerint a vagyoni, tulajdoni sérelmeken túl a nem vagyoni, a személyi sérelmekért is jár-e kárpótlás az 1989. október 23. előtti szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak részére.

Erről a kérdéstről az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB határozatában részletesen kifejti véleményét:

„Az alkotmányossági vizsgálatnak ebben a határozatban az eddigiektől alapvetően eltérő sajátossága egyfelől az, hogy itt a támadott törvény²⁴ nem a vagyoni, anyagi, tulajdoni, hanem a nem vagyoni, a személyi sérelmekért határoz meg kárpótlást, másfelől pedig az, hogy az államot a jogtalan személyi sérelemokozásokért jóvátételi kötelezettség – a jogállami Alkotmányt megelőző közvetlen kötelezettségvállalás hiányában – még részlegesen sem terhelte. Elvileg fennállt ugyan az állam kártérítési kötelezettsége az állam szervei, közegei, illetőleg alkalmazottai bűncselekményei által okozott károkért, gyakorlatilag azonban e bűncselekmények elkövetését éppen az adott politikai rendszer tette lehetővé, és ez a tény a személyi kárigények érvényesítését – azon túl, hogy a magyar jogban a nem vagyoni kártérítés intézménye egy jó ideig alkalmazhatatlan volt – eleve kizárta. Nehézséget jelent a különböző személyi sérelemokozások között – akár a kárpótlás alapja szempontjából is – különböztetni, mert a különbségtételnek nincs jogi mércéje. A törvény időbeli hatálya alá eső múlt rendszerek különböző politikai tartalmat és ideológiát képviseltek, ennek megfelelően a személyi sérelemokozások is különbözőfélék voltak és különböző okokból történtek meg... A személyi sérelemokozások az élet elvételeitől kezdve a különböző kínzások

kon és kegyetlenkedéseken át a legkülönfélébb hátrányokozásokig szinte számba vehetetlen megnyilvánulási formát öltöttek... .

(2.) A múlt rendszerekben tulajdoni és személyi sérelmet szenvedettek között további lényegi különbség az, hogy a személyi sérelemokozások anyagilag megmérhetetlenek, valamint, hogy a személyi sérelmet szenvedettek köre is meghatározhatatlan, felmérhetetlen... Tekintettel arra, hogy a kárpótlásra fordítható fedezet korlátozott, az ország gazdasági helyzete nem teszi lehetővé, hogy az állam a kárpótlásra jogosultak csoportjainak meghatározásánál minden sérelemokozásra tekintettel legyen. Erre kifejezetten utal a támadott törvény preambuluma, annak kiemelésével, hogy a „nemzetgazdaság teherbíró képessége” a törvény megalkotásának kiemelt szempontja volt. A kedvezményezettek körének kényszerű szűkítése és a juttatások fedezetének eleve korlátozott volta miatt önmagában véve nem önkényes az, hogy a személyi sérelmek orvoslására – tekintettel a sérelmet szenvedettek felmérhetetlen körére is – teljes körűen, általános jelleggel nem került sor.

Mivel a 3. Kpt. a jogállami alkotmányt megelőző időre, visszamenőlegesen állapítja meg az állam kárpótlási kötelezettségét a múlt rendszerekben elkövetett személyi sérelemokozásokért, és pedig úgy, hogy a kizárt, elévült és egyéb okból érvényesíthetetlen, illetőleg eleve nem is létezett jóvátételi igényeket a semmisségi törvényhozás során kilátásba helyezett kárpótlási kötelezettséggel közös nevezőre hozta, a kifogásolt törvénynek meghatározó jogalapja a méltányosság. Erre a visszamenőleges kárpótlásra ugyanis nincs az államnak alkotmányos kötelezettsége. A személyi sérelemokozásokért járó kárpótlás ezért ex gratia jellegű, mert visszamenőleges és egységes jogalapot teremt a személyi sérelemokozások jóvátételére... Nem következik az állam visszamenőleges kárpótlási kötelezettsége az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében írt rendelkezésből, amely kimondja, hogy az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt, kártérítésre jogosult... A semmissé nyilvánított büntető határozatok tekintetében lép tehát csak be az állam jóvátételi kötelezettsége, mint jogi kötelezettség.

A jogállami alkotmányt megelőző időben az állam kártérítési felelőssége személyi károkozásért egyáltalában nem, illetőleg csak nagyon korlátozott mértékben állt fenn. Egyfelől azért, mert 1951-től 1978-ig nem volt a nem vagyoni, személyi károkért való felelősségnek jogalapja, másfelől azért, mert az elmúlt politikai rendszer nem kedvezett az állami kárfelelősség elismerésének.

A vizsgált kárpótlási törvény a politikai jóvátételt szolgáló, s ezen belül bizonyos anyagi orvoslást

is nyújtó állami intézkedések folyamatába illeszkezik. A törvényben megállapított visszamenőleges kárpótlás pedig egységes méltányossági jogalapon meghatározóan *ex gratia* jellegű.”²⁵

A személyi sérelmek orvoslására hivatott 3. Kpt-ben a törvényhozó a szabadságelvonásért való kárpótlásról rendelkezik. A szabadságelvonáson túl, annak vagyoni és nem vagyoni következményeieért való felelősséget és annak kompenzálását a törvény nem nevesíti. Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak szerint a jogállami alkotmányt megelőzően az állam kártérítési felelőssége személyi károkozásokért egyáltalában nem, illetőleg csak nagyon korlátozott mértékben állt fenn.

A kérdés az, hogy mit is takar a „nagyon korlátozott mértékben” fennálló kártérítési felelősség? Jelentheti-e a személyiségi jog megsértéséért való felelősséget?

Kötelezhető-e a Magyar Állam az elmaradt vagyoni előny megfizetésére?

Azzal, hogy az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság a felperest a megítélt összeget meghaladó igényével a törvény egyéb útjára utasította, maga rendelkezett akként, hogy további igényét a törvény rendes útján, polgári perben érvényesítheti, ezzel elismerve azt, hogy a kártalanítási igényt csak részben bírálta el.

„1995 óta a mai napig nem történt semmi pozitív érdemi lépés kárait megtérítésének ügyében azon kívül, hogy néhány megalapozatlan bírói végzéssel, formális eljárási okokra hivatkozással elzártak a jogérvényesítési lehetőségektől....Az Alkotmánybíróság több ízben is érdemi határozatában megállapította, hogy az alkotmányos előírásoknak és a hatályos jogszabályoknak megfelelő a kártérítési követelése, amelyet azonban a magyar belföldi bíróságok érdemben nem vettek figyelembe.”²⁶

„Érdemben összefoglalva a kártérítési ügyet, tényként állapítható meg, hogy *justicimord* következtében keletkezett a kártérítési jogalapom, amelyet 36 éve érdemben és arányosan nem elégített ki a károkozó Magyar Köztársaság. A „*nemo iudex in propria causa*” alapelvvel ellentétes, tisztességtelen jogi eszközökkel funkcionál, aminek következtében 11. éve nem tudom érvényesíteni alkotmányos kártérítési alapvető emberi jogaimat. Diszkriminatív és súlyosan törvénysértő eljárásjogi eszközöket érvényesítenek. Hozzá sem kezdtek a panaszaimban és követeléseimben érvényesített kártérítés reális mértékének megállapításához.”²⁷

Néhány, az utóbbi 10 esztendőben született – a jelen jogeset megítélése szempontjából fontos – egyedi bírói határozatok közül, amelyek az elmúlt években történt gyakori jogszabályváltozások eredményeként hozott, különböző bírói döntéseket szemléltek.²⁸

2. Eljárásjogi elemzés

Az alábbiakban vizsgáljuk meg az adott jogesetben releváns eljárásjogi kérdéseket. A Be. 385/B. § (1), (2) bekezdését az 1994. évi XCII. tv 25. §-a iktatta be az eljárási törvénybe, 1995. február 15-től hatályos szöveggént. Az 1995. II. 15-e előtti különleges eljárásokra vonatkozó XVIII. fejezet hatályos szövege nem tartalmazott a polgári bírósági útra vonatkozó eltérő rendelkezéseket, ezért a 356. § (1) bekezdése szerint a Be. általános szabályai voltak az irányadók, vagyis a polgári jogi igény elbírálására vonatkozó 215. §.(1) bekezdése: „a polgári jogi igényt az ítéletben vagy az ügydöntő végzésben lehetőleg érdemben kell elbírálni. Ha ez az eljárás befejezését jelentékenyen késleltetné, a bíróság az ügydöntő határozatban a polgári jogi igény érvényesítését egyéb törvényes útra utasíthatja.”

A Be.-t módosító 1994. évi XCII. tv 25. §-a (Be. 385/B. §(1)) szerint: „ha a kártalanítási igény ténybeli és jogi megítélése a különleges eljárás keretében nagyobb nehézséggel járna, a bíróság az iratokat az eljárás lefolytatása végett a kártérítés elbírálására hatáskörrel és illetékességgel bíró polgári bíróságnak küldi meg.” Az idézett törvényszöveg 1995. február 15-étől hatályos, a bíróság pedig 1995. február 19-én hozta meg a határozatát az elítélt kártalanításáról, a megítélt összeget meghaladó kérelmével, pedig a törvény egyéb útjára utasította. A február 15-étől hatályos törvényszöveg alapján: „az iratoknak a polgári bírósághoz történő megküldését elrendelő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek”.²⁹

A törvény egyéb útjára utasító végzésnek eleget téve terjesztette be – ugyanannál a bíróságnál, ami a fenti határozatot hozta – kártérítési igényét:

„Eleget tettem a bírói végzés szerinti érvényesítési útra utalásnak, amely egyébként megfelel a kártérítési polgári anyagi jogból következő, érvényesülést garanciálisan biztosító polgári peres eljárás előírásainak is.”³⁰

Az eljárás lefolytatására a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság helyett a Pest Megyei Bíróságot jelölte ki az 1993. december 7-én kelt végzésében³¹, mivel a Fővárosi Bíróság a polgári ügy alpereseként szerepel, ezért, mint peres fél a Pp. 13. §-a (1) bek. a.) pontja értelmében az ügy elintézéséből ki van zárva.

„Az 1957. évi IV. tv., illetőleg a bírósági eljárásokra vonatkozó joganyag szerint, ha megalapozott is volna a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati döntésének jogalapja, az akkor sem a törvényes határidőn és formán belül előterjesztett, megalapozott kártérítési követelés elutasításához vezethetne, hanem át kellene tennie hivatalból a hatáskörrel és illetékességgel bíró szervhez az ügyet érdemi elintézés végett.”³²

Véleményem szerint, mivel az adott ügyben a Be.

különleges eljárási szabályai szerint már két jogerős határozat született, a jogerős bírósági határozat pedig a jogerősen eldöntött kérdésekben irányadóvá válik a később eljáró más bíróságokra vagy hatóságokra, amelyek ehhez kötve vannak, a keresetlevelet elsőként kézhez vevő Fővárosi Bíróságnak vagy a kijelölt végzést meghozó Legfelsőbb Bíróságnak, de legkésőbb az első fokú eljárásra kijelölt Pest Megyei Bíróságnak a Pp. 130. § (1) b) pontja alapján a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítania és a Pp. 129. § (1) bek. alapján a keresetlevélnek az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz való megküldéséről kellett volna intézkednie. A Pp. 129. § (1) bek. ugyanis kimondja: „ha a keresetlevélből vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, és ez a hatóság (bíróság) az iratokból megállapítható, az elnök elrendeli a keresetlevélnek ehhez a hatósághoz (bírósághoz) való áttételét.

Lényegében a 3. Kpt. 19. §.(1) bek. foglalt választási lehetőségnek³³ anyagi jogi szempontból a jelen ügy állására tekintettel nem volt kihatása, viszont a Be. különleges eljárás szerinti kárpótlási igény választása eljárásjogi szempontból azt jelentette, hogy ezzel megszűnt a felperes további jogérvényesítési lehetősége, mivel a büntető bíróság már jogerős döntést hozott, a polgári bíróságnak nincs hatásköre a kártérítési igény elbírálására, a 3. Kpt. 19. §-a e törvény és a Be. együttes alkalmazhatóságát kizárva, nem teszi lehetővé a 3.Kpt. szerinti igényérvényesítést.

Az 1957. évi IV. tv (Áe.tv) 40. § rendelkezései szerint: „aki a határidőt elmulasztotta, az eljáró szervnél igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemről az a közigazgatási szerv dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt (40. §.(1)). Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított 8 napon belül lehet előterjesztetni. Ha a mulasztás az ügyfélnek később jutott tudomására, vagy az akadály később szűnt meg, a határidő a tudomásra jutástól, illetőleg az akadály megszűnésétől kezdődik (40. § (2)). Az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított 6 hónapon túl igazolási kérelmet nem lehet előterjesztetni (40. §.(3)).

Vagyis az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónap elteltével semmilyen címen nem lehet már a mulasztást igazolni, igazolási kérelmet benyújtani.

A jelen ügyben a 3. Kpt. és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló rendelkezések szerint: a 3. Kpt. 1992. július 2-án lépett hatályba, a jogosult e törvény hatálybalépését követő 4 hónapon be-

lül nyújthatta be kárpótlás iránti kérelmét a kárrendezési hivatalhoz:³⁴ 1992. november 2., a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem benyújtásának legvégső határideje: 1993. május 2-a volt.

A felperes 1993. június 29-én nyújtotta be keresetét a Fővárosi Bírósághoz, amelyben a Magyar Állammal szemben, bírósági jogkörben okozott kár megfizetésére kötelezés iránt terjesztett elő keresetet.

Figyelemmel arra, hogy a Be. különleges eljárások szabályai szerinti kártalanításban részesítő határozat – amelyben az azt meghaladó kérelmével a törvény egyéb útjára utasította a felperest – 1993. február 19-én kelt, a már hatályban lévő 3. Kpt. szerint az igényérvényesítés legvégső határideje pedig 1993. május 2-a, továbbá a felperes ez irányú keresetét 1993. június 29-én nyújtotta be, mindezt figyelembe véve az eljáró bíróságok részéről semminemű mulasztás nem állapítható meg.

Abban az esetben, ha még a 3. Kpt. szerint nyitva álló határidőben, vagyis 1993 május 2-a előtt adta volna be keresetét és az eljáró bíróság nem intézkedett volna az iratok áttételéről a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervhez, megítélésem szerint ez megalapozhatta volna a bírósági jogkörben okozott kárért való felelősséget. Ugyanis a VI. Pp novella (1995. évi LX. tv.) – amely megszüntette a bíróság általános kitanítási kötelezettségét – hatálybalépése előtti Pp. 3. § (1)bek. hatályos szövege így hangzott: „a bíróságnak az a feladata, hogy a jelen törvény céljának (1. §) megfelelően az igazság kiderítésére törekedjék. A bíróság evégett hivatalból gondoskodik arról, hogy a felek perbeli jogaikat helyesen gyakorolják, és perbeli kötelezéseiknek eleget tegyenek.”

A peradatokból az derült ki, hogy a felperes a magyar állammal szemben bírósági jogkörben okozott kár megfizetésére kötelezés iránti keresetet nyújtott be a bírósághoz. Kereseti kérelme arra utalt, hogy az eddig eljáró büntető bíróságok igényét csak részben bírálták el, 1965. július hó 13-ától 1990. február 1-jéig terjedő időre nem kapott kártalanítást. Ez azt jelenti, hogy Tímár György nem a Ptk. 349. § (3) bekezdése szerinti bírósági jogkörben okozott kárért való felelősséget jelölte meg keresete jogalapjául, hiszen az a Tvr. 14. § -a értelmében a bírósági jogkörben okozott kárral, valamint a nem vagyoni kárral kapcsolatos felelősségi szabályokat csak akkor lehet alkalmazni, ha a károkozó magatartás 1978. március 1. – a törvény hatálybalépése – után történt, hanem az álláspontja szerint öt megillető nem vagyoni kárt. A Pp. 3:§ (2) bekezdése mindenestre feloldja ezt a „dilemmát” azzal, hogy kimondja : „a bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakoszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe.”

Néhány, az utóbbi 10 esztendőben született, a je-

len jogeset megítélése szempontjából fontos, egyedi bírói határozatok közül.³⁵

3. A jogeset az alkotmánybíróági határozatok tükrében

Az AB által hozott határozatok mindenkire kötelező érvényének vizsgálata az adott jogeset kapcsán.

Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező /1989. évi XXXII. tv. 27. § (2) /.

Az Alkotmánybíróság a 23/1995.(IV. 5.) AB. határozatában – a jelen ügyet érintő – két eljárásjogi kérdésben döntött úgy, hogy az alkotmányellenes és ezért ezen rendelkezéseket megsemmisítette:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv.(Be.) 385/B. § (1).bek.: ha a kártalanítási igény ténybeli és jogi megítélése a különleges eljárás keretében nagyobb nehézségekkel járna...” szövegrésze alkotmányellenes, ezért ezt a rendelkezést megsemmisíti. A 385/B. §.(1). bek. a következő szöveggel marad hatályban: „a bíróság az iratokat az eljárás lefolytatása végett a kártérítés elbírálására hatáskörrel és illetékességgel bíró polgári bíróságnak küldi meg.” A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele napján veszti hatályát.”

Az Alkotmánybíróság – a konkrét ügyre vonatkozó – határozatában megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság előtt 12.B.77/1990. sz. alatt visszatérítés iránt indított, a Legfelsőbb Bíróságon Bf.III./915/1992. sz. alatt befejezett ügyben – a határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésétől – a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság – a jelen ügy kapcsán – határozatot hozott a jogerős büntető bírói határozatok felülvizsgálatát szabályozó rendelkezések alkotmányosságáról is.

Az AB határozatban³⁶ foglaltak szerint: „Az indítványozók egyike a Be.-nek a felülvizsgálható határozatok körét taxatívén kijelölő 284. § (1) bekezdésével és a visszatérítés (Be. 356. § és 386. §) eljárási rendjével összefüggésben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (Abtv) 1. § d.) pontja alapján a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte és alkotmányjogi panaszt is benyújtott.

Álláspontja szerint a felülvizsgálható határozatok kimerítő meghatározásával a törvény a jogalanyok széles körét rekeszti ki a rendkívüli jogorvoslat lehetőségéből. Ezáltal a kártalanítás és visszatérítés (Be. 383–386. §) eseteiben hátrányos helyzetbe kerül az, akinek jogát ezen eljárási körben érvényesítik, szemben azzal, aki például a „rendes kártérítési”

si” perben élhet jogvédelmének bírói eszközével. A többször kiegészített, illetve pontosított alkotmányjogi panaszban az indítványozó végül is azt kifogásolta, hogy a felülvizsgálat intézményének szabályozása a büntetőeljárásban alkotmányellenesen diszkriminatív. Sérti az Alkotmány 70./A. §-át, mivel eltér a polgári eljárásban a „kártérítési” igény érvényesítése esetén igénybe vehető felülvizsgálat szabályaitól.

Az indítvány benyújtását követően a kártalanításra és a visszatérítésre vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat az 1994. évi XCII. tv. jelentősen módosította... Az Alkotmánybíróság az indítványt az új rendelkezésekre is kiterjedtnek tekintette.

A Be. szerinti különleges eljárásban nem érvényesülnek maradéktalanul mindazok a garanciák, amelyek az ugyanilyen igény esetén a polgári eljárásban érvényesülnének (pl. tárgyalás tartása az első és – kérelemtől függően – a másodfokú eljárásban.) A polgári eljárásban erről az igényről minden esetben ítélettel kell dönten; a jogerős döntés ellen, jogszabálysértésre hivatkozva, felülvizsgálati kérelmet is be lehet nyújtani. A Be. 284. § (1) bekezdésének taxatívén megfogalmazásából következően, ha a kártalanítás és visszatérítés tárgyában büntetőbírói határozatot hozott jogerős határozatot, akkor az ellen felülvizsgálati indítvány nem nyújtható be. Ha azonban a büntetőbírói határozat a Be. 385/B. § (1) bekezdése alapján az iratokat az eljárás lefolytatása végett a kártérítés elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező polgári bíróságnak küldi meg, a Be. 385/D. § (1) bekezdése szerint a polgári bíróság az eljárás során a Be.-ben foglalt eltérésekkel a Pp. szabályai szerint jár el. Sem a Be., sem a Pp. nem zárja ki, hogy a polgári bíróságnak a visszatérítés tárgyában hozott jogerős ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtsanak be (lásd Pp. 270. § (1) bek.).

Az azonos jellegű polgári jogi igények érvényesítési rendje között való különbségtétel, amely a büntetőeljárási törvényben szabályozott egyes polgári jogi igények érvényesítésénél pusztán a Be. eltérő eljárási rendjéből adódóan lényeges eljárási garanciák mellőzéséhez vezet, az Alkotmánynak az önkényes megkülönböztetést tiltó 70/A. §-ába ütközik.

A visszatérítési ügyben a felülvizsgálat kizárt voltát sérelmező alkotmányjogi panasz alapos volt. A konkrét ügy bírói elbírálásakor hatályos jogszabályok nem adtak lehetőséget sem a felülvizsgálati indítvány, sem a felülvizsgálati kérelem benyújtására. Az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke a konkrét esetben indokolja, hogy ügyében az Alkotmánybíróság a felülvizsgálat lehetőségét megnyissa. Az eredményes panaszra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alkalmazásával a panaszos ügyében a polgári bíróság elbírálására tartozó felülvizsgálati kérelem benyújtá-

sának lehetőségét megnyitotta.”³⁷

A Legfelsőbb Bíróság a kérelmező 1995. május 10-én benyújtott felülvizsgálati kérelmét a büntető eljárásban benyújtott felülvizsgálati indítványként bírálta el és azt az 1995. október 19-én kelt Bfv. X. 1255/1995/6. sz. végzésével – ezúttal mint ismételt előterjesztett indítványt – a Be. 284/A. § (5). bek. alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

Az indítványozó ezután ismét az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványa szerint a Legfelsőbb Bíróságnak a Be. 284/A. § (5) bek. alapuló határozatát hibás, a 23/1995 (IV.5) Ab határozatában foglaltakkal ellentétes jogalkalmazói döntésnek tartja, mert a Legfelsőbb Bíróság mellőzte a felülvizsgálati kérelemnek a polgári eljárás szabályai alkalmazásával való érdemi elbírálást.

„Az alkotmány 32/A. §-a értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)-h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói határozatok jogellenességének felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a Legfelsőbb Bíróság Bfv. X. 1255/1995/6. sz. végzése felülvizsgálatára sem. Az Alkotmánybíróság erre való tekintettel az alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Abtv. 23. § (2) bek. szerint az Alkotmánybíróság a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó indítványt az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi. Mivel az indítvány tartalmából megállapíthatóan az indítványozó a felülvizsgálati kérelemnek a polgári eljárás szabályai szerint való elbírálását kezdeményezte, ez pedig a rendes bíróság hatáskörébe tartozik, az Alkotmánybíróság – figyelemmel az alkalmazandó jogszabály hatályosságát a konkrét esetre vonatkoztató alkotmánybírói döntésre (Abtv. 43. § (4) bek.) – a kérelmet az elintézésre hatáskörrel és illetékességgel bíró Fővárosi Bírósághoz tette át.” (1317/D/1995/12. AB végzés)

A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet – ezúttal a polgári eljárásjog szabályaira hivatkozva – hivatalból elutasította. Jogi álláspontja szerint: a büntetőbíróság végzéseinek felülvizsgálatát a Pp. nem teszi lehetővé és semmiféle olyan külön jogszabály sincs, amelynek alapján az e tárgyú végzések felülvizsgálatát jogszerűen kérelmezni lehetne.

Így a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati kérelmet elutasító végzése folytán olyan helyzet alakult ki, hogy az indítványozó konkrét ügyben nem tudott érvényt szerezni a 23/1995. (IV. 5) AB határozatban foglaltaknak, azaz nem jutott érdemben elbírált jogorvoslathoz annak ellenére, hogy az alkotmányjogi panasza folytán az Alkotmánybíróság az eljárásban

a felülvizsgálatot megnyitotta.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt bárki [Abtv. 21. § (4) bekezdése] alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

„Az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában már rámutatott arra (ABH 1991, 281–282.), hogy a törvény e rendelkezése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után vagy „más jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

Az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyében eljárjon, és határozatot hozzon. E jogorvoslathoz való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az Alkotmányt sértő jogszabály megsemmisítésére terjed ki, továbbá annak kimondására, hogy az alkotmányellenes jogszabály a panaszos konkrét ügyében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában azt is kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 20. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest magában a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is egyedül csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik.³⁸

Hangsúlyozni kell, hogy bár az Abtv. 27. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező, vagyis a jogalkotó és jogalkalmazó szervekre egyaránt, a konkrét ügyben a Legfelsőbb Bíróság eljáró tanácsa – megfelelő törvényi szabályozás hiányában – nem alkalmazhatta az AB. határozat azon rendelkezéseit, amelyekkel az előterjesztő javára az érdemi felülvizsgálat

lehetőségét megnyitotta.

Az ellentmondást egyrészt az AB. határozat kötelező ereje, másrészt a hatályos jogszabályoknak alárendelt jogalkalmazói tevékenység jelentette. Ez a kettősség a jogállamiságban elengedhetetlen jogbiztonságra jelentett veszélyt.

A 23/1998.(VI. 9.)AB határozat kimondta, hogy az Országgyűlés alkotmányellenes törvényalkotási mulasztásban van, mivel nem szabályozta a bírósági eljárásban alkalmazott alkotmányellenes jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát kizáró alkotmánybírósági határozat eljárási és anyagi jogi következményeit.

A fent ismertetett előzmények után alkotta meg az Országgyűlés az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi XLV. törvényt a Pp módosításáról, illetve kiegészítéséről. (Pp.XXIV. fejezet 360. §–363. §).

Ez a szabályozás teremtette meg az egyensúlyt az Alkotmánybíróság – mint az alkotmányosság megtartása fölött örökös független szerv, amely jogilag megtámadhatatlan határozatával az alkotmányosságot biztosítja – és a legfőbb – kizárólag a jogszabályok előírásainak alárendelt – jogalkalmazó szerv: a Legfelsőbb Bíróság között.

Ha az Alkotmánybíróság határozatában kimondja, hogy alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján hoztak határozatot, vagyis helyt ad az alkotmányjogi panasznak, a Legfelsőbb Bíróság feladata, hogy megállapítsa az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárásjogi eszközét.

III. Az AB és a LB jogszolgáltató és jogértelmező munkájának elhatárolásáról

Az Alkotmánybíróság az indítványozó panaszának elbírálásával nem a büntető vagy polgári ügyben dönt, hanem az abban alkalmazott vagy alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességéről.

Mégis, ugyanabban az ügyben az egymáshoz kap-

csolódó eljárások óhatatlanul hatásköri problémákat vetnek fel még akkor is, ha a rendes bíróság és az Alkotmánybíróság más-más, egymással elvileg nem is érintkező szempontból foglalkozik az esettel.³⁹

A hatásköri problémák felmerülésének elkerülésére, a bíró által kezdeményezett „konkrét normakontroll” tűnik a legjobb megoldásnak, amely keretében a bíró fogalmazza meg az alkotmányellenesnek vélt jogszabály vizsgálatára vonatkozó indítványt vagy ügy, hogy a fél kérje a bíró kezdeményezését konkrét normakontrollra, vagy pedig a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben valamely jogszabály alkotmányellenességét észleli.

Ilyen esetekben a bíró maga fogalmazza meg az alkotmányossági kérdést és az Alkotmánybíróság határozatát követően folytatja az addig felfüggesztett eljárást. Ez pergazdaságossági szempontból és a félre nézve is méltányosabb megoldást eredményezne, mint a jogerős ítélet ellen benyújtott alkotmányossági panasz intézménye.

Jegyzetek

¹ Dr. Tímár György: Igazságszolgáltatás (avagy a jogszolgáltatás állatorvosi lova?). Agroinform. Bp. 2000

² Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága Bf. III. 915/1992/3. sz. végzése

³ Fővárosi Bíróság 5.B.716/1992/19. sz. végzése, kelt: 1993. február 19-én.

⁴ Pest Megyei Bíróság 6.P.20.340/1994/12. sz. közbenső ítélete, kelt:1995. január 25-én.

⁵ Pest Megyei Bíróság 6.P.20.340/1994/12. sz.határozat.

⁶ Pest Megyei Bíróság 6.P.20.340/1994/12. sz. határozat.

⁷ Legfelsőbb Bíróság Pf.V.21.052/1995/10. sz. végzés, kelt: 1995. december 14-én.

⁸ Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.922/1996/10. sz. végzés, kelt: 1996. június 28-án.

⁹ Alkotmány 55. § (3) bek.

¹⁰ Alkotmány 70/K §: Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

¹¹ 66/1991 (XII. 21) AB határozat.

¹² 66/1991 (XII. 21) AB határozat.

¹³ 23/1995 (IV.5.) AB határozat.

¹⁴ Be. 383–385. §, 386. §, 13/1979.(VIII. 10) IM rendelet.

¹⁵ 66/1991 (XII. 21) AB határozat.

¹⁶ Pest Megyei Bíróság 6.P.20.340/1994/12. sz. határozat.

¹⁷ Részlet a LB. Pf.V.21.052/1995/10. sz. végzéséből, kelt: 1995. december 14-én.

¹⁸ Tímár: i.m. 147. o.

¹⁹ Tímár: i.m. 149. o.

²⁰ Részlet a LB. Pfv.V.20.922/1996/10. sz.végzéséből.

²¹ Kelt: 1990. február 6-án.

²² 1992. LXIX. tv.

²³ Fővárosi Bíróság 5.B.716/1992/19. sz.végzés.

²⁴ 1992. évi XXXII. tv. az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról.

²⁵ 1/1995. (II. 8) AB határozat.

²⁶ Tímár: i.m. 197.o.

²⁷ Részlet a Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához 2000. 04. 11-én kelt felperesi levélből.

²⁸ 28.BH:1998.82.: A felperes nem vagyoni kárának megítélésénél „köztudomású tény”, hogy a személyi szabadság hosszabb időtartamú, jelentős korlátozása a börtönviszonyok fizikai és pszichikai vonatkozásában egyaránt megterhelőek és általában is károsak. Az ennek során elszenvedett „sérülések” a szabadulást követő életvitelben, munkahelyi elhelyezkedésben és a munkavégzésben is hátrányt jelenthetnek. A nem vagyoni kárpótlásnak éppen az a rendeltetése, hogy enyhítse a hátrányokat és segítse a belőlük eredő nehézségek leküzdését.

BH.1993.417.: A visszatérítés és az ahhoz kapcsolódó pénzbeli juttatás azt a tulajdoni joghátrányt hivatott a büntetőeljárás eszközeivel kiküszöbölni, amely az állam vagyonek Kobzáson alapuló és később törvénytelennek bizonyult tulajdonszerzése folytán következett be.

BH.1993.730.: Az olyan bűncselekmények vádja alóli felmentés esetén, amelyekre e törvények nem vonatkoznak, a Be. szabályai szerint kell a kártalanítási eljárást lefolytatni.

²⁹ Be. 385/B. § (2).

³⁰ Tímár: i.m. 175.o.

³¹ Pk.IV.22.714/1993/2. sz.

³² Tímár: i.m. 176. o.

³³ A Be. szabályai szerinti kártalanítás, visszatérítés vagy a 3. Kpt. szerinti kárpótlás

³⁴ 3. Kpt. 14. § a).

³⁵ BH. 1996.263.: A büntetőeljárásról szóló törvényben szabályozott kártalanítási eljárás az ügyben egyébként illetékes büntetőbíróság székhelye szerint illetékes polgári helyi bíróság hatáskörébe tartozik. Ennek a bíróságnak kell döntenie mind a kártalanítási igény jogalapja, mind pedig az összegszerűsége kérdésében.

BH.1996.202.: A kártérítés iránti per nem folytatása a büntetőeljárás szabályok alapján lefolytatott kártalanítási eljárásnak. Így a kártalanítástól függetlenül a kártérítési felelősség fennállásának törvényi feltételeit önállóan vizsgálni kell.

BH.1994.191.: Ha a bíróság a kárpótlás iránt indított pert hatáskör hiánya miatt megszünteti, a keresetlevelet át kell tennie az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz.

BH.1991.294.: A törvénytől elítélés semmissé nyilvánítása folytán járó esetleges kárpótlás eleve nem zárja ki a kártérítési igény érdemi elbírálását.

BH.1991.293.: Nincs helye a kártérítési igény érdemi vizsgálat nélküli elutasításának azon az alapon, hogy a károsult a büntetőeljárásról szóló törvény alapján jogosult kártalanításra.

³⁶ 23/1995. (IV. 5) AB határozat.

³⁷ 23/1995. (IV. 5) AB határozat.

³⁸ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

³⁹ Alkotmányos elvek és esetek, COLPI 1996.

Jogászképzés az Egyesült Államokban (Különös figyelemmel az alkotmányjog-oktatására)

Az Amerikai Egyesült Államok egyetemének jogi karain – éppúgy, mint Nyugat-Európa felsőfokú oktatási intézményeiben – ismeretlen a (nálunk sokat „szidott”, de jobb híján egyelőre működő) *felvételi vizsga* fogalma. Az egyetemi jogászképzés megkezdésének feltétele ugyanis (az intézményenként változó mértékű, de meglehetősen „borsos” tandíj befizetésén túl), egy (bármilyen jellegű) *főiskolai diploma* megszerzése. Azaz, amennyiben valaki jogásznak készül, az érettségi után először 2–3 éves főiskolát végez el, és ezt követően iratkozhat be valamelyik jogi karra. A jogászképzés (nappali tagozaton) mindössze *három év* (hat szemeszter). A hallgatóknak az utolsó évben kell – összesen 120 óra – *szakmai gyakorlatot* teljesíteniük, tehát bíróságon, ügyészségen, ügyvéd mellett, vagy más jogi tevékenységet végző helyen dolgozniuk.

Az egyetemi képzést lezáró *államvizsga* intézményenként változó: Vannak olyan egyetemek, amelyeknek záróvizsgái lehetőséget adnak arra, hogy a végzett hallgató az USA bármely államában elhelyezkedjen jogászként, vagyis a vizsgát (és ezzel együtt a jogi diplomát) valamennyi tagállam elismeri. A „kisebbségi” (kevésbé híres) jogi karokon letett záróvizsga csak az adott államban teszi lehetővé a jogászként működést. Amennyiben tehát az illető más államban óhajt dolgozni, részt kell vennie az adott tagállam által szervezett tanfolyamon, amelynek végén (különbözetű) vizsgát kell tennie – természetesen a „tagállami” jogból (National Law). Megjegyzendő: a szövetségi jogot (Federal Law) – eltérő mennyiségben és színvonalon ugyan, de - minden egyetemen oktatják.

További feltétele a jogászként történő munkavállalásnak, hogy a *tagállam engedélyt* adjon a *praktizáláshoz*. Az engedély a megszerzéséhez szükséges meghatározott ideig tartó gyakorlat (ennek mértéke államonként változó) és egy ún. komplex vizsga letétele. Ez a vizsga mindenütt egységes, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban abszolválják, mindenütt a kiemelt jelentőségű tantárgyak ismeretéből kell számot adni.

A *Graduális Program* olyan szakosított tanulmányi kurzusokat is ajánl, amelyek hozzásegítik mind az Egyesült Államokban, mind a külföldön végzett hallgatókat bizonyos területeken (pl. nemzetközi és összehasonlító jog, adóügy, értékpapír és pénzügyi jog) a *Master of Laws* fokozathoz. A *Master of Laws* programot elsősorban külföldi diákok részé-

Rózsás Eszter
egyetemi adjunktus

re szervezik. Ez a graduális képzés vegyíti az amerikai jog alapvető követelményeit a külföldi diák saját érdeklődési területéhez szabott fakultatív kurzusokkal. Mindazokat, akik kiemelkedő eredménnyel teljesítik a kurzus követelményeit, az LL.M. fokozat eléréséhez szükséges egyéni tanulmányok megtervezésére ösztönzik. A Master of Laws fokozatra jelentkezőkkel szembeni elvárás, hogy a fő kutatási területükről nagyobb terjedelmű tudományos munkát készítsenek. Ennek az ún. Graduate Papernek a megírása többnyire egy-egy fakultást irányító oktató felügyeletével történik valamely szeminárium, illetve kurzus keretén belül, vagy attól függetlenül. Az LL.M. hallgatók jogi folyóiratokban rendszeresen közzéteszik tanulmányuk már elkészült(nek vélt) részeit, hiszen a „publikálható minőség” alapkövetelmény a Graduate Paper megírásánál.

A masterképzésen kívül az egyetemek sok más lehetőséget is kínálnak a graduális tanulmányok keretei között, beleértve a különböző ösztöndíjakat (pl. egyéves Future Law Professor ösztöndíjat) és a reménybeli jogtudósoknak szóló *doktori programot*.

A jogi pálya azok számára áll nyitva tehát, akik az érettségit követően elvégeztek valamely főiskolát, majd beiratkoztak és diplomát szereztek valamelyik jogi karon, néhány év gyakornoki idő után letették az ún. komplex vizsgát, és megkapták a tagállamtól a praktizálási engedélyt. Amennyiben nem abban az államban kíván az illető dolgozni, amelyekben a jogi egyetemet végezte (eltekintve néhány kivételtől) a fentiekén túl, le kell tennie a tagállami „különbözeti” vizsgát is.

Végezetül – anélkül hogy híres egyetemetek, illetve azok jogi karait nevesíteném, elkerülve egyúttal bármiféle sorrend önkényes felállítását – megjegyzem, hogy talán a világ egyetlen országában sem befolyásolja annyira a leendő jogászok elhelyezkedési lehetőségeit az a tény, hogy melyik egyetem jogi karán végeztek, mint az Egyesült Államokban (hozzáteszem nem mellékes a tanulmányi eredmény, azaz a diploma minősítése sem).

Az *Alkotmányjogot* (Constitutional Law) valamennyi egyetemen – a büntetőjog és büntető-eljárásjog, valamint a polgári és polgári eljárásjog mellett – kiemelt tantárgyként kezelik. Ez azt jelenti – többek között –, hogy mindenkinek kötelező a fenti tárgyakat hallgatni, illetve ezekből meghatározott időben vizsgát tenni. Alkotmányjogot a hallgatók az első évben tanulnak: előadásra ebből a tantárgyból általában hetente kétszer kerül sor.

A tantárgy fókuszában az Egyesült Államok Alkotmányának alapelvei, keretei, illetve ezek történelmi és mai összefüggései állanak. Magában foglalja a tárgy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát, a kormányzati hatalom szövetségi rendszer-

beli megosztását – figyelemmel a szövetségi kereskedelemre és adójogra, valamint az Államok nemzetközi kapcsolataira is.

Az *Alkotmánytörténet* című (szintén alap)tantárgy témája az Alkotmány (valamint a Bill of Rights és a többi alkotmánymódosítás) filozófiai, történelmi, politikai hátterének feldolgozása. A tantárgy részletelesen elemzi az Alapító Atyákra ható (ókori) görög-, római és a „modern” angol filozófusok elméleteit.

Az alaptantárgyakhoz *kapcsolódó kurzusokon* a hallgatók (a teljesség igénye nélkül) megismerkedhetnek:

- a szövetségi bírászkodás rendszerével, felépítésével, eljárásaival (ez a kurzus azok számára fontos elsősorban, akik a bírósági adminisztrációban kívánnak elhelyezkedni),
- a különböző kormányzati intézkedések döntéshozatali mechanizmusával,
- a (szövetségi) jogalkotás, illetve jogszabály-értelmezés alapkérdéseivel,
- a közigazgatási jog körébe tartozó ún. kormányzati szerződésekkel, megállapodásokkal, szabályzatokkal (a központi szervek alapvető működési szabályait tartalmazó dokumentumokkal), valamint
- a különböző jogágak (polgári jog, közigazgatási jog, adójog és munkajog) alkotmányjogi összefüggéseivel.

A kurzusok egy részét kifejezetten „haladó” megjelöléssel látják el. Ezek a tárgyak történelmi és teoretikus megközelítésben tárgyalják az alkotmányjog bizonyos területeit, ezeket azoknak a hallgatóknak ajánlják, akik elméleti karrierben gondolkoznak.

A meghirdetett *szemináriumok* elsősorban az oktatók érdeklődési-kutatási területeit tükrözik, de mindenképpen fontos segítséget nyújtanak a főtantárgy, illetve az ahhoz kapcsolódó kurzusok elmélyítéséhez, gyakorlati alkalmazásához. Mindössze néhány érdekesebb cím közülük:

- Afro-amerikai identitástudat,
- Halálbüntetés: kit végeznek ki és miért?
- Állampolgársági jog,
- Egyházjog,
- Kongresszusi jog,
- Jogi konzervativizmus és politika az Egyesült Államokban,
- Alkotmányos értékek és az amerikai közoktatás,
- Méltóság, illendőség és könyörületesség az alkotmányjogban,
- Indiánjog,
- Fegyveres erőszak elleni védelem: jog és politika,
- Diszkrimináció tilalma,
- Ügyvédek Washingtonban,
- Idegenrendészet: bevándorlási és honosítá-

si jog.

Tekintettel arra, hogy egyrészt – a nálunk ismert – külön „gyakorlati oktatás” nem létezik, másrészt, hogy a jogrendszer elsősorban a precedensekre épül, a nagyelőadások meglehetősen praktikus jellegűek. Az oktató – miután ismerteti a (szövetségi jog) vonatkozó általános szabályait és elveit, felvet egy problémát (többnyire megtörtént, vagy folyamatban levő ügyről van szó), és ezt a jogesetet próbálják a hallgatók, addigi ismereteiket felhasználva, az előadáson megoldani. Az is előfordul, hogy a tanár előre megadja a megoldást is, ilyenkor a hallgatóknak az a feladatuk, hogy indokolják a döntést. Ezek az ügyek természetesen a szövetségi alkotmányjog ismeretét mélyítik el, illetve feltételezik. Mindkét szemeszter végén a hallgatók (hosszadalmas – mintegy 3-4 órás) írásbeli vizsgát tesznek, amely tulajdonképpen szintén jogesetmegoldás, azaz a vizsga a leendő jogászok jogalkalmazási (néhány esetben jogalkotási) készségét igyekszik mérni. (Megjegyzendő: a feladat megoldásához minden esetben szükséges a tételes jog -, illetve a precedensek fellelhetőségének ismerete.)

A szövetségi alkotmányjog ismeretéből – figyelemmel a tantárgy kiemelt jelentőségére – számot kell adni az egyetemet lezáró államvizsgán és a praktizálási engedély megszerzéséhez szükséges ún. komplex vizsgán is.

AD HOC

Chronowski Nóra
egyetemi tanársegéd

A „Tudományos Dialóg” jogtörténeti különszámáról

A szó legszorosabb értelmében színes és magával ragadó szakmai magazinnal találkozhat az olvasó a Tudományos Dialóg Jogtörténeti különszámának képében.¹ A kiadvány gazdagon illusztrált lapjain szinte életre kelnek a jogtörténet, a római jog, a büntető- és munkajog, a magánjog, illetve a jogelmélet intézményei és problémái. A tanulmánygyűjtemény apropójául a Hazai Jogtörténészek Találkozója² szolgált, amely 2000. május 5-én és 6-án került megrendezésre Pécsen, a PTE ÁJK szervezésében, és amely egyúttal méltó tiszteletadás is volt Csizmadia Andor, pécsi jogtörténész professzor születésének 90. és halálának 15. évfordulója alkalmából. Ismertetünk célja az, hogy rövid betekintést nyújtson a pécsi oktatók által publikált előadásokba.³

A köszöntőben Ivancsics Imre, a Kar dékánja méltatja a konferencia, a kiadvány jelentőségét, és rövid seregszemlét tart a pécsi joghistória és a római jog kiemelkedő művelőiről. A romanista Pázmány Zoltán, Óriás Nándor, Halász Aladár, valamint a jogtörténész Kérészy Zoltán, Holub József, Degré Alajos és Csizmadia Andor oktatói és kutatói tevékenységének, érdemeinek összefoglalását követően kitér Benedek Ferenc professor emeritus és Szita János üdvözlésére, akik napjainkig részt vettek/részt vesznek a jogászgenerációk képzésében, és utódokról is gondoskodnak.

A felsorolt jogtanárok közül kettőnek, Kérészy Zoltánnak és Pázmány Zoltánnak életpályájával közelebbről is megismerteti az olvasót Benedek Ferenc nyitó tanulmánya. Kérészy Zoltán (1868–1953) az egyetemen 1923-ban került Pécsre, azt megelőzően a debreceni és a kassai jogakadémián, illetve a pozsonyi egyetemen tanított. A hallgatósággal kevésbé szigorú tanár önmagával szemben magasra helyezte a mércét mind az egyetemi közélet, mind a tudományos kutatómunka szempontjából. Pécsi éve alatt négyszer volt a jogi kar dékánja, és kétszer az egyetem rektora. Emellett foglalkozott alkotmányjog-történettel, közigazgatás-történettel és az egyházjog történetével. Több tanulmányt közölt a magyar rendi országgyűlés kialakulásáról, fejlődéséről és működéséről, jogforrástani tárgyú munkái pedig a Corpus Iuris Hungarici-t mint magánjogi kútfőt, és a szokás derogatív erejének problémáját ismertetik. Rendkívül értékesek közigazgatás-történeti kutatásai, amelyek a kamarai pénzügyi igazgatásra és a községek jogi helyzetére terjedtek ki. Négykötetes egyházjogi tankönyve tekinthető élete főművének, amely az 1917. évi új egyházi törvénykönyv, a Codex Iuris Canonici alapján dolgozta fel az új, katolikus egyházjogot.

Pázmány Zoltán (1869–1948), aki a jogi mellett bölcsészdoktori címmel is rendelkezett, Kecskeméten és Pozsonyban tanított római jogot, mielőtt Pécsre került. A klasszikus műveltségű professzor kivételes nyelvtudással rendelkezett: több mint hét nyelven beszélt vagy olvasott, köztük spanyolul, portugálul, jiddisül, és ezenkívül szorgalmazta az eszperantó nyelv fejlesztését is. Tudományos munkáira a gyakorlatiaság, a tömör, logikus, világos előadásmód jellemző, amelynek hátterében azonban a források értő ismerete állt. A hasznélvezetről és a zálogjogról szóló tanulmányai a mai joggyakorlat számára is tanulságosak. Legismertebb műve „A római jog institúciói” című tankönyv, amelyen joghallgatók generációi nőttek fel. Sajátos, egzotikus kutatási témája a papírológia volt, amelyet a római jog fontos segédtudományának tekintett. Rendszeresen tartott szemináriumokat e tárgykörben, s papírológiai szakkönyvtárat is összeállított. A hallgatóság körében rendkívül

vül népszerű jogtanár a politikától sem idegenkedett: a felekezetek közti megértésnek és a nemzetek közti megbékélésnek a hirdetője volt. A Magyar Külügyi Társaság és a népszövetségi Ligák Uniója keretében adott hangot nézeteinek. Kérészyhez hasonlóan szintén volt a Jogi Kar dékánja és az Egyetem rektori tisztét is betöltötte. A két kiemelkedő egyéniség munkásságának felelevenítésével s példaként állításukkal Benedek professzor méltó módon vezeti be az olvasót a különszám tanulmányainak sorába.

A tengeri zsákmányjog szabályozásának történetébe és főbb intézményeibe nyújt betekintést Kajtár István írása. Mindenekelőtt megtudhatjuk, hogy a tengeri zsákmányt hadihajók, illetve a hadviselő állam által erre felhatalmazott korzárók (kalózleveles hajók) ejtik kereskedelmi vagy tonnaháborúban, valamint cirkálóháborúban – a hadműveletek sajátos jutalmaként. Érdemes röviden összefoglalni a cikk alapján a szabályozás történetét, és annak jogi megítélését, mivel a tendencia a zsákmányolás jogi keretek közé szorítása és a tengerek szabadságának figyelembevétele felé mutat. A középkortól és az újkortól kezdődően egyértelműen megkülönböztette a szabályozás a tengeri rablót és a pátenssel rendelkező korzárt, aki állami érdekből járt el, s kirajzolódtak a zsákmányolás keretei is. Támponként a 15. században keletkezett *Consolato del mare* és XIV. Lajos 1681. évi *ordonnance*-a szolgált. A parciális szabályokhoz kiterjedt, de kimerítően gyakorlat kapcsolódott, ezért a krími háborút lezáró párizsi konferencia a tengeri háborúk jogával kapcsolatos deklarációt fogadott el 1856-ban, amely szerint a zsákmányolás a hadihajók számára továbbra is megengedett volt. Később a hágai egyezmények is érintik a zsákmányjog nemzetközi szintű szabályozását, de nem került sor nemzetközi zsákmánybíróóság felállítására. Az 1909. évi londoni konferencia tengerjogi egyezménytervezetének ratifikációja elmaradt, csak szokásjogi alapon hatott a gyakorlatra. A második világháborút megelőző időszakból megemlíthető a londoni jegyzőkönyv (1936) és a lyoni egyezmény (1937), amelyek a kereskedelem ellen fellépő tengeraltjárók tevékenységét korlátozták.

A tanulmány a továbbiakban a zsákmányolás technológiáját elemzi, kitérve annak egyes szakaszaira. Első lépés a megállítás, amely a megállásra való felszólítástól a hajóokmányok átvizsgálásáig tart. Az átvizsgálás a hajó által szállított áru természetének, összetételének és az okmányok valódiságának megállapítására irányul, és történhet a kapitány, a legénység és az utasok kikérdezésével, illetve a rakomány megvizsgálásával. Az elsődleges cél természetesen annak kiderítése, hogy a rakomány nem tartalmaz-e hadi dugárut. (Hadi dugárúnak, konterbandnak minősül mindaz, amit az ellenség számára szántak, annak számára használható, vagy

hadicélokra alkalmas. Ez lehet abszolút konterband, pl. fegyver, lőszer, katonai szállítóeszköz; és relatív konterband, pl. élelmiszer, takarmány, üzemanyag. A dugáru kategóriája relatív és sokféleképpen értelmezhető!) Amennyiben feltételezhető, hogy a megállított hajó rakományában konterband található, a megállító átveszi a hajó feletti uralmat, azaz megszerzi a zsákmány feletti hatalmat. Ezekután az elfogott hajót be kell juttatni saját, szövetséges vagy semleges kikötőbe – ami nem egyszerű feladat, mert útközben visszazsákmányolás is történhet az ellenséges vagy azzal baráti viszonyban lévő állam hadereje részéről. Az utolsó szakasz a zsákmánnyá nyilvánítás: ezt a jogot a zsákmánybíróóságok gyakorolták. Zsákmánnyá (*Prise*) lehetett minősíteni a hajót rakományával együtt, vagy csak a rakományt, ha az ellenséges vagy semleges tulajdonosé, és valamely hadviselő fél jogosan kobozta el. A zsákmánybíróóságok eljárását a nemzetközi szokásjog mellett az egyes hadiflottával rendelkező államok belső joga határozta meg. (Az Osztrák–Magyar Monarchiának is volt tengeri zsákmánybíróági rendtartása, amelynek elemzésére a tanulmány kitér, és bemutatja a hozzá kapcsolódó gyakorlatot is.) A cikk záró része a modern tengeri háborúk zsákmányjogi gyakorlatával foglalkozik, előrebocsátva, hogy a zsákmányolás igazi korszaka a vitorlás hadviselés idejére tehető. A gőzhajók, páncélos hajók, cirkálók, torpedók és tengeraltjárók hadviselési tempójába nem fért már bele az időigényes zsákmányolás, és veszélyt jelentettek a tengeri aknák is, amelyek szűk útvonalakra kényszerítették a hajózást. A világháborúk idején a zsákmányolás és a zsákmányjog végérvényesen háttérbe szorult. Kajtár István írása szemléletesen mutatja be a tengeri hadviselés eme archaikus intézményét, amely formálisan még ma is része a tengeri hatalmak haditengerészeti jogának.

Korsósné Delacasse Krisztina az 1995-ben kiadott *Degré Alajos emlékkönyv* ismertetésével gazdagította a különszám tartalmát. „Ne veszítsünk el semmit a múltból” – hívja fel a szerző a figyelmet Anatole France gondolatára, utalva ezzel a kötet bevezetőjére is. A múlt ismételt megragadása, tanulságainak felidézése alapozza meg a jövő építését, a modernizációt. Ebből a szempontból kerül ismertetésre az emlékkönyvben szereplő jogtörténeti és római jogi tárgyú tanulmányok sokasága, tömören, tematikus rendbe szedve s figyelemfelkeltő módon.

A tengeri kölcsönrel kapcsolatos értelmezési problémák tisztázására vállalkozik Bessenyő András logikus felépítésű, forrásokban gazdag írása. A római jog eme sokat vitatott intézménye a kereskedelmi tőke egyik sajátos működési formáját jelentette az ókori hajósnépek körében. A tengeri kölcsön valamely tengeri úttal kapcsolatban, ennek pénzügyi tá-

mogatása céljából adott kölcsön, amelyet csak akkor kell visszafizetni, ha a hajó sikeresen befut a célállomásra. Ebben az esetben a kölcsönösszeget tengeri kamatokkal együtt tartozik visszaadni a kölcsönvevő a hitelezőnek. A szerző ismerteti a tengeri kamat mértékének alakulását a XII táblás törvénytől kezdve Jusztiniánusz császár koráig, és rámutat a tengeri kölcsön gazdasági funkciójára is, amely nem más, mint befektetési lehetőség a kölcsön folyósítójának. Célja szerint a tengeri kölcsön mint finanszírozási forrás szolgálhatott importműveletek, exportműveletek támogatására, illetve a hajóút technikai feltételeinek biztosítására. Miután a szerző ezeket a célokat részletesen elemzi, állást foglal abban a szakirodalmi vitában, hogy vajon a hitelező veszélyviselése lényeges, avagy járulékos tartalmi eleme-e a tengeri kölcsönnek. Arra a következtetésre jut, hogy a vita két okból értelmetlen: egyfelől, mert a klasszikusok importfinanszírozás esetén hitelezői veszélyviselés hiányában is tengeri kölcsönről beszélnek, másfelől mert a felek megállapodása rendszerint ki sem tér a hitelezői veszélyviselés kérdésére. A felek ugyanis – a szerződés járulékos elemeként – a kamatban állapodtak meg: s ha tengeri kamatot kötöttek ki, ezzel magától értetődően együtt járt a hitelező veszélyviselése. Dogmatikai szempontból e szerződést felfüggesztő feltételtől függő jogi aktusnak kell tekinteni – állapítja meg a szerző –, mivel a nem teljesítő adóssal szemben pert indítani csak a tengeri út sikeres befejezése esetén lehet. A szerződésből eredő követelések érvényesítésére szolgáló keresetek ismeretét követően szerző rámutat arra, hogy a tengeri kölcsön sem jogi tartalmában, sem gazdasági funkciójában nem felel meg a biztosítási szerződésnek. Ezzel cáfolja Jehring és követői elméletét, mely szerint a biztosítási szerződés ókori előfutára lehetett a tengeri kölcsön, ugyanis a kölcsönösszeget nem lehet kártérítésnek, sem a kamatot biztosítási díjnak fel fogni. Meggyőző érvelés, hogy a biztosítási díj fizetésére a biztosítási összeg esedékességét megelőzően kerül sor, valamint a kölcsönvevő kereskedő számára káresemény bekövetkeztekor nem biztosít likviditást a kölcsön.

Pókecz Kovács Attila a munkavégzés jogi struktúráit vizsgálja a római jogi szerződési rendszer keretei között – amely a típuszabadságot a formakényszerrel, a formaszabadságot a típuskényszerrel kombinálta. A tanulmány az archaikus jog, a klasszikus jog és a jusztiniánuszi jog fejlődésének tükrében vezet végig az olvasót a munkavégzésre irányuló szerződések tipológiáján. Az első szerződési forma stipulatio volt, amelyben az adós vállalhatta valamilyen munka elvégzését, vagy valamilyen mű elkészítését is. A bért külön stipulatio-val kellett ki kötni. A stipulatio-hoz kapcsolódik, de csak egyol-

dalú nyilatkozatot jelent a iurata promissio operarum esete, amely ügyletnél a felszabadított rabszolga tesz esküvel megerősített ígéretet, hogy patrónusa számára évente meghatározott számú napból álló munkavégzést teljesít. A még rabszolgaként tett ígéretet libertinus-ként meg kellett ismételni, mert ezt a felszabadítás feltételének tekintették.

Harmadikként a szerző a bérlet egyik válfajaként jelentkező formátlan konszenzuális munkaszerződést (locatio conductio operarum) tekinti át, amely a klasszikus korra alakult ki. Előzménye a dologbérlet, azon belül a rabszolgák bérbeadása volt. Később a szabadok is bérbé adták magukat, majd idővel már csak munkájukat bocsátották munkaadójuk rendelkezésére, vagyis a szerződés fizikai munka elvégzésére irányult, mégpedig munkabér ellenében. A veszélyviselés kérdése attól függött a klasszikus jogban, hogy a munka elmaradása kinek az érdekkörében merült fel. A munkaszerződést a pénzben kifejezett munkabér határolja el a nem pénzbeli ellenszolgáltatásért végzett munkától (névtelen reálszerződésektől), illetve az ingyenes munkavégzéstől (a megbízástól), melyeket később szintén ismertet.

A szerző a munkavégzésre irányuló szerződések körében tárgyalja a vállalkozási szerződést is, amelyet önálló, gyakran szakismeretet igénylő tevékenység elvégzése céljából kötöttek meg a felek, de amelyből már eredménykötelem keletkezett: meghatározott gazdasági eredmény, „mű” létrehozására irányult. Ezt a művet a vállalkozó nem volt köteles maga előállítani, igénybe vehette mások munkáját, illetve bevonhatott alvállalkozókat is. A felelősség és a kárviselés szabályainak leírása után szintén elhatárolási problémák kerülnek sorra: a vállalkozási szerződés sem tévesztendő össze a jövőbeli dolog adásvételével vagy a megbízással.

Ez utóbbival kapcsolatban a szerző hangsúlyozza, hogy szellemi munka nem lehetett vállalkozási vagy munkaszerződés tárgya, Rómában erre a célra a megbízás (mandatum) szolgált. Ez olyan konszenzuálszerződés volt, amelyben a megbízott a megbízó érdekében ingyenes tevékenységre vállalt kötelezettséget. Utólag, ajándékozás formájában azonban lehetett díjat, honorarium-ot adni a megbízottnak. A császárkorban a díjazást már előzetesen is ki lehetett kötni, s a megbízott felelőssége szigorúbbá vált.

A felsorolt formátlan konszenzuális szerződések közös vonása, hogy peresíthetőek voltak, amennyiben az ellenszolgáltatás pénzben állt. A szerző végül kitér a névtelen reálszerződésekre, amelyek esetében a viszontszolgáltatás nem pénzben állt, és ezek jellemzésével teljessé teszi a munkavégzésre irányuló szerződések római jogi tipológiáját.

A kiutasítás büntetés egyetemes

jogtörténetéből mutat be néhány momentumot Balogh Ágnes tanulmánya. Az antikvitástól a 19. századig vonultatja fel a száműzetés alakváltozásait jogterületenként és országonként. A büntetés gyökerei a görög jogban keresendők: a közösség békéjét zavaró személyek (pl. gyilkosok) eltávolítása céljából alkalmazták a számkivetést, illetve a békevesztettséget. A kettő közötti különbség határai elmosódtak voltak, az idegenjog fejlődésétől függött, hogy az elkergetett teljesen jogvesztett lett vagy sem. Előfordult, hogy az államra veszélyes férfiak eltávolításáról ostrakizáló népgyűlés döntött.

A római jogban a kiutasítás eltérő formái voltak ismeretesek, amelyeket a szerző táblázat segítségével tesz áttekinthetővé. A köztársaság korabeli *exilium* (kilépés) nem tekinthető a kiutasítás közvetlen előzményének, mivel az nem közhatalmi aktus és nem büntetés, sokkal inkább a büntetés előli menekülés volt. Az igazi előzmény a *relegatio*, amely a tartózkodási hely megválasztásának hatósági korlá-

tozása volt. Ennek két formája alakult ki: a kiutasítás (meghatározott hely elhagyására kötelezés) és az internálás (meghatározott helyen való tartózkodásra kötelezés és e hely elhagyásának tilalma). A császárkorban ez utóbbi *deportatio* néven önálló büntetéssé vált, tengeri szigetekre és sivatagi oázisokra vonatkozó kényszerlakhely előírását tartalmazta. A *relegatio* mindegyik formája járhatott a polgárjogok elvesztésével, vagy a személyi státus megváltozása nélkül.

A szerző ezt követően a középkor évszázadait tekintve át a germán jogra és a városi jogra koncentrálva. A kiutasítás a frank időket követően fejlődött ki mint speciális szabadságvesztés, és általában kegyelmi büntetésként funkcionált. (Előképeinek az ősi germán népjogban ismert békevesztettség és kiközösítettség tekinthető.) A városok számára a kiutasítás alkalmazása azért volt előnyös, mert a bűnözőktől így költségek nélkül szabadulhattak meg.

A modern büntetőjog felé haladva a tanulmány bemutatja Anglia, Németország, Ausztria, Franciaország

és Oroszország kiutasítással kapcsolatos jogi megoldásait. Az angol jog Erzsébet királynő törvényei óta ismeri a transportation, azaz a bűnelkövetők gyarmatokra szállítását, amely a 19. század második feléig önálló büntetés volt. Német és osztrák jogterületen a kiutasítást mint főbüntetést csak külföldiekkel szemben alkalmazták. A francia büntetőjog ismerte a kitiltást (hatóság elleni erőszak esetében) és a kiutasítás két változatát: a transzportációt kényszermunkával (közbüntettesek számára) és a deportációt (politikai bűncselekmény elkövetése esetén). A harmadik fajta francia elszállítási büntetés a relegáció, amelyet nem büntett miatt alkalmaztak, és nem tartott életfogytig, mint az előbbiek. Oroszországban a 16. századra vezethető vissza a száműzetés gyakorlata, és koronként változott, hogy kegyelmi büntetésként, igazgatási aktusként, vagy biztonsági rendszabályként került alkalmazásra. Kombinálták kényszermunkával és általában Szibériába irányult.

A különszám következő tanulmánya rendkívül érdekes témát dolgoz fel: Béli Gábor azt vizsgálja, hogyan jelenik meg a ló a Mohács előtti történeti forrásokban. Szemléltetésül korabeli dekrétumokból, összeírásokból, végrendeletekből, oklevelekből és periratokból idéz, ezzel bizonyítva, hogy a magyarok számára oly fontos haszonállatnak közjogi, magánjogi és büntetőjogi vonatkozásai voltak. A katonaszkodási kötelezettség alapvetően lovas szolgálatot, lovas felkelést jelentet a király számára. Az előkelők udvarában is voltak lóval szolgálók, és az egyház népei is lóval teljesítendő servitiumokkal tartoztak uraiknak. Magánjogi szempontból a ló jelentős ingóknak számított, és az egyes állatok között különleges tulajdonságaikra tekintettel jelentős értékbeli eltérések lehettek. A lovakról végrendelkezni is lehetett, több ló esetén mint dologösszességről, az ötven darabot meghaladó ménes azonban már az ingatlanok jogi sorsát osztotta. Így például a felmenőktől törvényes örökléssel szerzett (ösi) ménesre ugyanolyan tulajdoni kötöttségek érvényesültek, mint az ösi földbirtokra.

Bűncselekménynek minősült a lólopás (Szent László II. dekrétuma szerint akasztás járt érte), és szigorúan büntették a határon folytatott lókereskedést, valamint más lovának jogosulatlanul történő befogását, hatalmasul elhajtását.

A szolgarendűt, jobbágyot, hivatásos lótolvajt halálal büntették az utolsó Árpád-háziak és az Anjouk, a hatalmaskodó nemes viszont általában csak kártérítésben, vagy a jószágok kiadásában marasztalták.

A bűncselekmények kapcsán a szerző megemlíti, hogy azok eszközéül gyakran lovat is felhasználtak, és kiemeli, hogy a lovat a büntetésvégrehajtás során is használták (ló után kötés, halálra tiprás, lovakkal való szétszakítás).

Mindezekon túlmenően a ló a hatalom szimbólumaként is megjelent.

Szécsényi László az értékpapírok világába kalauzolja az olvasót. Tanulmányában a csekk történeti előzményeit tekinti át annak a 19. századi tömeges elterjedéséig. A csekk kifejezés eredetére vonatkozó nyelvészeti fejtegetések rövid ismertetését követően a szerző rámutat, hogy a rómaiak a csekket még nem ismerhették, ugyanis kialakulásának előfeltétele a letétkezelő bankok megjelenése volt. A nagy tengeri kereskedelmi központokban létrejött bankházak a letett pénzüsszegekről okiratot bocsátottak ki, ezek fizetési eszközként szolgáltak. Hasonlóan funkcionáltak az itáliai kereskedők által kiadott pagarók, amelyek fizetési ígéretet tartalmaztak, többnyire birtokosi záradékkal.

A szerző ismerteti a quittancek két fajtáját, amelyek már a csekk igazi előfutárának tekinthetők. A lübecki quittance sajátos átutalási forma, melynél a kiállító a címmel tartós elszámolási viszonyban áll, s az előbbi követelése terhére kisebb részösszegek felett rendelkezhet. A lengyel királyi quittance bemutatása ellenében a hitelezőnek pénzüsszeget fizettek ki, elfogadásra nem volt szükség. Ezek az utalványok a lengyel–porosz pénzforgalomban játszottak nagy szerepet, átruházhatók voltak s többnyire birtokosi záradékot tartalmaztak.

A csekk előzményei között a szerző utal az amsterdami Kassiers-briefre is. Ez a 16. századra kialakult intézmény a kereskedők fizetési kötelezettségeinek teljesítését segítette elő. Az amsterdami kereskedők a pénzüket nem otthon tartották, hanem jutalék ellenében pénzüszöknél, pénztárosoknál helyezték el. A Kassiers-brief pedig nem volt más mint nyugta, amelyet a kereskedő fizetésül adott, s a birtokos – bemutatás ellenében – a pénztárostól átvehette a megfelelő pénzüsszeget.

Az antwerpeni bewijsing is a csekkhez hasonló papír volt, bár inkább az átutalás története szempontjából lényeges. A szerző ezt követően részletesen bemutatja az angol csekk kialakulásának történetét, utalva arra, hogy a bankjeggy (Banker's Note) és a csekk (Cash Note) közös töröl fakad, forrásuk a rendhagyó pénzletét volt. Mindkettő a bankár fizetési kötelezettségén alapult, de bankjeggy esetében a bankár tett fizetési ígéretet, a csekk értéke viszont az adós és a bank közötti jogviszonytól függött.

A tanulmány zárásaként a szerző kitér a csekk magyarországi megjelenésére, és az első csekk törvény elfogadásának körülményeire.

Három rövidebb terjedelmű írás is színesíti a különszám lapjait. Benke József joghallgató az oszmán szultáni hatalom külsőségeit ecseteli Nagy Szulejmán uralkodásának ideje alatt. A szultáni temetés és trónra lépés mozzanatainak részletes ismertetése betekin-

tést enged az iszlám értékek világába, s kifejezésre jut a szultáni hatalom két lényeges ismérve: a mindenható öntudat és a felsőleges külsőségek nélkülözhetetlensége.

Szekeres Róbert tanulmánya a szabadságharc pénzeivel foglalkozik. Ezek közül mindenki által ismertek a Kossuth-bankók, de annál kevesebb szó esik az ún. szükségpénzekről. A szerző ezért vázolja a szükségpénzek megjelenésének okait, gazdasági jelentőségüket, illetve konkrét esetekkel szemlélteti szerepüket. Szükségpénz kibocsátására sor kerülhetett a hadműveleti területeken kialakuló pénzforgalmi zavar miatt, a váltópénz hiánya okán, illetve a függetlenség szimbolizálása céljából. Így például szükségpénzek kerültek forgalomba a felvidéki bányavárosokban, Komáromban, horvát és szerb területeken, illetve Fiumében. A Kossuth-dollárok ügyét is a szabadságharccal hozza kapcsolatba a szerző, s ezért ismerteti rövid pályafutásukat.

Herger Csabáné az Osztrák–Magyar Monarchia házassági pereinek világába enged betekintést, mégpedig egy hosszan húzódó, fordulatokban gazdag bontóper viszontagságainak bemutatásán keresztül. A tanulmány lényegében az 1894. évi magyar polgári házassági törvény alapján kialakult bírói gyakorlat egyes elemeire világít rá, konkrét ügy kapcsán. Jelestül arra, hogy a külföldi bíróság „ágytól és asztaltól elválasztó” ítélete mennyiben hatályos az utóbb magyar állampolgárságot szerzett személyre vonatkozóan, átváltoztatható-e az ilyen ítélet felbontó ítéletté a házassági törvény alapján, illetve, hogy mi alapján bontható fel magyar állampolgár életközössége és hogyan történik a gyermekelhelyezés. Az ítéletek tényei köré a szerző kerettörténetet sző, amely még olvasmányosabbá teszi az írást.

Maczonkai Mihály „A pozitív jog elmélete és a bírói hatalom” c. tanulmányában a bírói jogalkotás sokat vitatott problémájával és a jogértelmezés kérdésével foglalkozik. Rámutat, hogy a kontinentális Európa országaiban a francia forradalom jogi újításának ismerik el a bíróságok jogalkotástól való eltiltását és a bírói jogértelmezés korlátozását, amely a hatalommegosztás logikájából következik. A szerző azonban leszögezi, hogy ez a 18. századi francia törekvés a sajátos körülményekre vezethető vissza, és az ancien regime elleni küzdelem következménye. Ezzel szemben számos példa bizonyítja, hogy a hatalommegosztás ténye és a pozitív, állam által alkotott jog kialakulása nem szükségszerűen jár együtt a bírói hatalom korlátozásával. Az amerikai jogrend is az alkotmány és az írott jog elsőbbségén alapul a bírósági jogalkotással szemben. Mégis a bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) intézményét a *Marbury v. Madison* esettel összefüggésben a bírói gyakorlat alakította ki. A szerző

ezt követően – a kontinentális jogrendszerekre visszatérve – azt vizsgálja, hogy a bírói hatalom korlátozása mennyiben vezetett sikerre a jogértelmezési tevékenységre való tekintettel. Mivel a törvények nem képeznek olyan harmonikus rendszert, amelyben minden ügyre egyértelmű megoldás található, ezért a jogértelmezéstől nem lehet eltekinteni. Ezt a szükségletet felismerve a különböző törvénykönyvek teret adnak a jogalkalmazói jogértelmezésnek, s az értelmezési szabályok között utalnak a természetjogra is. Az említett törvénykönyvek szabályozási megoldásai egyébként nagymértékben támaszkodnak természetjogi tanokra, mint azt a kártérítési felelősség vétkességi, morális megalapozása bemutatásán keresztül a szerző is bizonyítja. Utal továbbá francia példára is, miszerint a francia közigazgatási jog jelentős része kodifikálatlan, és a bírói gyakorlaton alapul. Véggkövetkeztetésként a szerző megállapítja, hogy csupán a központosított, abszolút állam tekinti ellenfélnek a bírói jogfejlesztést, azonban az alkalmazott jog soha nem azonos a törvények jogával, és a bírói jogalkotást legfeljebb tiltani lehet, megszüntetni nem.

A különszám utolsó tanulmánya Berke Gyula nevéhez fűződik, aki az európai munkajog egyik alapintézményének, a munkáltatói oldalon bekövetkező alanycserének a történeti előzményeit vizsgálja a magyar kereskedelmi jogban. A probléma aktualitást is nyer azáltal, hogy a Munka Törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény) eredeti változatában hallgatott a jogutódlásnak minősülő tényállásokról és azok joghatásairól. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 1992. évi 154. számú állásfoglalása részletesen meghatározta azokat, különösen az üzem (üzemrész), üzlet, telephely átruházásának következményeit, mégpedig akként, hogy az ügylet tárgyát képező vagyonrész használata körében foglalkoztatott munkavállalók munkajogviszonyából származó valamennyi jog és kötelezettség a megszerzőre száll át. Ez az állásfoglalás célja szerint megegyezik a 77/187 (EGK) számú irányelvben foglaltakkal, amely a munkavállalók jogainak megóvását hangsúlyozza vállalatok, üzemek vagy üzemrészek tulajdonosváltása esetén. 1997-ben az Mt. – a jogharmonizációt is szem előtt tartva – átvette a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában kialakult megoldást, mintegy kodifikálta a bírói jogfejlesztést. A témaexponálást követően a szerző rátér a jelenlegi szabályozás magyar magánjogi előzményeinek a vizsgálatára, mégpedig a kereskedelmi alkalmazottak jogviszonyainak elemzése alapján, amelyeket már az 1875. évi kereskedelmi törvény is meghatározott. A tanulmány előbb az üzletátruházás általános szabályainak alakulását tekintti át, majd az alkalmazotti igények sorsával foglalkozik, és rámutat arra, hogy az üzlet elidegeníté-

se nem érintette az alkalmazottak jogviszonyát. Tehát a magyar kereskedelmi jogban igen korán – már a századelőn – megjelent az a gondolat, hogy a jogügyleti jogutódlás során átszálló vagyon, vagyonrész sorsát osztják a szolgálati viszonyok is, bár ezt – hangsúlyozza a szerző – a hitelezővédelem, és nem szociális szempontok indokolták.

Összegzésként érdemes ismét rámutatni a színvonalas kiadvány elvitathatatlan értékeire, amelyek három pontban foglalhatók össze. Első helyen kiemelendő, hogy a magazinban szereplő tanulmányokat ugyan a historikus múltba tekintő elemzés igénye kapcsolja össze, mégis a jog modernizációjának vizsgálata kerül előtérbe. Másodsor az teszi változatosá és érdekessé a kiadványt, hogy nem pusztán jogtörténeti és római jogi tárgyú írásokat szerepeltet, hanem más jogágak egyes intézményeinek történeti szempontú bemutatására is sor kerül. Végül különösen élvezetes a színes illusztrációk, képek, ábrák sokasága, amely bizonyítja, hogy a jogi szakirodalom korántsem holt betű, hanem szervesen kapcsolódik a mindenkori valósághoz.

Jegyzetek

¹ Szerkesztők: Kajtár István, Szekeres Róbert. Dialóg Campus Könyv- és Lapkiadó. Főszerkesztő: Schenk János

² A konferenciára az ország valamennyi jogi karáról érkeztek vendégek. Három szekcióban hangzottak el színvonalas előadások: I. Magánjog és története, jogharmonizáció és az európai eszme, II. Római jog, III. Közjogtörténet, büntetőjog-történet, kultúrtörténet.

³ Bár a kiadvány megjelenése óta már több mint egy év eltelt, mégis fontosnak tartjuk ehelyütt is méltatni a közölt tanulmányokat.

Cseresnyés Ferenc
egyetemi docens

„Kovács Péter: A schengeni kérdés“*

„A világ az egyetlen piac és vásártér felé halad, miközben a határokon szögesdrótok emelkednek és rögzülnek.”
(Theo Sommer)

Általában híve vagyok az analógiának, mivel gyümölcsöző és hasznos lehet akár szakmai kérdések értelmezésére, új megvilágításba helyezésére is. Gyakran megtörténik ez az anyaországi és a határon

túli magyarok kapcsolattartásának megkönnyítésével összefüggő javaslatokban. A Schengeni Egyezmények hatályba lépését követő¹ időszakra például a temesvári *Bodó Barna* a német mintát ajánlotta a magyar döntéshozók figyelmébe.

A nem német nemzetiségű román állampolgárok vízumbeszerzésével szemben – ami egyébként állítólag szintén nem hosszadalmas – a népi német/Volksdeutsch személyek származásuk igazolásával egészen könnyen juthatnak a belépésre feljogosító okmányhoz. A Német Fórum nevű szervezet igazolja, illetve hitelesíti a kérelmező német nyelv és kultúra ismeretét, azaz német neveltetését, s ezzel szinte automatikusan elintézi a vízumot. Amennyiben a szervezet az említettekre nézve nem vállal vagy nem tud vállalni teljes értékű garanciát, akkor a nyelvtudást igazolva még mindig biztosíthat bizonyos mértékű kedvezményezettséget az elbírálásban. Bodó Barna előadásában ezt a megoldást a német anyaország nemzetpolitikájának minősítette, és alkalmazhatónak tartotta a magyar politika számára is. Javasolta mindezt annál is inkább, mert megítélése szerint a kilenc éve működő rendszerrel szemben úgymond senki de senki nem lépett fel Romániában, azaz a nem német román állampolgárok – és persze a politika is – elfogadták, hogy Németország – divatos kifejezéssel – pozitívan diszkriminálja a külhoni németeket.

Nézetem szerint ez az analógia igen gondolatébresztő. Ezúttal azonban itt most nem a megszívlelendő részekkel foglalkozom, hanem inkább a problémáival. Eltekintve attól, hogy a romániai magyar véleményformálók körében egyesek veszélyesnek tartják valamely szervezet felhatalmazását a kedvezményezetti kör kijelölésére², számomra más szempontból is ellentmondásosnak tűnik a német minta hasznosíthatósága.

A 82 milliós egyesített Németország a jelentős számú romániai illegális migráció legfőbb Európai Unió célországát jelenti.³ Úgy tetszik, hogy az egymást követő román kormányok külpolitikájában hangsúlyeltolódás következett be: a hagyományos francia orientáció mellett elsősorban gazdasági tényezők következtében felerősödött a német irányba megnyilvánuló tájékozódás. Politikailag sem közömbös továbbá, hogy a nyugati integrációs intézményekhez minél előbb csatlakozni kívánó Románia milyen támogatásra számíthat Németországtól.

Mindez azt jelenti, hogy a még létező német etnikai kisebbség megítélése – egyébként hagyományosan – jelentősen eltér a romániai magyar kisebbségétől. Tudomásul kell vennünk, hogy a mai román többségi identitáshoz hozzátartozik bizonyos mértékű – folyamatos – magyarellenesség. Másként fogalmazva: a csoportidentitás „mi” képé-

nek a magyarok jelentik az „ök” korrelációját. Ezzel szemben a romániai németeket sohasem használták fel ilyen célból.

A magyar kormány pozitív diszkriminációja a romániai magyarság vonatkozásában következképpen nem biztos, hogy nem váltja ki a román többségi társadalom, de még inkább a román politika tiltakozását. Sőt! A státustörvény-tervezet romániai ismertetésének visszhangja éppen ebbe az irányba mutatott!

Rendkívül fontos tehát körütekintően eljárnia a magyar törvényhozásnak a státustörvény elfogadásánál és gyakorlati alkalmazásánál. A lehetőségek és a következmények gondos mérlegelése nélkülözhetetlen. Többek között ezért öröndetes minden tanulmány, cikk és könyv, amely akár csak egy morzsával is hozzájárul a minél jobb törvény megszületéséhez. Már itt rögzítendő, hogy Kovács Péter könyve jelentős mértékben járul hozzá a probléma konfliktuscsoökkentő módozatainak kimunkálásához.

Szerző bevezetőjében leszögezi, hogy „...az Európai Unió keretei között megvalósuló ún. *schengeni együttműködést* nem átfogóan kívánja elemezni, s különösképpen nem kívánja az olvasót a nemzetközi közjog részleteivel terhelni.”⁴ E tárgyban ugyanis öröndetes sok cikk, könyv jelent meg, számos felkészítést és tanfolyamot tartottak.

A zsebkönyv *vállalt célja* – a szerző megfogalmazásában – a schengeni témakomplexum *egyetlen* vetületének a vizsgálata, mégpedig az elzárkózó „*Európa-erőd*” kialakulásának veszélye, amely az Unióhoz első körben csatlakozó Magyarország esetében elzárná az anyaországot a határon túli magyaroktól. A vízumkényszer visszaállításának konkrét lehetősége Romániával, Ukrajnával és Jugoszláviával, illetve állampolgáraikkal szemben – mivel mindhárom ország rajta van az EU-tagállamok közös vízumköteles listáján – kétségtelenül komoly feladat elé állítja a magyar külpolitikát. Az Európai Unió külső határainak biztonsága, s ezzel – a belső határellenőrzés megszűnése miatt – Franciaország, Németország vagy Ausztria védelme a számukra nem kívánatos illegális – például romániai – bevándorlóktól, esetleg a nemzetközi bűnözéstől, nem utolsósorban a magyar északkeleti, keleti és délkeleti határszakasz ellenőrzésének a színvonalától fog függeni. Alapvető elvárás lesz tehát a tíz éve működtetett, s időközben kormányköziből jórészt közösségivé tett – Amszterdami Szerződés – schengeni *acquis*⁵ derogációmentes átvétele Magyarország részéről.

A bizonyos mértékig már begyakorolt schengeni rendszer a bennünket egyelőre talán érthetően jobban foglalkoztató közös vízumpolitikán kívül számos más politikaterületet is átfog. A 142 szakaszos Schengeni Végrehajtási Egyezmény a közös érdekek területeként szabályozza:

– a külső határok intenzív őrzését (a légi és tengeri kikötőket is beleértve), a határátlépés szabályait és ellenőrzésének módját;

– a bevándorlási politikát, a harmadik országok polgáraival szembeni politikát;

– a menekültpolitikát, a menedékkérők belső elosztásának elveit;

– az illegális bevándorlás elleni fellépést;

– a rendőri együttműködést, a gyanúsítottak határon átnyúló megfigyelésének és üldözésének szabályozását, a nemzetközi mérvű csalások elleni küzdelmet;

– a kábítószer-kereskedelem és -fogyasztás elleni küzdelmet;

– a nemzetközi jogsegélyt és a kiadatás megkönnyítését, valamint

– a határokon átnyúló automatikus körözési rendszer (Schengeni Információs Rendszer – SIS) létrehozását.⁶

A sokrétű politikák közül a klasszikus nemzetközi jogi szabályozás helyett az Amszterdami Szerződésben – középtávon – a bevándorlási, beutazási, migrációs és menekültügyi szabályok a közösségi jogi szabályozás hatálya alá kerültek.⁷ A maastrichti harmadik pillérben, a kormányközi együttműködés területén így – a belügyi és igazságügyi együttműködésből – alapvetően csak a rendőri együttműködés és a büntető igazságügyi együttműködés kérdései maradtak. (Megerősítve a rasszizmus, az idegenellenesség elleni harccal, és egyéb aktuális nemzetközi bűncselekménnyel szembeni fellépéssel.)

Fontos megállapítása Kovács Péternek, hogy míg a harmadik pilléres együttműködésben a hagyományos nemzetközi jog szabályai érvényesülnek, azaz az egy állam egy szavazat elve, az állami szuverenitás messzemenő tiszteletben tartása, addig az első pillérben szuverenitásátruházásról, súlyozott szavazási rendszerről és intézményközi döntéshozatalról van szó. Az utóbbi tény jelentékeny mértékben csökkent a Magyarország méretű csatlakozó állam politikai mozgásterét akkor, amikor speciális magyar érdekeket kíván érvényesíttetni a státustörvénnyel, a kárpátaljai, az erdélyi és a vajdasági magyarok megkülönböztetésével, illetve az országba, ezzel egyben az EU területére történő könnyített beengedésével.⁸

A schengeni kérdés szerzője a probléma felvetését követően a lehetséges magyar kormányzati lépéseket járja körül. Itt és most azonban meg kell említenem egyik gondomat munkájával, pontosabban annak címével kapcsolatban. Kovács Péternek a fellevezetést követően sem lett volna szabad meghagyni „A schengeni kérdés” címet, mivel ez ebben a formában félrevezetőnek tűnik. Ha valaki tájékozódni kíván és éppen nincs elég ideje – vagy nem áll mód-

jában – a fülszöveget, esetleg a tartalomjegyzéket tanulmányozni, csalódottan kell majd megállapítania, hogy a kérdéskörnek csak igen kis szeletével, és annak is Magyarországra vonatkozó – ennyiben Schengenhez nem közvetlenül kötődő – lehetséges következményeivel ismerkedhet meg, *nem pedig magával a schengeni kérdéssel.*

A brüsszeli ítések – akik évenként értékelnek – a határellenőrzésre és a bevándorlási szervek hatékonyságának növelésére helyezik a hangsúlyt, számon kérik többek között a határállomások, a bevándorlási szervek, valamint a diplomáciai képviselők közötti kommunikációs kapcsolat javítását. Az 1999. évi jelentés szinte semmilyen előrelépést nem konstataált 1998-hoz képest a határellenőrzés és a menedékjogi rendszer működésének tekintetében. Az egyik bizalmas EU-jelentés szerint Magyarország és Csehország még mindig nem tudott olyan kellően szigorú határellenőrzési rendszert kiépíteni, amivel hatékonyabban akadályozhatná a nemzetközi bűnözés uniós területre történő továbbterjedését.⁹ Jegyezzük meg halkán – tudatában annak, hogy ez nem lehet mentség a csatlakozók számára –, az uniós tagállamok is folyamatosan bíralták és bírálják egymást ilyen jellegű problémák miatt. (Korábban Németország, illetve Kohl kancellár kritizálta Ausztriát a külső határ ellenőrzésének minőségével kapcsolatban, míg manapság a britek neheztelnek Franciaországra, amely meglátásuk szerint a nemkívánatos migráció vonatkozásában nem tölti be eléggé „szűrő” feladatát).

A vízumok szűrő funkciója mellett Kovács Péter jól mutat rá arra is – még ha ennek túlhangsúlyozásától tanácsos is óvakodni –, hogy a belépésre és tartózkodásra feljogosító okmányok a kiállításuk (az illeték révén) az uniós bevételeket növeli.¹⁰ Hasznos a közös vízumköteles listán található államok felsorolása csakúgy, mint az éppen vízummenteseké is. Nem érthető viszont, hogy miért valószínűsíti Kovács Péter a hosszabb távú tartózkodásra feljogosító vízumok – nemzeti „D”-vízum – közeli harmo-

nizálását, ahogy ő mondja: közösségi jogi szabályozás alá vonását?¹¹

Kár, hogy elmarad az indokolás, mivel a magunk részéről ezt a problémát másként látjuk. Inkább arra hajlunk, hogy az egyre fogyó állami szuverenitás alatt maradó politikák egyike lehet – középtávon – a nemzeti vízum. A schengeni „C”-vízum három hónapos tartózkodási engedélyével szinkronban van azzal az idővel is, amelyet a kelet-európai szezonzárások maximális mértékben tölthetnek el valamely uniós tagállamban. Aligha hihető, hogy ezen túlmenően szívesen látnának területükön harmadik államhoz tartozó állampolgárokat.

A tömörítés, illetve a sűríteni tudás képessége rendkívül dicséretes tulajdonság, melyet a szerző kiválóan alkalmaz. Úgy vélem azonban, hogy érdemes lett volna kissé bővebben kifejteni a következő bekezdést:

„A schengeni határ keletre történő áttolásában való érdekelttség azonban egyáltalán nem esik egybe az EU keletre történő kibővítésében való tagállami érdekelttséggel. Ebben a tapasztalat szerint a határ menti tagállamok azért kevésbé érdekeltek, mivel határ menti jellegük elvesztése ugyanakkor különböző kompenzációs és fejlesztési segélyek elvesztését valószínűsíti.”¹²

Ausztria csak akkor szabadulhat a külső határ ellenőrzésének – a különféle kritikák miatti – kellemetlenségétől, ha például keleti szomszédja, Magyarország csatlakozik az EU-hoz. Akkor a szervezet külső határának egyik szakasza átkerül mondjuk a magyar-román határszakaszra. Ennek megfelelően a keleti bővítés mellett kardoskodó politikusok és tudósok egyik legfőbb érve Ausztriában az, hogy Magyarország csatlakozásával végre megszűnne országuk évtizedes peremhelyzete, így végre ők is a perifériáról a centrumba kerülhetnének. A keleti szomszéd egyfajta szűrőként – kissé pejoratívabban: pufferként – felfogná, illetve szelektálná a nemkívánatos migrációt, a nemzetközi

bűnözést...stb.¹³

Az ebben való érdekeltség mellett mára eltörpülnek azok a nem igazán jelentősnek tekinthető támogatások, melyeket természetesen Ausztria is megkapott az EU külső határának hatékonyabb ellenőrzéséhez. Ezenkívül – tudomásunk szerint – a sokkal jelentősebb uniós támogatásokat az ország például Burgenland fejlesztéséhez nem peremhelyzete miatt, hanem viszonylagos elmaradottsága miatt kapja az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) és az Európai Kohéziós Alap felzárkóztató programjától.

Igen problémaérzékenyre sikerült a Schengeni Információs Rendszer (SIS), az adatbevitel, az adatkezelés működésének és nehézségeinek bemutatása.¹⁴ A vízumrendszer egyik félelmet gerjesztő, magyar kompetencián kívülre került veszélye, hogy nem a hazánkban és nem a magyar jogszabályokkal szemben elkövetett cselekmény – például a Németországban történő illegális munkavállalás – zárja ki a Magyarországra való beutazás lehetőségét. (Az illető személy ugyanis felkerül a SIS „feketelistájára”, és így részére vízum nem állítható ki).¹⁵ A „nemkívánatosságnak” valóban lehet „szegénység” aspektusa is, ahogyan ezt Kovács Péter markánsan kiemeli.¹⁶ Nem hisszük azonban, hogy ez minden harmadik állam polgárához, ha tetszik kelet-európaihoz feltétlenül és előítéletesen hozzákötődik, ahogy azt a szerző kifejtésében sugallja. Nyilván minden tagállamban van bizonyos tûrési küszöb, s az e feletti bűncselekmények, illetve egyéb visszaélések esetén bizonyára általánosít a közvélemény, mondjuk a román, vagy az ukrán állampolgárokkal szemben. Nem gondoljuk azonban, hogy ez az előítélet valamelyik tagállamban a lengyelekkel vagy a magyarokkal szemben létezik. Ezért úgy látjuk – és tapasztaljuk –, hogy igenis van fogékonyság odaát a különbségtételre.¹⁷

A nemzeti vízum intézményének költséges és nem minden kockázat nélküli velejárója, hogy a belső határon a schengeni csatlakozást követően is fenn kell tartani az ellenőrzésnek bizonyos szintjét, illetve mélységi szűrőkontrollt kell alkalmazni az ország területén. A most csatlakozni kívánókkal szemben legalábbis szinte bizonyosan ez elvárás lesz. Önmagukban a költség- és a személyi adminisztratív vonzatok is kellemetlenek. Ráadásul jelenleg semmilyen adattal nem rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy a státustörvénnyel preferált határon túli magyarok körében mekkora lenne a továbbtelepülési törekvés, azaz mennyien elégednének meg a magyarországi tartózkodással, s mennyien nem. (Nyilván ennek megfelelő sűrűségűre kellene szőni a belső ellenőrzésnek, illetve a belső határ ellenőrzésének a hálóját).¹⁸ Ráadásul kicsit magasabb számok esetén bizonyosan jelentős

félelmek ébrednének Ausztriában, és elképzelhető idővel ez olyan mértékűvé dagadna, hogy maguk az osztrákok is – nem eléggé bízva a magyar határőrizeti szervek éberségében – visszaállítanák a belső határon az ellenőrzést. Ebben az esetben uniós csatlakozásunk értelme és előnyei kérdőjeleződnének meg, hiszen nem érvényesülnének a közösség szabadságai. (És akkor még nem is szóltunk a kölcsönös politikai bizalmatlanságból keletkező esetleges hátrányokról).

Kovács Péter szerint, mivel a határon túli magyar menedékkérelmét a magyar hatóságok akkor is jogszerűen elbírállhatják – idéz rá precedenst –, ha azt valamelyik másik schengeni állam már elutasította, a menekültügy vonatkozásában nem lát konfliktushelyzetet. Ezért a schengeni államok menekültügyi együttműködési szabályainak az áttekintését mellőzi.¹⁹ Szerintünk azonban a probléma nem kerülhető meg. Ha ugyanis a Dublini Konvenció vonatkozó részei ismertetésre kerültek volna, akkor más megvilágítást kaphatna a következő idézet: „Itt ugyanis az a szándék, hogy egy menekültügyi kérelemnek valamely schengeni államban történő jogerős elutasítását követően a másik schengeni állam gyorsított eljárásban, érdemi vizsgálat kötelezettsége nélkül hozhasson elutasító végzést, és lehetőleg az a schengeni állam járjon el elsőként, amelynek területére elsőként lépett az illető, tulajdonképpen azzal a következménnyel is jár, hogy az illető végső soron sehol sem kap engedélyt, amennyiben a legelső államban ezt a kérelmet nem nyújtotta be.”²⁰

Az idézett rész első felével – a szándék interpretálásával – teljesen egyetértünk. Az „Asyl shopping” megakadályozására dolgozták ki a teherelosztási rendszert, azaz a menedékjogi kérelem elbírállásában illetékes tagállam kijelölési szempontjait. Ebben fontos szerepet játszik ugyan a külső határ átlépésének a helye is, de közel sem olyan súllyal, ahogyan azt Kovács Péter értelmezi. A kijelölési szempontok erősrendjében fentebb szerepel, hogy rendelkezik-e a kérelmező közvetlen és az EU-s tagállamban legálisan tartózkodó hozzátartozóval. Fontosabb az is, hogy melyik állam adott ki korábban számára tartózkodási engedélyt.²¹ Ezeket azért lényeges itt hangsúlyozni, mert a határon túli magyarok, ha nem is közvetlen hozzátartozóval – bár az erdélyiek esetében ez is gyakran megesik –, de korábbi, akár lejárt érvényes tartózkodási engedéllyel is rendelkeztek Magyarországon. Így az említett jugoszláviai magyar menekült több szempontból is megkaphatja – mint ahogy azt a szerző említi – a magyar menekültügyi rendszer támogatását. (Kovács Péternek igaza van abban, hogy végső soron történhet önkéntes átvétel, illetve átvállalás is).

Probléma sokkal inkább a jelenlegi ellentmondásos helyzettel van. Az 1990-es évek eleje óta folyama-

tos bírálattal érte a magyar kormányzatot pl. az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, annak Budapesti Irodája részéről azért, mert 1989-ben Magyarország csak földrajzi korlátozással ratifikálta a Genfi Menekültügyi Konvenciót.²² (A nem európai menekültek menedéjogi kérelmét nem a magyar Menekültügyi és Migrációs Hivatal, hanem az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának – UNHCR – Budapesti Irodája bírálta el). Az 1997. végi menedéjogi törvény, illetve egy akkori országgyűlési határozat megszüntette az említett korlátozást. Azóta a magyar menekültügyi apparátus – pro forma legalábbis – egyenértékű tevékenységet folytat a schengeni államok apparátusaival. (Ennek elismerése mellett is megesk, hogy Magyarországot egyes időszakokban nem tekintik biztos harmadik országnak, s a visszatoloncolást ide nem foganatosítják, ahogy ezt például Németország teszi az utóbbi években). Amíg Nyugat-Európában a 90-es évek elején²³ rapid módon megugrott a menedéjogi kérelmek száma, addig Magyarországon ez nem növekedett, pedig időközben az Unió tagállamainak menekültpolitikája és menedéjoga egyre restriktívebb lett. (A menedékkérelmeknek már csupán 3-4%-át ismerték el, s szinte elérhetetlenné vált a politikai menekült státusz elnyerése).²⁴ Új fogalmakkal – mint pl. biztos származási ország, biztos első befogadó ország – és eljárásokkal – pl. gyorsított menedéjogi procedúra a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek esetén, a menedéjogi kérelem elbírálásában illetékes állam kijelölése – kiüresítették a Genfi Menekültügyi Konvencióban vállalt kötelezettségeiket. A menekültügyi hivatalok elutasító határozatainak az indokolásában rendre felbukkanó érv a más schengeni tagállamban történő elutasítás mellett az is, hogy az illető uniós területre utazásakor már biztos, minden üldözéstől mentes harmadik országon – pl. Magyarországon – utazott keresztül, azaz már ott is kérelmezhetne volna a politikai menekültstátust.²⁵ Nyilván azért nem tette ezt, mert valójában nem is politikai menekült, hanem gazdasági migráns, aki nem látván más kiutat, a menekültügyi rendszerrel visszaélve kívánja legalizálni magát az egyik gazdag tagállamban.

Magyarország felől nézve – s ebben teljesen igaza van a szerzőnek – a helyzet egyelőre nem aggasztó. Ha egy jugoszláviai magyart – Kovács Péter példájával élve – mondjuk Németországban elutasítanak a fenti érvekkel, akkor jelenleg Magyarország – lévén nem az EU-tagja – még minden további nélkül ismét elbírálhatja az illető menedékkérelmét, s a németekkel szemben nagyobb gond nélkül biztosíthatja számára a politikai menekült státust. (Akár csoportos, vagy nagyobb számú esetben is, ahogy ez a besorozás elől elmenekült vajdasági magyar fiatalok kapcsán történt). Az ország csatlakozását követően azon-

ban Magyarország tagja lesz a dublini teherelosztási rendszernek, azaz csak csekély számban és kivételes esetekben fogadhat be másik tagállamban már jogerősen elutasított jugoszláviai magyar kérelmezőt. (A Dublini Konvenció kijátszásának súlyos kockázatát aligha vállalhatjuk). Másként fogalmazva: addig, amíg nem vesznek be bennünket a teherelosztási rendszerükbe arra hivatkozva, hogy annak csak tagok lehetnek részesei, addig nemigen kérhetik számon rajtunk az akár csoportos pozitív diszkriminációt. (Elsősorban azért, mert a magyar menekültügyi rendszer 1997 óta – ahogy fentebb említettük – nem diszkriminatív, másrészt mert végre el fog különülni ettől az etnikai rokonok támogatása az erre alkotott státustörvény révén, amellyel mintegy tíz éve adós már az anyaország magának és a határon túli közösségeknek).

Az azóta a parlamenti többség által megszavazott státustörvény célja a határon túli magyarok megtartása a szülőföldön, továbbá magyar identitásuk erősítése és asszimilációjuk meggátolása.²⁶ Csaknem egy évvel ezelőtt fogalmazta meg Kovács Péter elvárásait a jogalkotóval szemben: milyen is legyen tartalmilag a státustörvény? Azóta előttünk fekszik a hatályosság küszöbén álló törvény. Nem lenne fair számon kérni a szerzőtől, hogy miért maradt annyira elméleti a fejtegetése, miért csak az elvárásait fogalmazta meg a javaslattal, illetve a leendő törvényvel kapcsolatban. Feltehetően a bővített, illetve a második kiadásban sort kerít majd az azóta felgyűlt ismeretek alapos elemzésére.

Az alapvetően jól felépített, információgazdag könyvrecenziója az ismertett műnek értelemszerűen nem annyira az erényeire helyezi a hangsúlyt, mint inkább a kritikus megállapításokra. Ez természetesen semmit nem von le a kérdéses mű értékéből, mivel diszkussziót folytatni olyan munkával lehet, amelyben alátámasztott pozitív álláspont fogalmazódik meg. A gondolatokra serkentő zsebkönyvet mindezekon kívül azért is ajánlom a tisztelt olvasók figyelmébe, mert a kötet lektora a pécsi Jogi Kar oktatója.

Jegyzetek

* Osiris Kiadó, Budapest 2000. 112 p.

¹ A többlépcsős csatlakozást feltételezve természetesen. In: Schengen. A magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Kisebbségkutatás Könyvek. Lucidus Kiadó, Budapest 2000. 217–218. o.

² Borbély Imre álláspontját ismerteti Kovács Péter In: A schengeni kérdés. Osiris 2000. 74–75. o.

³ 1992–1995 között Németország mintegy 40 ezer román állampolgárt toloncolt ki. In: Cseresnyés Ferenc: Menekültpolitika és menedéjog az Európai Unióban (1990–1999). Studia Europaea 3. Pécs, 1999. 125. o.

⁴ Kovács Péter: i. m. 7. o.

⁵ Az *acquis* magában foglal minden szabályt, alapelvet, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot, mely az Európai Közösségekre vonatkozik, függetlenül attól, hogy az formálisan jogilag kötelező-e, illetve, hogy azt milyen módon, mely intézmények fogadták el.

⁶ Kovács Péter: i. m. 19. o.

⁷ Uo. 20. o.

⁸ Uo. 21. o.

⁹ Uo. 28–29. o.

¹⁰ Uo. 35–36. o.

¹¹ Uo. 41. o.

¹² Uo. 43. o.

¹³ Österreich und die Osterweiterung der Europäischen Union. Argumente und Fakten. 1. Fassung. Oktober 1998. Manuskript 10–13. o.

¹⁴ Kovács Péter: i. m. 46–49. o.

¹⁵ Uo. 49. o.

¹⁶ Uo. 51. o.

¹⁷ Kovács Péter ebből a szempontból nézetünk szerint túlságosan homogénnek tekinti a volt keleti tömb országait. I. m. 51. o.

¹⁸ A probléma érzékeltetésére szemléletesnek tűnik a következő adat. Németország – miként fentebb említettük – mintegy 40 ezer román állampolgárt toloncolt ki néhány év alatt a 90-es évek első felében (1992–1995). Az ENSZ Menekütiügyi Főbiztossága éves jelentésének becslése szerint az illegális migránsok körülbelül 40%-a a cigány etnikai csoporthoz tartozott. Közismert, hogy magyar identitású roma emberek is szép számmal élnek Erdélyben. Semmit nem tudunk a kitoloncoltak közötti magyarok arányáról. (Ismerve az eltérő kultúrájú és vallású román állampolgárok fokozott migrációs potenciálját, arányuk bizonyosan szintén nem volt elhanyagolható). Már ezek tudatában érdemes ismereteket szereznünk a belső ellenőrzés módjairól, hogy felkészülhessünk a csatlakozást követő időszakra. – Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. Erzwungene Migration: Eine humanitäre Herausforderung, UNHCR-Report 1997-98. Verlag J. H. W. Dietz Bonn 1997. 255. o.

¹⁹ Kovács Péter: i. m. 58–59. o.

²⁰ Uo.

²¹ Cseresnyés Ferenc: Menekültpolitika és menedéjkjog az Európai Unióban (1990–1999). *Studia Europaea* 3. Pécs 1999. 73–74. o.

²² Nagy Boldizsár: Menedék és remény – Magyarország helye a nemzetközi vándorlásban. In: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* MTA PTI, Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1993. Budapest, 1994. (Szerk.: Sik Endre és Tóth Judit)

²³ Már 1991-ben félmillió fölé ment a benyújtott menedéjkjogi kérelmek száma, s 1992-ben 690. 100 kérelmet nyújtottak be! 1993-tól az uniós tagállamok hatékonyan alkalmazták a londoni megállapodásukat a gyorsított menedéjkjogi eljárásról. (Nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek esetén). Ezzel sikerült viszonylag rövid időn belül leszorítani a kérelmezők számát. Amnesty international asyl-info 4/94. 37. o. IGC Secretariat, Feb. 1994

²⁴ UNHCR, Migration News Sheet 1992

²⁵ Cseresnyés Ferenc: Menedéjkjog és menekültpolitika az Európai Unióban. In: *Értékek, érdekek és szakpolitikák az Európai Unióban. Tanulmányok.* (Szerk.: Andrassy György) *Studia Europaea* 7. 243–246. o.

²⁶ Kovács Péter: i. m. 70. o.

az Alkotmánybíróság¹

Fenti címmel 2000. január 13-án és 14-én szakmai tudományos konferenciát tartottak az Alkotmánybíróság évtizedes fennállásának és működésének tiszteletére. Az előadásorozat sikeresen megvalósított célkitűzése az alkotmányosságot védő szerv eddigi működésének vázlatos bemutatása és a hazai alkotmányos jogrend kialakításában, megszilárdításában betöltött szerepének értékelése volt. A testület elmúlt évtizedben nyújtott kiemelkedő – és várhatóan az elkövetkezendő években nyújtandó hasonló jelentőségű – tevékenységére tekintettel, szerencsésnek mondható, hogy az ott elhangzottakat önálló kötetben jelentették meg. Ennek megfelelően a tanulmánygyűjtemény az előadások szerkesztett szövegét, valamint a rendezvényt és a tízéves évfordulóját ünneplő Alkotmánybíróságot köszöntő beszédeket tartalmazza.

A könyv szerkesztője az előadások menetéhez igazodva, meghatározott szerkezeti rendet követett. A köztársasági elnök, az országgyűlés elnöke, a legfelsőbb bíróság elnöke és az igazságügy-miniszter asszony köszöntő beszédeit, illetve a miniszterelnök köszöntő levelét követően az elhangzott referátumok négy csoportot alkotva kerültek – a konferencián elhangzottakhoz képest bővebb terjedelemben – kiadásra. Az első csoportban található – és a konferencia első napján hangzott el – az Alkotmánybíróság volt, illetve jelenlegi elnökének a testület működését általános szempontból elemző beszámolója. Míg Sólyom László néhány, az elmúlt évtized gyakorlata által felvetett kérdéstről értekezett,² addig Németh János a jövőbeni működést befolyásoló fontosabb körülményeket tekintette át. A második napi korreferátumokban három, komoly szakmai megbecsülésnek örvendő ‘külső’ alkotmányjogász előadása hangzott el, amit szintén három jelenlegi alkotmánybíró hosszabb-rövidebb beszámolója követett. Ennek megfelelően a szerkesztett tanulmányok is eltérő hosszúságúak, amely ezért meghatározza a róluk készült összegzés terjedelmét is.

Sólyom László „Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára” című referátuma – előrelátóan – az Alkotmánybíróság által alkalmazott módszerről és a testület hatásköreiről szövegezte, amelyek a konferencia részletes szakmai előadásai közt a későbbiekben nem szerepeltek. Értekezése kezdetén Sólyom László a felhasznált módszer és a történelem kapcsolatát ismertette, amelynek következményeként megtörtént az Alkotmány koherens rendszerré fejlesztése. A hatáskörrel kapcsolatban figyelmeztetett arra, hogy a testület célja mindvégig a fejlett alkotmánybíróságokhoz hasonló feladatkör megvalósítása volt. Szerző a

Drinóczi Tímea
demonstrátor

„Tízéves

továbbiakban néhol óhatatlanul előrevetítette a „második” Alkotmánybíróság jövőbeni feladatait, illetve nehézségeit akkor, amikor rámutatott a mindenkor hivatalban lévő alkotmánybírák felelősségére az alkotmánybíráskodás eszmei folytonossága és fejlesztése kapcsán. Véleménye szerint a testület által követett gyakorlat jellegzetességeit csak akkor lehet helyesen megítélni, ha a magyar alkotmánybíráskodás kialakulásának körülményei, a harmadik generációs alkotmánybíróság ismertetőjegyei, illetve a magyar Alkotmánybíróság eddig kevésbé tudatosult jellemvonásai is vizsgálat alá kerülnek. A történelmi körülmények ábrázolása után a volt elnök utalt a harmadik generációs alkotmánybíróságokra azokra a nehézségeire, amelyeket a hazai testületnek sikerült elkerülnie, és bemutatta azokat is, amelyekkel viszont itthon is meg kellett birkóznia. Előbbire példaként a dogmatikai megalapozatlanságot említette, az utóbbira pedig azt, hogy ha az egyedi alapjogi bíráskodást nem az Alkotmánybíróság végzi, akkor mi biztosítja a testület végső alkotmányértelmező monopóliumát. Ezzel összefüggésben vázolta az élő jog és az alkotmánykonform értelmezés valódi szerepét, hangsúlyozta a kettő közti különbség lényegét, és kiemelte jelentőségét. Sólyom László a továbbiakban az egyes hatáskörökkel kapcsolatban fogalmazott meg megállapításokat, magyarázatokat, kritikai megjegyzéseket. Felhívta a figyelmet arra az érdekességre, hogy a testület igazán aktivista az alkotmányellenes mulasztás hatáskörének expanzív alkalmazásában volt, ám e tevékenységét senki sem kifogásolta. Ennek kapcsán röviden ismertette a fontosabb értelmezési tényezőket. Az Alkotmánybíróságot – kiemelkedő szerepének méltatása mellett azonban – erős kritikával is illette amiatt, hogy az 1999. évi XLV. törvény megalkotási folyamatában nem vette észre az állásfoglalásától eltérő megszövegezést. A testület egyedi döntéseivel kapcsolatban is kritikus véleményt fejtett ki, többek közt azzal összefüggésben, hogy az nem aknáztta ki az önkormányzati alkotmányossági panasz lehetőségét. A hatáskörök vonatkozásában kiemelte azt, hogy ezek tervezett módosítása – amelynek tartalmára vonatkozóan javaslatokat is ismertetett – elkerülhetetlen. Tanulmányának összegzéseként kijelentette: a magyar Alkotmánybíróság mindent megtett annak érdekében, hogy a régebbi, teljes hatáskörű alkotmánybíróságokhoz hasonlóan tölthesse be feladatát.

Németh János „Az Alkotmánybíróság további működését befolyásoló körülmények” címet viselő tanulmányában a teljesség igénye nélkül sorakoztatta fel azokat a közvetlen, illetve közvetett tényezőket, amelyek a testület jövőbeni tevékenységére számottevő hatást gyakorolhatnak. Elsőként az Alkotmánybíróságra vonatkozó – így alkotmánymó-

dosítást is magában foglaló – új szabályozási koncepció által előrevetített változásokat és azok lehetséges hatásait tekintette át. Az Alkotmánybíróság elnöke a módosításokkal lényegében egyetértett, az ügyrenddel összefüggő elképzelés vonatkozásában azonban annak kidolgozóihoz képest eltérően vélekedett, mivel szerinte azt a testületnek a Magyar Közlönyben is közzé kellene tennie. A tervezettel kapcsolatban összefoglalóan kijelentette, hogy mivel annak elkészítése során a jogalkotó szerencsés módon igényt tartott és hasznosította is az Alkotmánybíróság észrevételeit, a változtatások után a testület működése zökkenőmentesebbé válhat, és a résztvevők számára is áttekinthetőbb lesz. Következményként pedig azt jelölte meg, hogy a testület előtti eljárásban a résztvevőktől konzekvensen megkövetelik a szabályok betartását. Németh János második befolyásoló tényezőként az ügyek számát említette, illetve azt a munkaterhet, amelyet az új szabályozás még növelhet. Figyelmeztetett azonban arra, hogy ezek növekedése egyben az intézmény iránti bizalom megnyilvánulását is jelenti. Mindazonáltal törekedvén a probléma megoldására, az elnök rövid kitekintést tett más bíróságok – a német alkotmánybíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága – munkateher-csökkentési javaslataira. Megállapította, hogy magyar vonatkozásban inkább a némethez hasonló, kisebb módosulások várhatóak, amelyek közül példálózva ismertetett néhányat. Az Alkotmánybíróság és egyéb szervek viszonya kapcsán Sólyom Lászlótól eltérő álláspontot foglalt el: véleménye szerint a Sólyom által számon kért hiányosság megoldásáról először magában az Alkotmánybíróságról szóló törvényben kellene rendelkezni, csak ezután lehet az inadekvátan tűnő Pp. rendelkezést vizsgálat tárgyává tenni. A nemzetközi beágyazódással, mint következő, az alkotmánybírósági gyakorlatot meghatározó körülménnyel összefüggésben rögzítette, hogy az elmúlt évtizedben megnőtt a magyar jogszabályok emberi jogokra vonatkozó előírásainak nemzetközi jogi beágyazottsága, továbbá vázolta ennek mind nemzetközi jogi, mind hazai szabályozási hátterét. Ráirányította a figyelmet arra, hogy e rendelkezések nemcsak azt a következményt vonják maguk után, hogy az alkotmányt védő szerv, illetve más bíróságok döntései nemzetközi elbírálás alá esnek, hanem azt is, hogy ez előbbinek – az ítélezése során – figyelembe kell vennie a vonatkozó nemzetközi gyakorlatot, illetve esetjogot is. Az utóbbival kapcsolatban szükségszerű jövőbeli változásként vetette fel annak a követelményét, hogy a testület munkatársai az eddiginél több időt tölthessenek Strasbourgban kutatással, arra tekintettel, hogy a jövőben a külföldi szabályozások és döntések figyelembevételekor a jog-összehasonlítás tényleges módszerét lenne szerencsés alkalmazni. E

törekvés komolyságát bizonyítandó megemlítette, hogy az Alkotmánybíróság már ápolja a kétoldalú kapcsolatait, és a közeljövőben sor kerül az első szakmai látogatások lebonyolítására. Az egyes uniós tagállamok hatáskör-átruházása eddigi gyakorlatának rövid áttekintése után az Alkotmánybíróság elnöke bemutatta a tagállamok alkotmánybíróságainak ezzel összefüggő szerepét, feladatait. Az Európai Unióhoz való csatlakozás nyilvánvaló hatásokat eredményezhet a magyar testület további működésében, tevékenységében, ezért ismertette az e tekintetben várható problémákat, változásokat, feladatokat, majd lehetőségeket fogalmazott meg az Alkotmánybíróság felkészülésével kapcsolatban. Célként tüzte ki azt, hogy a hazai alkotmánybíráskodás felkészületlenség miatt ne okozzon konfliktust. Szükségesnek vélte a tagállami alkotmányokból következő alapjogi bíráskodási és a közösségi jogból folyó alapjogvédelmi tartalom minél harmonikusabb kidolgozását, mivel a hazai implementációs vagy végrehajtási jogalkotás ki van téve az alkotmányossági vizsgálatnak. Az Európai Bíróságnak az alapjogok és alapelvek kidolgozásakor alkalmazott sajátos technikájára figyelemmel elengedhetetlennek tartotta, hogy a testület hasznosítsa a tagállamok alkotmánybíróságai által kidolgozott és beépíthető elveket. Németh János a felkészülés és az esetleges „alkotmányi kollízió” elkerülése érdekében tagadhatatlan jelentőséget tulajdonított a közösségi jog, illetve a tagállamok alkotmánybíróságai által kimunkált elveket, döntéseket tartalmazó dokumentációk, tanulmányok, határozatok beszerzésének. Természetesen mindehhez kétségtelenül hozzátartozik a technikai infrastruktúra kiépítése, fejlesztése, az Alkotmánybíróság munkatársainak megfelelő szakmai továbbképzése, illetve tényleges szakmai gyakorlata.

Rácz Attila „Az alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerben” című tanulmánya első részében a modern alkotmánybíróságok fejlődési szakaszait, jellemzőit, majd a magyar Alkotmánybíróság kialakulásának előzményét és eredményét mutatta be röviden. Ez utóbbi kapcsán később hangsúlyozta, hogy az alkotmány rendelkezései az Alkotmánybíróság működésével váltak valódi jogi magatartási szabályokká. Tanulmányának végén számba vett néhány elméleti és gyakorlati problémát is, amellyel az Alkotmánybíróságnak szembe kell néznie. Szerző értekezése elején két fejlődési vonulatot, a kontinentális és az angolszász modellt ábrázolta vázlagszerűen. Ezt megelőzően megemlítette, hogy az alkotmány védelmének biztosítása már az első kartális alkotmányok kidolgozásakor felmerült. Példaként hozta fel az 1799. évi francia Alkotmányt, a senat conservateur intézményét, amely azonban nem volt képes ellátni feladatát. Mintegy következményként megállá-

pította viszont, hogy az alkotmányvédelemre kidolgozott és létrehozott különféle mechanizmusok működése mindaddig nem volt sikeres, amíg a bírói alkotmányvédelem elismerésre nem került. Az angolszász rendszer alkotmánybíráskodásának alapköveként általánosan ismert *Marbury v. Madison* ügyben megtalálható elv eszmei előzményeként Rácz professzor utalt az angol *Dr Bonham* ügyére, melyben Sir Edward Coke főbíró kimondta, hogy a bíró nem alkalmazhatja az ország rendes jogának részét képező alapelveknek, illetve általában a rendes jognak ellentmondó törvényeket, valamint Alexander Hamilton *Federal Papers*-ben közzétett tanulmányában kifejtettek. Európában azonban, éppen a precedens-rendszer alkalmazásának hiánya miatt a jogszabályok alkotmányosságának, illetve törvényességének a bírói jogalkalmazás során történő ellenőrzése alig alkalmazható. A második világháború után ellenben az osztrák alkotmány mintájára absztrakt normakontroll gyakorlására vonatkozó hatáskörrel szervezett jellegű alkotmánybíróságok alakultak ki. Rácz Attila a felmerülő konfliktusforrások közül a hatásköri kérdéseket, és a hozzájuk kapcsolódó, vagy az azokból eredő egyéb problémákat említette meg. Felelevenítette, hogy általában tudományos viták témáját képezi egyrészt az a kérdés, vajon az alkotmányértelmező tevékenység hogyan illeszthető be az alkotmányos rendszerbe. Másrészt hasonló reakciót vált ki az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatos problémakör. Utóbbival kapcsolatban azonban felhívta a figyelmet néhány anomáliára, amely az eljárás módosítását követően léphet fel. Kérdés továbbá, hogy lehet-e az Alkotmánybíróság általános alkotmányvédő szerepéről beszélni, vagy a testület rendelkezik-e hatáskörrel a konkrét „kormányzati aktusok” felülvizsgálatára. Ez utóbbira úgy adott tagadó választ, hogy közben elismerte annak közvetett módon megnyilvánuló lehetőségét. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének valódi „alapjogi bíráskodássá” fejlesztésével ő akkor ért egyet, ha az alkotmányjogi panasz olyan esetben is helyet kap, ha a jogalkalmazó határozat az alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezésén alapul. Ezzel összefüggésben elvetette annak a lehetőségét, hogy az egyszerű törvénysértés miatt keletkezett alkotmányvétségeket is e körbe vonják, mert ezzel az Alkotmánybíróság ténylegesen „szuperbírássá” válna. Zárásként – ellentétben a sokak által képviselt véleménytől – hangot adott annak a meggyőződésének, hogy a jelenlegi jelölési, választási, illetve rotációs rendszer megfelel a demokratikus elvárásoknak.

Takács Albert „A jogállam fogalma, mint az Alkotmánybíróság értelmezésének alapja és eredménye” című korreferátumában – a címnek megfelelően

– a magyar Alkotmánybíróság jogállamra vonatkozó értelmezését ismertette és értékelte. A vonatkozó határozatok esszenciális tartalmának bemutatása előtt azonban szükségesnek vélte néhány gondolatot jelezni a jogállam fogalmával összefüggésben felmerülő nehézségeket, mint például e kifejezéssel kapcsolatos jogi gondolkodás általános módszere kialakulásának hiányát. További bizonytalanságra ad okot a jogállam tartalmi és formai meghatározásainak elkülönülése. Takács Albert az ezzel kapcsolatos problémák igazi indokát abban jelölte meg, hogy az alkotmányok általában nem adnak eligazítást ezeknek az elemeknek az összefüggéseiről. Rátérve témájának fő vonulatára – tekintettel a jogállam fogalmának mégiscsak a német terminológiából való származására, illetve arra a tényre, hogy a német dogmatika a hazai jogra, alkotmánybírósági gyakorlatra kiemelkedő hatást gyakorolt – röviden felvázolta a német jogállam kifejezés Német Alkotmánybíróság általi interpretációját, amely azt materiális jelentéssel is értelmezi. Felhívta a figyelmet arra, hogy a német Alaptörvénnyel összehasonlítva a magyar alkotmány a jogállam néhány alapvetőnek tartott tartalmi értékét is deklarálja, rögtön kiegészítve e megállapítást azonban azzal, hogy ez nem nyújt az értelmezéshez használhatóbb normatív támpontot. Az Alkotmánybíróság vonatkozó állásfoglalásaiból felelevenítette, hogy a testület a jogállamiság központi elemének a jogbiztonságot tartja, de utalt e fogalom szélesebb vonatkozásaira is. Takács professzor a jogbiztonság követelményét kiemelve a továbbiakban ennek összetevőit és keretét, azaz a jogorvoslathoz való jogot, illetve ennek korlátját, a jogerő vonatkozó jellegzetességeit mutatta be. Áttekintette továbbá a jogbiztonságból folyó kívánalmakat, a megszerzett jogok védelmét és a tartós jogviszonyokkal kapcsolatos elvek kidolgozását és garantálását. Ezzel összefüggésben érintette még az elévülés intézményét is, illetve annak a szükségességét, hogy az állami szervek – esetlegesen jogszabályi kötelezettség nélkül is – megfelelő határidőn belül gyakorolják hatáskörüket. A jogbiztonságból fakadó további elvárásként említette, hogy a jogalkotónak gondoskodnia kell az általa létesített intézmények hatékony működéséről. Kifejtette egyrészt, hogy az ilyen követelmények felállítása miért szükséges, ismertette másrészt, hogy a jogbiztonság alkotmányossági kérdése csak abban az esetben merül fel, ha az ellentmondó jogszabályok közül az egyik, vagy mindkettő együtt sérti az alkotmány valamely normáját, illetve akkor, ha a jogszabályok nem világosak, vagy nem egyértelműek. E téma kapcsán konkrét példákkal illusztrálva válaszolta meg azt a kérdést, hogy hol helyezkedik el az az átfordulási pont, ahol a jogszabály már sérti a jogbiztonság követelményét. Aláhúzta a jogbizton-

ság megvalósulásában a jogalkotási törvény tagadhatatlan szerepét, és rámutatott arra is, hogy az Alkotmánybíróság ennek bizonyos szempontból garanciális jelentőséget tulajdonít. Kiemelte azonban, hogy e törvény megsértése csak abban az esetben eredményez alkotmányellenességet, ha ezzel együtt az alkotmány más tételes rendelkezése is sérelmet szenved. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezésének értékelése vonatkozásában tanulmányának végén érzékeltette, hogy miért nem gondolja a testület ezzel kapcsolatos interpretációs tevékenységét problémamentesnek. Kritikai véleményt fejtett ki a jogállam formális-materiális értelmezésének viszonyával és az élő jog doktrínájával kapcsolatban. Összességében azonban elismerte azt, hogy a magyar alkotmányvédő szerv ilyen színvonalú munkássága nélkül alkotmányos rendszerünk nem állna azon a fejlettségi fokon, amelyre eljutott.

Halmai Gábor „Változó minták és mércék” címet viselő munkájában³ a tág értelemben vett kifejezési szabadság részterületeinek bemutatásán keresztül igazolta, hogy az alkotmánybírák a tíz év során olyan módosuló mintákat követtek, amelyek miatt joggyakorlatuk inkább liberálisnak mondható, egyenesen azonban semmiképpen sem tekinthető. Kiemelte, hogy ennek a liberalizmusnak nem feltétlenül és kizárólag a döntéseket támogatók ez irányú felfogása az oka, hanem a kor lényegesen liberálisabb társadalmi-politikai környezete. Halmai professzor a tanulmányában elemezte az amerikai és német bíróságok, illetve adott esetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának a vizsgált témára vonatkozó gyakorlatát. Véleménye szerint a gyűlölet-beszéddel összefüggésben az Alkotmánybíróságnak a német testülettel hasonlatos érvelési technikája figyelhető meg. Megjegyezte, hogy az Alkotmánybíróság a vélemény-szabadság kitüntetett alkotmányos értékét valló korábbi felfogását a 2000 májusában hozott határozatában teljesen feladta. A közjogi méltóságok bírálatára és a közügyek vitathatóságára vonatkozóan utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság az ítélkezési gyakorlatában nemcsak az amerikai Legfelső Bíróság, de a strasbourgi bíróság joggyakorlatát is követte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a politikusok esetében a megengedhető kritikai küszöb a magánszemélyekhez képest azért alacsonyabb, mert a jó hírük védelmének egyensúlyban kell lennie a közügyek szabad megvitatásához fűződő társadalmi érdekekkel. A cenzúra tilalmával kapcsolatban Halmai Gábor kifejtette, hogy e külföldi mintákat az Alkotmánybíróság néha ugyan következtetlenül, de folyamatosan követi. Figyelmeztetett azonban arra, hogy ezt a folyamatot a testület az 1997-ben hozott határozatával megtörte, mivel ha az Alkotmánybíróság az addigi gyakorlatát követi, nem juthatott volna a

tanulmányban is kritizált eredményre. Szerző bíráló megjegyzésekkel fűszerezve mutatta be az e témával kapcsolatos alkotmánybírói határozatokban megnyilvánuló véleményváltozásokat. Ennek keretében egyrészt felelevenítette azt, hogy a testület – addigi gyakorlatával ellentétesen – a közlés tárgyára és tartalmára tekintettel fogadta el a vonatkozó korlátozásokat. Másrészt részletekbe menően értékelt a határozathoz fűzött, teljesen eltérő tartalmú két-két különvéleményt. A Lábady-Sólyom álláspont kapcsán hiányosságokra is felhívta a figyelmet, és ezek tükrében indokolta a két másik alkotmánybíró különvéleményének számára elfogadhatatlan voltát. Külön figyelmet fordított az élő jog doktrínájával összefüggő álláspont cáfolatára, amely Halmai szerint az Alkotmánybíróság által kidolgozott elv kiforgatása. Hasonlóan erős kritikát fogalmazott meg – és hosszasan ismertette – a rádiózás és a televíziózás szabadságára vonatkozó alkotmánybírói véleményt. E témával összefüggésben jelezte, hogy az Alkotmánybíróság több lépcsőben vezette le a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő anyajogból a rádió és a televízió szabadságát. A későbbiekben – többek közt – részletesen kifejtette a médiakuratóriumok körüli teljes alkotmányossági problémát, majd élesen kritizálta az Alkotmánybíróság által választott megoldást, amelyben – szerinte – több ponton is lehet hibát találni.

Ádám Antal „Az Alkotmánybíróság egyházakkal kapcsolatos határozatai” címet viselő tanulmányának elején ismertette a vallás fogalmát, és a teljesség igénye nélkül ábrázolta a vallásszabadságnak, mint mindenkit megillető alapjognak a részjogosítványait. Jelezte, hogy a vizsgált szabadságjog általában a gondolat és lelkiismereti szabadsággal együtt szerepel, majd megállapította ezek egymáshoz való viszonyát. Mindezekkel összefüggésben vázolta, miért nem tekinthetők az abszolút individuális hitelvi koncepciók vallásnak. Tanulmányának további részében megemlítette azt, hogy a vallásszabadság is – mint több más alkotmányi érték – azért minősül közös kincsnek, mert biztosítja a pluralitást. Ádám professzor rövid történeti áttekintés után bemutatta az egyház és az állam magyarországi viszonyát, amellyel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az állam

semlegessége nem jelenthet közömbösséget. Ennek az elvnek a megvalósulására hazánkban is létező példákat hozott. Az egyházalapítás feltételeinek rövid módosítási koncepciójával maga is csatlakozott azoknak a véleményéhez, akik a hatályos szabályozás megváltoztatását látnák szükségesnek és kívánatosnak. Ezen túlmenően utalt arra, hogy mi indokolja az egyházi normaanyag összegyűjtését, elemzését, értékelését és korszerűsítését. Ádám professzor a továbbiakban – a vallásszabadságot és az egyházakat érintő alkotmánybírói határozatok lényeges megállapításainak ismertetése előtt – felhívta a figyelmet arra a sajátosságra, hogy „az egyházakat érintő alkotmányossági viták kivétel nélkül az egyházi törvény megjelenése után elfogadott és hatályba lépett jogszabályokhoz kapcsolódtak”. Ezt követően felsorolta azokat az ügyeket, amelyekkel – más országokkal ellentétben – az Alkotmánybíróságnak nem kellett foglalkoznia. A példakkal gazdagon illusztrált, illetve néhol értékelő megjegyzésekkel, kiegészítésekkel tarkított alkotmánybírói határozatok lényeges tartalmi elemeinek kifejtése után Ádám Antal összefoglalóan megállapította, hogy e döntések jelentősen meghatározzák az állami egyházjog kereteit és tartalmát. Ugyanakkor ráirányította a figyelmet arra is, hogy ennek több eleme még korszerű rendezésre szorul. A határozatok jellegzetességeivel kapcsolatban példával érzékeltette e döntések későbbi, azonos tárgykörben alkotott jogszabályokra gyakorolt hatását. Rávilágított arra is, hogy a precedensjogi koherencia és konzisztencia követelménye nem eredményezheti az alkotmánybírói kötelező dogmatika megmerevedését, és ezzel kapcsolatban sajátos kiegészítést is javasolt.

Zlinszky János célja „Az Alkotmány 70/A szakaszának értelmezése az Alkotmánybíróság gyakorlatában” című értekezésével az volt, hogy olyan példákra keresztül mutassa be az Alkotmánybíróság egyéges gyakorlatát, illetve ennek határait, amelyekben az alkalmazhatóság kérdését kollégáitól részben vagy egészben eltérően látta. Mindennek érzékeltetéséhez azonban szükséges volt az alkotmány diszkriminációs szakaszaival összefüggő gyakorlat-hoz néhány bevezető megjegyzést fűzni. Ennek kap-

csán tette nyilvánvalóvá szerző azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróság elé tömegesen kerültek a diszkriminációs szakaszokra hivatkozó kérelmek, és ennek eredményeképpen a testület állandóan finomította a maga álláspontját, amelyben az ellenvélemények csak fokozati, és nem antagonisztikus nézeteltérések voltak. Célkitűzésének megfelelően Zlinszky professor felvázolta, hogy a testülettől eltérően más álláspontot foglalt el, illetve kifogásolta az Alkotmánybíróság jogi képviselő költség-megállapításával kapcsolatos némely döntését mind a büntető, mind a polgári ügyek tekintetében. A következő csoportba tartozó ellenvéleménye az előjogok és kedvezmények alkotmányosságával függött össze. Kiemelte, hogy ellentétben az Alkotmánybíróság testületi álláspontjával, az Országgyűlésnek nem volt joga pozitív diszkriminációt alkalmazni a képviselők végkielégítésével kapcsolatban. Szerinte a testület nem döntött helyesen, amikor nem kifogásolta a hadigondozottak és a rokkantak vasúti kedvezményével kapcsolatos törvény végrehajtási rendeletének meghatározott előírásait. Tanulmányának végén Zlinszky János az adó- és pénzügyi jogszabályok körével kapcsolatban fogalmazta meg, hogy az Alkotmánybíróság sokszor valószínűleg azért nem tudott megbirkózni a vonatkozó joganyagok elbírálásával, mert a szociális jogok tekintetében kevésbé állt megfelelő külföldi joganyag a rendelkezésére. Okként utalt a rendszer áttekinthetlenségére is. Végszóként figyelmeztetett arra, hogy a diszkrimináció terén a jogállami alkotmányosságra való átmenet nagy figyelmet igényel, és a testület még koránt sincs az út végén.

Lábady Tamás „A tulajdonvédelem változása az Alkotmánybíróság gyakorlatában” címet viselő írásában a tulajdon alkotmányos szabályozásának történelmi –Locke, illetve Hobbes munkásságában megjelenő – előzményei és a szocialista alkotmányokban fellelhető tévesztések vázlatos ismertetése után az alkotmányreform vonatkozó jellemzőit és hiányosságait körvonalazta, majd jelezte a hazai tulajdonelméleti deficit hátrányos hatását is. Mindezek azt a következtetést engedték számára levonni, hogy erre az Alkotmánybíróság nem támaszkodhatott megfelelően. Lábady Tamás rámutatott arra, hogy a testületnek a tulajdonjog alkotmányos védelmével kapcsolatos gyakorlata tematikusan három, relatíve jól elkülöníthető részre osztható. Ennek megfelelően értékelt a kapcsolódó döntéseket. Elsőként az államosítási és a tulajdoni sérelmek miatti kárpótlási határozatokat vette górcső alá. Kiemelte közülük a földügy (21/1990. (X. 4.) AB határozat) esszenciális elveit, amelyek lefektetésével a testület a törvényhozásnak elvileg alkalmazható ‘tesztet’ adott, és ezzel hozzájárult a rendszerváltással újrainduló tulajdoni rend stabilitásához. Feldolgozta továbbá

az ezzel összefüggő, ezt kiegészítő elveket kimondó kárpótlási és államosítási döntéseket is. Hangsúlyozta, hogy azzal az Alkotmánybíróság meghatározta a tulajdoni rendszerváltás koherens alkotmányjogi megalapozását. Utóbbival összefüggésben elismerte, hogy ebben az ítéletben a testület összegezte addigi véleményét, és tisztázta az e vonatkozásban felmerült dogmatikai nehézségeket. Jogtörténeti analógiával is élve azonban utalt arra, hogy más végeredménnyel járó határozatot jogbölcseleti szempontból megalapozottabbnak érzett volna, mert így az egész kárpótlási intézményrendszer világosabb dogmatikai alapra került volna. Másodsorban négy alkotmánybírósági döntés lényegi vonásainak kiemelésével a tulajdon és egyenlőség kérdéskörét elemezte. A harmadik csoportba az alkotmányos tulajdoni koncepció kidolgozását megalapozó határozatokat sorolta. Mindenekelőtt azonban nemzetközi tekintéssel is alátámasztott álláspontjával tisztázta a szakirodalomban e téren felvetett problémát. A vonatkozó ítéletek lényeges elveinek felidézése és áttekintése után Lábady professor értetlenségét fejezte ki a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróságnak miért kellett a későbbi határozataiban annak ellenére visszatérnie a működése kezdetén kimondott teszt-hez, hogy azóta a tulajdonvédelem körében finomított és pontosított az álláspontján. Tanulmányának végén az alkotmányos tulajdonjog és tulajdonvédelem kapcsán kifejezetten hangsúlyozta ennek a polgári jogi ‘párjától’ eltérő jellemzőit.

Holló András „Aktivizmus és passzivizmus az Alkotmánybíróság gyakorlatában” című korreferátumában a megjelölt témával kapcsolatos olyan alkotmányos hatáskört érintő, de határeseteknek nevezhető döntéseket mutatott be, amelyek szerinte – néhány szakirodalmi állásponttal ellentétben – mindvégig felhatalmazáson belül maradtak. Ismertetését témakörökhöz kapcsolódóan, csoportosítva végezte el, és mindegyik kategóriánál megjelölte a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokat. Holló András mindenhol értékelő megjegyzésekkel tette élvezhetővé és a laikusok számára is érthetővé e nem kevés szakmai vitát kiváltó kérdéseket, illetve számba vette a pozitív és a negatív megítélések okait. Már értekezése elején jelezte, hogy a passzivizmus fogalmát az eddig általánosan használt tartalomtól kissé eltérően használja, illetve fogja fel, és figyelmeztetett arra, hogy e két kifejezést nem szabad egymástól mereven elválasztani, mint ahogy nem teszi ezt maga az Alkotmánybíróság sem. Ezzel kapcsolatban példaként hozta fel az elévülési határozatot. A csoportosított értékelést Holló András az indítvány-kötöttség alkotmánybírósági értelmezésének jelzett szempontú vizsgálatával kezdte. Megállapította, hogy ennek az elvnek a törvényi korlátját a tes-

tület gyakorlata nem törte át, feltette azonban a kérdést, hogy hol van az indítvány tartalmából kiinduló értelmezés határa. A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása alkotmányos alapelvevé minősítése kapcsán hívta fel a figyelmet arra, hogy az alkotmány ugyan nem tartalmazza ezt az elvet, azonban az absztrakt módon megfogalmazott normák tekintetében azok kibontása az alkotmányos aktivizmuson belül maradt. Szerző hozzátette, hogy ez a megállapítás mindaddig megállja a helyét, ameddig maga az alkotmány nem konkretizálja az adott fogalmakat. Az alkotmányon belüli normakollízió feloldásával és az alkotmány normái közt felállított hierarchiával összefüggésben jelezte, hogy az emberi élethez és a méltósághoz való jogokon kívül minden értékrangsor felállítása relatív. Utalt a sajátos történelmi helyzetnek a véleménynyilvánítási szabadság kiemelt jelentőségének meghatározásában játszott szerepére. Rámutatott arra – és ki is fejtette – hogy az Alkotmánybíróság az általános személyiségi jog, illetve az ebből levezetett különös személyiségi jogok kidolgozása során nem az aktivizmus csúcscaként emlegetett tevékenységet végzett. A hatáskörök kiterjesztő értelmezésében megnyilvánuló gyakorlat alkotmányosságá ellen sem lehet – véleménye szerint – kifogást emelni. Az Alkotmánybíróság e vonatkozású gyakorlatából részletesebben elemezte, illetve értékelt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértéssel, illetve az utólagos absztrakt normakontrollal kapcsolatos döntéseket. Ez utóbbival összefüggésben ismertetett néhány általa is vitathatónak tartott határozatot, amelyekben a kidolgozott alkotmányossági követelmények inkább új normaelemeket tartalmazóknak minősülnek. A jogalkotó számára megállapított elvi tételek kapcsán pedig hangsúlyozta, hogy e gyakorlat azért nem okozhat alkotmányossági problémát, mert az Alkotmánybíróság csak a jogalkotó számára ab ovo irányadó alkotmányos határokat vonja meg, és ezzel a testület nem korlátozza a jogalkotói hatáskört.

Erdei Árpád „Az alkotmánybírósági eljárás” című munkájában végigívelő problémaként szerepeltette az alkotmánybírósági eljárási kódex megalkotásának kérdését. Ezzel kapcsolatban feltétlenül szükségesnek tartaná a mostaninál részletesebb eljárási rendelkezések szabályozásának elfogadását, amelynek kétszintű megvalósulására az Alkotmánybíróság tevékenységét szabályozó koncepcióban esélyt is lát. E következtetésre a hatályos törvényi reguláció és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának vázolásán és értékelésén keresztül jutott. Előbbi kapcsán utalt számos anyagi és eljárási jogi hézagra, amelyet a testületnek kellett tartalommal kitöltenie, valamint arra is, hogy mindezt az ügyrend törvénybe foglalásával orvosolni lehetett volna. Utóbbival össz-

szefüggésben megjegyezte, hogy a szokásjogilag kialakult eljárásban is maradtak bizonytalanságra okot adó tényezők. Az eljárási kódex megalkotásának további indoka lelhető fel az alkotmánybírósági eljárás sui generis voltában, amely bizonyítására Erdei professzor számos példát szolgáltatott. A normakontrollal, mint a testület meghatározó feladatával kapcsolatban emlékeztetett az e hatáskör gyakorlása során alkalmazandó eltérő megközelítési módra és szabályokra, illetve a döntéshez vezető folyamat speciális voltára, valamint a meghozott határozatok sajátosságaira. A folyamat különlegességével kapcsolatban kiemelte a ténymegállapítás és a bizonyítás hiányát. Szerző megmagyarázta a kontradiktórius eljárás hiányának indokát is, és az ilyen elemek mostani meglétének helyessége mellett foglalt állást. Mindazonáltal – tekintettel az Alkotmánybíróság egyéb hatásköreire – szerencsésnek vélné, ha a törvény ezekre a funkciókra figyelemmel az igazságszolgáltatási eljárások rendelkezéseire legalább utaló szabályt tartalmazna. A normakontroll és a jogorvoslati eljárás kapcsolatával összefüggésben vázlatosan felelevenítette, hogy maga a testület is kinyilvánította, nem keveri össze e két tevékenységet. Erdei Árpád a kódex megalkotása melletti következő érvként hozta fel az Alkotmánybíróság saját eljárásának precedensekkel történő kialakítását, mivel ez jogbizonytalansághoz, azaz a jogbiztonság elvének sérelméhez vezethet.

Kukorelli István „A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében” című értekezésének elején a demokratikus hatalomgyakorlás két történelmi alaptípusának vázolását végezte el, illetve beszámolt a közvetett demokrácia térhódításának okáról, valamint a közvetlen hatalomgyakorlás alkalmazásának megmaradásáról. A továbbiakban röviden sorra vette az európai alkotmányok vonatkozó rendelkezéseit, és megállapította, hogy az alkotmányokban e tekintetben általában nincsenek normatív előírások, hanem inkább a hatalomgyakorlás elvi tételének keretszerű szabályozását tartalmazzák. Kivételként jelezte a francia és a kelet-közép-európai alkotmányok duális megoldásait, majd e szabályozási technikára magyarázatot is adott. Tanulmányának következő részében az ezekhez hasonló magyar alkotmányos szabályozást tekintette át. Ezzel kapcsolatban felhívta a figyelmet egyrészt arra, hogy az alkotmányozó nem rendezte megfelelően a két hatalomgyakorlási mód közti viszony kérdését, amelynek magyarázatára történelmi meghatározottságú okokat vonultatott fel. Ezeket a téma szempontjából releváns alkotmánybírósági határozatok ismertetésénél, illetve értékelésénél is szerepeltette, mint a döntésre tagadhatatlan hatást gyakorló tényezőket. Másrészt utalt arra a sajátosságra, hogy a közvetlen demokrá-

cia szabályozásának absztrakciós foka nem mindenhol kielégítő, mivel ott absztrakt, ahol ez nem feltétlenül kívánatos, és ott nem, ahol annak kellene lennie. Kukorelli István kiemelte, hogy e szabályozási hiányosság miatt az Alkotmánybíróságra maradt a két hatalomgyakorlási forma közti viszony rendezésének feladata, amelynek megvalósulását a lényegesebb döntések esszenciális elveinek vázolásával mutatta be. Ennek megfelelően röviden érintette a társadalmi vitáról szóló döntést, amelynek elvei megtalálhatók a későbbi népszavazási határozatokban is. Ez utóbbi döntéseknek volt kiemelkedő szerepük a képviseleti demokrácia és a közvetlen hatalomgyakorlás közti viszony tisztázásában. Említett ítéleteknek azzal az elvi tételével kapcsolatban azonban, amely az Országgyűlés népszavazás általi feloszlásával függött össze, megjegyezte, hogy ez az Országgyűlés számára a népszavazási kezdeményezések elutasítására sokáig hivatkozási alapot jelentett. Rávilágított arra a korrekcióra is, amellyel a testület kimondta, hogy a kötelezően elrendelendő népszavazás a kivételes megnyilvánulási eseteiben a képviseleti demokrácia fölött áll. Ezt követően megcáfolta azokat a szakirodalomban kifejtett álláspontokat, amelyek szerint az Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő döntések éppen e korrekció miatt nem koherensek. Véleménye szerint sem lehet a két hatalomgyakorlási forma közt fennálló viszonyt hierarchiával jellemezni, de felhívta a figyelmet arra, hogy e tekintetben nem hatáskörmegosztásról van szó. Befejezőként Kukorelli István még egy – a szakirodalomban heves vitákat kiváltó – határozatot értékelt, amely a közvetlen demokrácia és a képviselet, illetve az országos népszavazás és az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom viszonyára jelentős befolyással volt. Ennek kapcsán ismertette a felmerült kritikák lényeges problémáit, illetve mindezekre röviden cáfolatot is adott.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a konferencia-kötetben egyaránt megtalálhatóak voltak az Alkotmánybíróság működését átfogóan elemző tanulmányok, továbbá az egyes alapjogokat, valamint a jogállamiság kérdéskörét érintő döntéseknek, és az elmúlt években szakmai vitákat kiváltó elvi, elméleti problematikáknak az ismertetése és értékelése. A konferencián elhangzott referátumok tanulmányok formájában való publikációja nemcsak bővítette a magyar Alkotmánybíróság munkájáról szóló szakirodalmat, hanem hozzájárult az alkotmánybírósági gyakorlat reális, szakmai alapú értékeléséhez is.

Jegyzetek

¹ Tízéves az Alkotmánybíróság (Szerk.: Bitskey Botond) Alkotmánybíróság, Budapest 2000

² Súlyom Lászlónak e tanulmánya angol nyelven is megjelent. L. még Megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. (Szerk.: Halmi Gábor) INDOK, Bp. 2000 pp. 21–47.

³ Halmi Gábor e tanulmánya szintén megjelent a „Megtalált Alkotmány?” című kötetben.

Kamarás Éva Kornélia
demonstrátor

„Az egyházak és az állam viszonya”

E címmel 2001. március 8-án az Egyetem Rektori Tanácstermében a Hanns Seidel Alapítvány és az Alkotmányjogi Tanszék szervezésében német nyelvű szeminárium megrendezésére került sor. *Petrétei József* tanszékvezető egyetemi docens megnyitó beszédét követően Hans-Friedrich Freiherr von *Solemacher-Antweiler*, a Hanns Seidel Alapítvány budapesti képviselője köszöntötte a résztvevőket és elismeréssel szólt a konferencia német és magyar előadói által több mint egy évtizede folytatott eredményes szakmai együttműködésről.

1. A német nyelvű szeminárium első előadója Heinrich *Scholler* professzor volt, aki „Az egyházak mint közjogi testületek helyzete a Szövetségi Köztársaságban” címmel tartotta meg előadását. Scholler professzor úr kiemelte: bár máig vita tárgya Németországban, hogy milyen terjedelemben és milyen fokon érvényesül az állam és az egyház elválasztása – vagyis csak jelképesnek, avagy teljesnek tekinthető-e –, annyi bizonyos, hogy az egyházak közjogi testületként való elismerése további jogi előírások tömegének kibocsátását vonja maga után. Ezáltal ugyanis az állammal párhuzamosan működő, rendelkezési joggal felruházott hatalomként működnek, amit jeleznek az általuk ellátott feladatok: temetkezésügy szervezése, az egyházi adó szedése mellett ide tartozik az egyházak oktató tevékenysége az állami egyetemeken, a vallásoktatás rendes tantárgyként való oktatása az állami iskolákban, a katonai lelkészek tevékenysége, az állami bizottságokban való részvétel (fiatalkorúak jóléti bizottságaiban, médiafelügyeleti és vizsgálóbizottságokban). További jogalkotást igényel a büntetőjogban a rangjelzések tiszteletben tartásának, a dologi jogban a „res sacra” védelmének, valamint a vallási közösségekből való kilépésre vonatkozó szabályoknak, az egyházi közalkalmazottaknak, az ún. egyházi szolgálatnak közszolgálatként való elismerésének rendezése.

Az 1949-ben keletkezett német Szövetségi Alaptörvény (GG) is kiemelte a lelkiismereti szabadságot a tradicionális állami egyházi jogi kontextusból, és az alapjogi katalógus egyik különálló szakaszában – 4. cikk (1) bekezdésében – szabályozta, a vallásszabadsággal, valamint a vallási és világt-

nézeti meggyőződés szabadságával együtt. Az ezt követő (2) bekezdésben a vallásgyakorlás szabadsága – Scholler professzor meglátása szerint – mint egyéni jog, vagyis nem az egyház kollektív jogaként nyert rögzítést.

Ennek megfelelően a lelkiismereti szabadságot illető joggyakorlat a munkajogban – vagyis a magánjogi szférában – is megjelenik. A témával kapcsolatos ügyek egyikében a Szövetségi Munkaügyi Bíróság helytadott a munkavállaló keresetének, és kimondta a – munkakötelezettség nem teljesítésére alapozott – munkaadói felmondás jogellenességét. A munkaadó olyan gyógyszer előállítására¹ szólította fel a munkavállalót, amelynek elkészítése annak etikai elveivel összeegyeztethetetlen volt, így a bíróság ítéletében a munkavállaló lelkiismereti szabadságára alapozva hozta meg döntését.

Az állam és az egyház két olyan hatalomként jelölhető meg, amelyek számtalan területen kerülnek érintkezésbe egymással, és kapcsolatuknak jogilag szabályozottnak kell lennie. Bodin óta ugyanis az államot főhatalom illeti meg, végső szabályozás kizárólag az állam által, törvényben vagy szerződés útján történhet. A Szövetségi Alkotmány a vallási közösségek szerepét a 140. cikkben a Weimari Alkotmány (Weimarer Reichsverfassung, WRV) vonatkozó 136-139., 141. cikkei átvételével rendezte. Ezzel a vallási közösségekre vonatkozóan [137. cikk (3)] az állami önkorlátozás garanciája is megállapítást nyert. Az állam eszerint az egyház számára saját ügyei tekintetében nemcsak egyedi feladatainak fizikai megvalósítását teszi lehetővé, hanem az állami közrendbe való szervezeti beilleszkedésre való jogot is felkínálja és biztosítja. Ennek következtében így a lelkiismereti szabadság az állam és az egyház viszonyrendszerét rég elhagyta, és primátust szerzett az emberi jogok és az alapjogok területén. Radikálisan világi alkalmazásában a lelkiismereti szabadság tehát az állam és az egyház teljes elválasztását jelenti, amit azonban ebben a formában soha nem deklaráltak a német állami egyházjogban, és soha nem ismertek el. A lelkiismereti, világnézeti és vallásszabadság emberi jogi alaphelyzetének elismerése mellett újabb és újabb megfogalmazások állnak, amelyek az arra vonatkozó garancia ellenére, hogy többé nem létezik államegyház, mégis elismerik az egyházak közjogi testületi státuszát, egyedi ügyekben pedig önkormányzati jogát.

Az egyházak az államilag szervezett társadalom közéletében nagy jelentőségű „történelemformáló erőként” való elismerése azokban az államokban, amelyek később a Német Birodalmat alkották, oda vezetett, hogy a pusztán magánegyesülésektől különböző, speciális státuszt kaptak. Ez a tulajdonságuk, mely „rejtélyes tiszteletbeli címnek” is

tekinthető, elveszti rejtélyességét, ha megállapításra kerül, hogy ezalatt egyedi státusz értendő az olyan személyegyesülések számára, amelyek az államilag szervezett társadalom számára különösen fontosak. A közjogi testület jogfogalmának tartalmához az alkotmány teljes körű értelmezése révén juthatunk el. A fogalom értelmezése körül viták folynak. Von Campenhausen pontatlannak és homályosnak tartja a minősítést, H. J. Wolff az egyházakat csak rendszertanilag sorolja be a közjogi testület kategóriájába, Weber pedig szuverén szervezeti egységként, szuverén szövetségként jelöli meg őket. Scholler professzor leszögezte: a közjogi testület státusza nem jelenti azt, hogy az egyház az állam meghosszabbított karja, kiutalt állami feladatok végrehajtója lenne, vagy hogy a közvetett államigazgatás egy részét alkotná. Szervezeti különállásában ugyanis az állampolgárok olyan közösségi érdekeit gondolzza, amelyek nem tartoznak állami feladatkörbe.

A közjogi testületi státusz nem jelent betagozódást az állam szervezetébe, nem közigazgatási jogi, hanem alkotmányjogi státusz. Az egyházellenes elkülönítés rendszerének helyébe partneri viszony lépett. A WRV 137. cikk (2) és (3) bekezdése az egyesülési szabadságot, valamint a mindenre érvényes törvények korlátain belüli önállóságot garantálja a vallási közösségek számára. Ezek a rendelkezések minden vallási közösségre érvényesek, akár jogképesek, akár nem, legyenek bár magánjogi egyesülések, vagy közjogi jellegűek. A Weimari Alkotmány 137. cikk (4) és (5) bekezdése a vallási közösségeket jogi személyekként illeszti be az állami jogrendszerbe. Itt is az alkotmány egységességének alapelve érvényesül. A közjogi státusz intézményi garanciája azt jelenti, hogy ez nem vonható el, jóllehet a vallási közösségek némelyike a körülmények megváltozása esetén elveszítheti. Abból kell kiindulnunk, hogy a közjogi státusszal rendelkező vallási közösségek közjogi státuszát ugyan elismeri az állam, de eziránt nem intézkedik automatikusan. A WRV 137. cikk (4) bekezdés értelmében a vallási közösségek a mindenkori számára érvényes törvény szerint, a polgári jog alapján nyerik el jogképességüket. Az (5) bekezdés szerint a vallási közösségek úgy szerezhetnek közjogi testületi státuszt, ha alapszabályuk és tagjaiknak száma alapján tartós működést képesek bizonyítani. A több vallási közösséget összefogó szövetség ugyancsak közjogi státuszt kap. Az Alkotmány eredeti és származékos közjogi testületű vallási közösségeket különböztet meg. Az előbbi közösség már az Alkotmány hatálybalépése előtt rendelkezett ilyen jelleggel, míg az utóbbi csak az alaptörvény életbelépésével szerezte meg azt. E közjogi státusz szempontjából jelentős alapelvnek számít az egyenlőségi elv. A WRV 137. cikk (5) bekezdés 2. mondata alapján a val-

lasi közösségek, illetve a velük egy tekintet alá eső világnézeti közösségek kérelmükre azonos jogokat szerezhetnek. Ha ezt az egyenjogúsítást tőlük megtagadják, közigazgatási úton érvényesíthetik a státusz megszerzésére vonatkozó igényüket. A határozatlan jogfogalmak, mint a „tartós működést képesek bizonyítani”, lehetővé teszik a tartományi jogalkotás számára, hogy kiegészítő rendelkezéseket hozzon. A bajor alkotmány 143. cikk (2) bekezdése például öt éves időtartamból indul ki, amely eltelte után a tartósság vélelmezhető.

Az a kérdés, hogy a egyházak rendelkeznek-e a közjogi testületeket illető jogokkal, illetve az állam ezekkel felruhazza őket vagy csak elismeri számukra, még tisztázatlan. A konkrét rendelkezések során más-más megfogalmazások használatosak. Nagyobb jelentőségű azonban, hogy a közjogi testületi státusszal rendelkező egyházakkal szemben is fennállnak-e az alapjogok. A Szövetségi Alkotmánybíróság nyitva hagyta ezt a kérdést.

Az osztrák kánonjogi konkordátum kánonjogiilag határozza meg a közjogi testület természetét és alapját, míg a német megoldás szerint köztisztviselői ranggal csak akkor rendelkezhetnek az egyházak, ha korábban is volt ilyen pozíciójuk. A közjogi testületként való elismerés révén az egyház kisebb alegységei, az egyházjogiilag szervezett felekezeti közösségek – pl. a római katolikus egyházmegye, az evangélikus tartományi egyház – is rendelkezhetnek jogképeséssel.

A Scholler professzor által is képviselt jogirodalmi álláspont szerint szükséges lenne felkészíteni az államigazgatást arra, hogy az egyházmegyék, egyházközségek tartományok által jóváhagyott változását, újjáalakítását a jogviszonyok átláthatósága érdekében hivatalos közlönyben publikálja, és róluk jegyzéket vezessen. A státusz elismerésének, adományozásának szokásjogi és írott jogi szabályai is léteznek. Az 1973. évi hamburgi szabályozás² alapján például az elismeréshez megkövetelt a törvényi forma. A porosz rendszerben a gyakorlat a törvényi és az egyszerű minisztériumi határozat között ingadozott.

Az alapproblémát Scholler professzor egyrészt az értékrend és az alapjogok rendje, másrészt az alapvető jogok és az alapvető kötelezettségek körüli nézeteltérésben látja. Előadásában bírálta az ítélkezési gyakorlat és a Szövetségi Alkotmánybíróság által alkalmazott szubjektív értékrend alkalmazását, amelynek következményeként elmosódnak a jog és az erkölcs határai.

2. A szeminárium következő előadója Dr. Jürgen Harbich, a Bajor Államigazgatási Iskola főigazgatója volt, akinek előadása „Vallásoktatás Németország állami iskoláiban” címmel hangzott el. Megállapítása szerint napjainkban az egyházak egyre kevésbé nélkülözhetők az emberi közösség vallási és erköl-

csi alapjainak megőrzésében és megerősítésében. A németországi egyházak olyan intézmények, melyek meggyőzően képesek a nyilvánosság előtt erkölcsi alapértékeket képviselni. A vallási kultúra és jogtudat között – amelyek a demokratikus jogállam fontos pillérei – szoros összefüggés áll fenn. A vallást nem szabad kizárólagosan a magánszférába utalni, a vallási közösségeknek indokolt feladatkört biztosítani a közéletben is. Bár az iskolai vallásoktatásról az állam köteles gondoskodni, a vallási közösségeknek kell viselniük az oktatás tartalmáért a felelősséget.

Bár a Weimari Köztársaság óta Németországban nincs államegyház, számos olyan ügy létezik, amelyen az egyház és az állam közösen munkálkodik. A vallásoktatás tekintetében különösen szoros az együttműködésük. Az állam a szervezeti előfeltételekről gondoskodik, míg a tartalom kialakítását nagyrészt átengedi az adott vallási közösségnek.

Mivel a német Alaptörvény liberális állama vallássemleges, a vallási területet nem definiálhatja és nem szabályozhatja. Ez a fajta önkorlátozás megóvjaa az államot annak veszélyétől, hogy az emberek gondolkodását irányítani akarva totalitásra törekedjen. Másrészt a szekularizált államnak is elemi érdeke fűződik az alapvető értékekről való széles körű közmegegyezéshez, amely az állam alapját képezi. Ez az alapkonszenzus azonban az állam által nem szervezhető meg. Ez – Ernst-Wolfgang Böckenförde idézve – azt jelenti, hogy „a liberális, szekularizált állam olyan előfeltételezésekből él, amelyeket maga nem tud garantálni.” Ezért más szerveződéseknek, mindenekelőtt az egyházaknak kell ezeknek az értékeknek a jelenlétéről és továbbéléséről gondoskodniuk.

Korunk felekezetszemleges állama az állami és az egyházi intézmények szervezeti elválasztását követeli meg. Az Alaptörvény azonban – Franciaországgal és az Egyesült Államokkal ellentétben – nem világi államot deklaráll. A Szövetség és a tartományok jogrendszere az állam és az egyházi közösségek kooperációjának széles körét ismeri. Az állam a vallásszabadságot mint egyéni és mint kollektív jogot is biztosítja. A vallás szabad kibontakoztatásának joga tehát mind a privát, mind a közösségi életben – tehát az iskolában is – alapjogi védelemben részesül.

A vallásoktatásra vonatkozóan a németországi állami iskolákban irányadó alkotmányjogi sarokpontok a következők: az állam felekezetszemleges [a GG 140. cikke szerint], biztosítja a tanulók és a szülők vallásszabadságát [GG 4. cikk], a szülők neveléshez való jogát [GG 2. cikk (4) bekezdés], az állam képzési kötelezettségét [GG 7. cikk], a vallási közösségek jogait [GG 7. cikk (3) bekezdés].

Az oktatásügy állami felügyeletéről szólva Dr.

Harbich rámutatott arra, hogy amíg a középkorban az iskolaügy – melyet az 1648-ban megkötött vesztfáliai béke is annexum religionisként aposztrofált – csaknem teljesen az egyház kompetenciájába tartozott, Németországban az állam csak a 18. századtól tart igényt az iskolaügy fölötti fennhatóságra. 1717-ben Poroszországban bevezették az általános iskolakötelezettséget. Az 1794. évi porosz Allgemeines Landrecht szerint a teljes oktatás- és nevelésügy állami szervezés és felügyelet alá kerül. A GG szerint az iskolai nevelés az állami tevékenység súlyponti eleme. Bár az állam még a népiskolákra nézve sem rendelkezik korlátlan monopóliummal [GG 7. cikk (4) és (5) bekezdés], mégis az állami oktatás számít alap esetnek. Alapjában véve a Német Szövetségi Köztársaságban a tartományok felelősek az iskolaügyért, mivel az Alaptörvény szerint a művelődésügyi fennhatóság őket illeti. Az oktatásügy néhány lényeges alapelvét tekintve azonban a szövetségi alkotmányjog szabályozása a mérvadó.

A GG 7. cikk (1) bekezdés szerint a teljes iskolaügy az állam – vagyis a tizenhat szövetségi tartomány – felügyelete alatt áll. Az oktatás feletti felügyelet fogalmát – csakúgy, mint a weimari időkben – a német közigazgatási jogban tág értelemben fogják fel. Az iskolaügy állami felügyeletéhez tartoznak az iskolaügy tervezésére és szervezésére vonatkozó olyan jogkörök, amelyek célja olyan iskolarendszer kialakítása, mely minden fiatal állampolgár számára képességeinek megfelelően biztosítja a mai társadalmi életnek megfelelő képzési lehetőségeket. E rendszer kiépítésében az állam szabadsága nem csupán az iskolák szervezésére terjed ki, hanem az oktatási célok meghatározására és a képzés folyamatának tartalmi kialakítására is. Az állam kétségtelen joga, hogy a fiatalok neveléséről maga gondoskodik. E körben tevékenysége nem korlátozódik a szakmailag értékesíthető tudás közvetítésére, kötelezettsége a szellemi-erkölcsi fejlődésre is kiterjed, így arra is, hogy a diákok az alapértékeknek a rendjébe bevezesse, amelyek az alkotmányban szabályozott állami közösség számára alapul szolgálnak (mint például a személy, a becsület, az emberi méltóság és mások anyagi javainak tiszteletben tartása). Joga és kötelessége az iskolának az is, hogy őszinteségre, segítőkészségre, felelősségtudatra, tisztességre és a gyengébbekkel szembeni szolidaritásra neveljen.

Az állami felügyeletnek – mint azt az előadó hangsúlyozta – természetesen vannak bizonyos határai. Az együttélés általánosan elfogadott normáinak köre – éppen az utóbbi évtizedek folyamán – szűkebbé vált. A kétségtelenül közös alapelvek, a közvetítő, közös értékek stabilitása csökkent. Itt húzódik az állami iskola jogkörének határa arra vonatkozóan, hogy kötelező megállapításokat tegyen és

közvetítsen. Az iskola a pártpolitikai értékvitákban nem állhat egyik oldalra sem, tiszteletben kell tartania a politikai véleményalakítás szabadságát. Demokratikus jogállamban a hivatalviselők és a mandátummal rendelkezők nem jogosultak arra, hogy az alapjogokkal rendelkező állampolgár véleményét elképzeléseik szerint alakítsák. Nem utolsósorban ebben különbözik a demokratikus jogállam a totalitárius rendszerektől, és azok átfogó népnevelő programjaitól.

Az iskolai vallásoktatás – a felekezetektől független iskolák kivételével – már a Weimari Köztársaságban kötelező tantárgyként nyert rögzítést [WRV 149. cikk (1) bekezdés 1. mondat]. A GG 7. cikk (3) bekezdésének 1. mondata csaknem szó szerint veszi át ezt a szabályozást, amely alkotmányi biztosítékként a vallásoktatás intézményi garanciáját jelenti.

Az a kérdés, hogy a GG 7. cikke (3) bekezdéséből – amelynek 2. mondata szerint a vallásoktatás (az állami felügyeleti jog mellett) a vallási közösségek alapelveinek megfelelően zajlik – egyéni jogok is fakadnak-e, véglegesen még nem tisztázott. Az uralkodó nézet ezt a vallási közösségek jogaként ismeri el. Viták tárgya a diákok és a szülők jogállása, mivel a vallási közösségek közreműködése nélkül nem működhet vallásoktatás. Az előadó álláspontja szerint semmi sem szól az ellen, hogy a diákoknak és a szülőknek is egyéni joguk, illetve az állammal szemben érvényesíthető igényük áll fenn a vallásoktatás intézményesítésére.

Az állami iskolákban a vallásoktatás – a felekezetektől független iskolák kivételével – rendes tantárgyként történik. Bajorországban nem működik felekezetektől független iskola, tehát minden bajor állami iskolában folyik vallásoktatás. Bajorország állami iskoláiban a keresztény felekezetek alapelvei szerint oktatják és nevelik a diákokat [Bajor Alkotmány 135. cikk 2. mondat]. A Szövetségi Köztársaság régi tartományaiban – Észak-Rajna-Weszfáliától eltekintve – a keresztény közösségi iskola az általános iskolatípus. Az új tartományok alkotmányai az iskolai nevelés céljait a keresztény felekezetek alapelveire való hivatkozás nélkül fogalmazzák meg. A különböző iskolatípusok léte alkotmánykonform, mivel a GG 4. cikk (1) és (2) bekezdése alapján az állami iskolák vallási-világnézeti jellegét – a vallásszabadság figyelembevételével – az egyes tartományok határozzák meg.

A keresztény közösségi iskola ugyanakkor – mint arra a Szövetségi Alkotmánybíróság rámutatott – nem lehet hittérítő iskola. „Az ilyen iskola nevelési célja – a vallásoktatáson kívül, amelynek látogatására senki sem kényszeríthető – nem lehet keresztény felekezeti meghatározottságú. A kereszténység helyeslése a profán tárgyakban elsősorban a nyugati történe-

lem során kialakult, letisztult kulturális-művelődési tényezők elismerésére, nem pedig a hitelvek valóságára vonatkozik, s így a nem keresztényekkel szemben is – a történelmi adottságok továbbélése okán – legitimnek tekinthető, amelyet a másként gondolkodókkal szembeni tolerancia gondolata is erősít.”³

A vallásoktatás kötelező, mivel rendes tantárgynak minősül. Ez azt jelenti, hogy a diák a felekezete szerinti vallásoktatáson köteles résztvenni, ha csak arról gondviselői nem iratták ki. Az órai munkáért kapott jegy bekerül a bizonyítványba. Szervezeti okokból a vallásoktatás megindításához a diákok minimális száma szükséges, ami tartománytól függően öt és tizenkettő között ingadozik.

A vallásoktatás esetében a „megbízó” nem a val-

lási közösség, hanem az állam, amely azonban felekezeti semlegessége okán a vallásoktatás tartalmát nem határozhatja meg. A GG 7. cikk (3) bekezdés 2. mondata szerint a vallásoktatás „a vallási közösség alapelveivel összhangban” zajlik, az alkotmány alapján „felekezeti meghatározottságban és kötöttségben”.

A vallásoktatás biztosítójaként az oktatókról való gondoskodás⁴ az állam feladata. A vallásstanárok vagy állami szolgálatban vannak, vagy a vallási közösség alkalmazottai. A vallásoktatónak az órátartáshoz a vallási közösség kifejezett elismerésére van szüksége.⁵ Bár az állam a GG 7. cikk (3) bekezdésének 2. mondata alapján felügyeleti jogot gyakorol a vallásoktatás felett, az összhang szükségessége miatt ebből a jogból a vallási közösséget is részesítenie