

## AZ ANTIK RÓMA VALLÁSI RENDSZERE

BAJÁNHÁZY ISTVÁN\*

A római papságra vonatkozó szabályok a római jogban a közjog, a *ius publicum* részét képezték. Jelen munkámban az antik római állam vallási szervezetrendszerét, ezen belül a profán állami élettel szorosabb kapcsolatban álló papi tisztségek szervezetét és működését kívánom bemutatni. Ezek között a kormányzó elv a decentralizáció és a mellérendeltség volt. Minden egyes önálló papi tisztségviselő, illetve papi testület a saját szabálya szerint önállóan működött. Ugyanakkor ez nem vezetett anarchiához, a pontifexek vezetője a *pontifex maximus* egyben a teljes papság vezető személye is volt. A papság számos ponton beavatkozhatott a világi államéletbe is. Erre az augurok testületének volt a legerősebb lehetősége: a tisztségviselők lemondását gyakorlatilag bármikor elérhették vallási hibára hivatkozással.

**Kulcsszavak:** antik Róma, *ius publicum*, sacerdotēs, rex sacrorum, flamen, pontifex, *pontifex maximus*, augur, Vesta, Titus Livius, M. Tullius Cicero.

The rules governing the life of the priesthood at Rome belonged to the Public Law (*ius publicum*) in the Roman Law. In the present paper I intend to introduce the sacral-system of the ancient Roman State, especially the organization and function of those priesthood, how were in close connection to the profane life of the Roman State. There governing principle was the decentralisation and the equality between those participants. All independent priest or society of priests worked individually under his own rules. However this individuality led them not to the anarchy: the chief of the pontifices, the *pontifex maximus* was as well the leading person of the whole priesthood. The priesthood had many occasions to intervene in the profane state-affairs as well. For that the best opportunity had the priesthood of the *augures*. They can force the abdication of the magistrates due to the sacral-error practically at any time.

**Keywords:** ancient Rome, *ius publicum*, sacerdotēs, rex sacrorum, flamen, pontifex, *pontifex maximus*, augur, Vesta, Titus Livius, M. Tullius Cicero.

### 1. Bevezetés

A pogány Róma vallása (*religio*)<sup>1</sup> HAHN István szerint „jogászi” volt,<sup>2</sup> amelynek lényege a szertartások pontos, lelkiismeretes teljesítése volt.<sup>3</sup> A rómaiak a túlvilágiakkal tehát egyfajta „szerződéses” kapcsolatban álltak: nézetük szerint, ha megkapják az istenek, ami jár nekik, akkor ők is megadják azt, amit az emberek kérnek tőlük.<sup>4</sup> Erre talán legszemléletesebb példa az istenek felé tett ígéret (*votum*), amelynél csak az abban foglalt kérés teljesítés esetén volt kötelesség az istenek felé tett ígéret (pl. templom, szentély felépítése, játékok meg-

---

\* Dr. BAJÁNHÁZY ISTVÁN  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Római Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogbajan@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> A *religio* jelentéseihez ld. HAHN István: *Róma istenei*, Gondolat, Budapest, 1975, 22.

<sup>2</sup> HAHN: i. m. 7. „a római vallás valóban formalista és szertartások-meghatározta, ha úgy tetszik »jogászi« vallás.”

<sup>3</sup> HAHN: i. m. 7.

<sup>4</sup> HAHN: i. m. 23. „A klasszikus *do ut des* („adok, hogy adj”) formula az ember és istene közötti kapcsolatot is szabályozza.”

rendezése) teljesítése.<sup>5</sup> A római vallástól tehát távol állt mind a színes képzeletvilág, mind a szeretet,<sup>6</sup> azt egyfajta racionális, földhözragadt vallásnak tekinthetjük. Ettől függetlenül a vallási szabályok kiemelt jelentőséggel bírtak a rómaiak mindennapi életében, Livius szerint: „Őseink minden jelentős vállalkozásukat az istenekkel kezdték, és velük is fejezték be.”<sup>7</sup> Cicero szerint pedig a rómaiak voltak a legvallásosabbak a világon.<sup>8</sup> ALFÖLDI egyenesen a rómaiak „babonás istenfélelmét” említi,<sup>9</sup> KOCH szerint pedig egyfajta államalkotó tényezőnek tekintették a rómaiak az istenek akaratát.<sup>10</sup> A vallási szabályoknak tehát a rómaiak kiemelt jelentőséget tulajdonítottak, azok átszöfték mindennapjaikat, bár ez a hozzáállás a köztársaság végére már hanyatlóban volt.<sup>11</sup> De az azt megelőző időben jól megfigyelhető a rómaiakra egyébként is jellemző ragaszkodás az ősi szokások betartásához, ami azzal a következménnyel járt, hogy olyan cselekménysorok és szokások is megőrzésre kerültek, amelyeknek eredetével vagy az ahhoz használt kifejezések pontos jelentésével már maguk a rómaiak sem voltak tisztában.<sup>12</sup> Ennek az a magyarázata, hogy az ősi magánjoghoz hasonlóan a szakrális cselekedeteknél is az előírt forma, cselekménysor, szöveg pontos betartása bírt kiemelt jelentőséggel, ezek elvétele esetén az egész ügylet érvénytelennek minősült és azt meg kellett ismétetni.<sup>13</sup>

Jelen munkámban a papi testületek színes világát kívánom az olvasó elé tárni elsősorban leíró jelleggel és azzal, hogy nem célom a római vallási élet bemutatása, mivel az nem képezi a jogtudomány kutatási területét,<sup>14</sup> így egy-egy testületnél annak fő feladatainak megemlézése mellett csak a szervezeti felépítésre koncentrálok. Bemutatom ugyanakkor az ezekkel kapcsolatos vitákat, összeütközéseket, lábjegyzetben a releváns források helyeket eredetiben és általában fordításban is megadva, egyfajta szöveggyűjteményként.

<sup>5</sup> Ehhez ld.: BAJÁNHÁZY István: *A votum mint szerződés?*, Doktoranduszok Fóruma. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának szekciókiadványa. Miskolc, 2001, 23–31.

<sup>6</sup> HAHN: i. m. 7.

<sup>7</sup> Liv. 45.39.10.: „*Maiores vestri omnium magnarum rerum et principia exorsi a dis sunt et finem statuerunt.*”

<sup>8</sup> Cic. harusp. resp. 9.19.: „*omnes gentes nationesque superavimus.*”

<sup>9</sup> ALFÖLDI Géza: *Római társadalomtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 46.

<sup>10</sup> Carl HOCH: *Gotttheit und Mensch im Wandel der römischen Staatsform*, in: *Das Staatsdenken der Römer*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1966, 47.: „Die Götter erscheinen auf diese Weise als die eigentlichen Baumeister des Staates.”

<sup>11</sup> Liv. 43.13.1.: „*Non sum nescius ab eadem neclegentia, quia nihil deos portendere vulgo nunc credant, neque nuntiarum admodum ulla prodigia in publicum neque in annales referri.*” = „Tisztában vagyok velem, hogy a közönyösség miatt, amelynek hatására az emberek manapság általában nem hisznek abban, hogy az istenek bármit is előre jelezzenek, egyáltalán semmiféle csodajelről nem tesznek említést az államnak, s ezeket nem is örökítik meg az évkönyvekben.”

<sup>12</sup> HAHN: i. m. 24., Ld. még a *carmen arvale* szövegét. Vö. HAHN: i. m. 27.; Robert MUTH: *Einführung in die griechische und römische Religion*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1998, 308.

<sup>13</sup> Liv. 8.30., 23.19., 23.36., 41.14.

<sup>14</sup> Ehhez ld. Kurt LATTE: *Römische Religionsgeschichte*, München, 1960, Robert MUTH: *Einführung in die griechische und römische Religion*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1998, Joachim MARQUARDT: *Handbuch der römischen Altertümer*, VI. Band, IV. Das Sacralwesen, Leipzig, 1885, Anna Viola SIEBERT: *Instrumenta Sacra, Untersuchungen zu römischen Opfer-, Kult- und Priestergeräten*, Walter de Gruyter, Berlin, 1999, Mary BREAD, John NORTH, Simon PRICE: *Religions of Rome: Volume I, A History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, HAHN István: *Róma istenei*, Gondolat, Budapest, 1975.

## 2. A pogány Róma vallási rendszere általában

A római jogban a *ius publicum* legáltalánosabb értelemben a közjogot, vagyis mindazon (jog)szabályok összességét jelentette, amelyek a római állam működésére vonatkoztak.<sup>15</sup> Az eredetileg Ulpianustól származó és a Digestába is felvett megfogalmazás szerint a közjog a magisztrátusokra (*magistrati*), a vallásra (*sacra*) és a papságra (*sacerdotes*) vonatkozó szabályokból áll.<sup>16</sup> Bár ezt nem tekintjük a római közjog definíciójának,<sup>17</sup> hanem csak egy példálózó jellegű hármassorolásnak,<sup>18</sup> ennek ellenére ez is igazolja számunkra, hogy a vallási rendszerre (*sacra*) és a papi tisztségviselőkre (*sacerdotes*) vonatkozó szabályok egyértelműen a római közjog részét képezték. Érdekes azonban, hogy ettől függetlenül a források néha kifejezetten is hangsúlyozzák az egyes papi tisztségviselők közjogi jellegét, tehát nem egyszerűen csak *sacerdotes*-ről beszélnek, hanem hangsúlyosan *sacerdotes publici*-ről!<sup>19</sup> Ez látszólag felesleges szószaporítás, de ez az ellentmondás rögtön feloldódik, ha figyelembe vesszük, hogy a vallási kultuszok területén is megfigyelhető a római jogból is ismert kettős (*ius publicum* – *ius privatum*) felosztás,<sup>20</sup> tehát a köz- és magán viszonyok közötti különbségtétel. Ismeretesek voltak ugyanis köz- és magán istenségek,<sup>21</sup> illetve köz- és magánszertartások,<sup>22</sup> köz- és magán fogadalmak (*voti publici* – *voti privati*),<sup>23</sup> köz- és magán áldozatok,<sup>24</sup> köz- és magán oltárok, illetve szentélyek és templomok egyaránt.<sup>25</sup> A magánszertartásokat általában otthon a *pater familias* önállóan végezte el,<sup>26</sup> de néha ezekhez is igénybe vették a papi testületek tagjai által nyújtott szolgáltatásokat, ezek azonban ekkor is a magán szférába tartoztak. A közszertartások viszont már az egész közösséget

<sup>15</sup> Vö. Liv. 41.18.16.: „*Periti religionum iurisque publici*” = „A vallási ügyekben és a közjogban jártasak kijelentették”.

<sup>16</sup> Ulp. D. 1.1.1.2.: „*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit.*”

<sup>17</sup> Iavol. D. 50.17.202.: „*Omnis definitio in iure civili periculosa est.*” Vö. Max KASER: *Das römische Privatrecht*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1955, 174.

<sup>18</sup> MAX KASER: „*Ius publicum*” und „*ius privatum*”. ZSS 103 (1986), 9–10; Ulriche, MALMENDIER: *Societas Publicanorum, Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Böhlau Verlag, Köln, 2002, 67.

<sup>19</sup> Liv. 25.2.1.: „*publici sacerdotes*”; Liv. 41.21.8.: „*Sacerdotes publici ea pestilentia mortui sunt.*”; Liv. 42.28.10.: „*Eo anno sacerdotes publici mortui.*”; Gell. 10.15.1.: „*quos in libris qui De Sacerdotibus Publicis compositi sunt.*”

<sup>20</sup> Ulp. D. 1.1.1.2., Pomp. D. 1.2.2.46., Gell. 10.20.2.

<sup>21</sup> Liv. 5.52.3.: „*Hos omnes deos publicos privatosque, Quirites, deserturi estis?*” = „S ti, polgárok, mégis el akarjátok hagyni mindezeket az isteneket, az állam és a család isteneit egyaránt!”

<sup>22</sup> Liv. 1.20.6.: „*Cetera quoque omnia publica privataque sacra pontificis scitis subiecit*” = „Valamennyi egyéb – állami vagy magán – vallásos szertartást a főpap hatáskörébe utalt.”

<sup>23</sup> A *votum privatum* kifejezés forrásszerűen ugyan nem jelenik meg, de léte mégis egyértelműen bizonyítható (vö. Ulp. D. 50.12.2., Liv. 10.23.7.). Ezt a *pater familias* vagy az ő *auctoritas*a mellett hatalma alatt álló családtagja tehette. A *votum publicum* kifejezésre azonban már találunk forrásszerű hivatkozást is (vö. Cic. nat. deo. 3.17., Tacit. ann. 15.23., Tacit. ann. 15.45.). Ezt imperiummal rendelkező magisztrátus tehette meg és az a római államot kötötte. Részletesen ld. BAJÁNHÁZY István: *A votum mint szerződés?* 23–31.

<sup>24</sup> Liv. 5.13.

<sup>25</sup> MUTH: i. m. 267.: „Von seiner popularität in Rom zeugten zahlreiche private und staatliche Altäre und Tempel.”

<sup>26</sup> Liv. 43.11., MUTH: i. m. 289.

érintették. KOCH szerint a rómaiak „államalkotó tényezőnek” tekintették az istenek akaratát.<sup>27</sup> Különös jelentőséget tulajdonítottak a baljós vagy kedvezőtlen előjeleknek,<sup>28</sup> ezek bekövetkezése nagymértékben meghatározta közéleti cselekedeteiket még azon esetekben is, amikor azok csak pusztán formalitásként működtek.<sup>29</sup> Az ilyen előjelek értelmezése egyes papi tisztségek feladatát képezte, melynek tagjai így az államélet alakulását is befolyásolhatták. A rómaiak szemléletét jól mutatja azonban, hogy egy-egy ilyen előjellel az állam, ideértve annak világi és vallási szerveit is, csak akkor foglalkozott, ha azt római közterületen észlelték.<sup>30</sup> A magánterületen bekövetkezett csodajel csak az adott családot érintette, a külföldön bekövetkezett pedig csak az adott idegen államot.<sup>31</sup>

Az állami aktusok előtt nem véletlenszerűen, hanem rendszeresen és szabályozottan került sor az előjelek megfigyelésre. Gyakorlatilag valamennyi fontosabb közjogi aktushoz, de még egy-egy csata megkezdéséhez is szükséges volt a jóselek kikérése. Ezek közül a legkedveltebb a madarak jelzése (*auspicium*),<sup>32</sup> de használták az etruszkoktól átvett béljósolást (*haruspicum*)<sup>33</sup> is. Az elsőnél a madarak röptéből, esetleg hangjából vagy azok hiányából következtettek a túlvilági véleményére, míg a másikonál az áldozati állat belsősegeinek szabályossága, fejlettsége, illetve fejletlensége vagy akár hiánya minősült kedvező, illetve baljós előjelnek.<sup>34</sup> A kedvező előjelek segítették az adott cselekmény végrehajtását, a jóselkérés során elkövetett hiba vagy a kedvezőtlen előjelek esetén viszont nem feltétlenül került le az adott ügy a napirendről, a források szerint általában lehetőség volt a jóselkérés megismétlésére is.<sup>35</sup> A célzott előjelkeresés mellett a rómaiak jelentőséget tulajdonítottak az

<sup>27</sup> KOCH: i. m. 47.: „Die Götter erscheinen auf diese Weise als die eigentlichen Baumeister des Staates.”

<sup>28</sup> Liv. 23.31.13.: „*Cui ineunti consulatum cum tonuisset, vocati augures vitio creatum videri pronuntiaverunt.*” = „Mikor azonban tisztségét átvette, mennydörgés hallatszott, mire a megkérdezett jóspapok kijelentették, hogy megválasztását szabálytalannak tekintik.”

<sup>29</sup> Például amikor az *imperiummal* való felhatalmazást már nem a teljes népgyűlés (*comitia curiata*), hanem csak az azt képviselő harminc *curio* adta meg, ezt is félbeszakíthatta egy kedvezőtlen előjel. Vö. Liv. 9.38.

<sup>30</sup> Liv. 43.13.6.: „*Duo non suscepta prodigia sunt, alterum, quod in priuato loco factum esset, (...) alterum, quod in loco peregrino.*” = „Két csodajel nem tartottak fontosnak az állam szempontjából: az egyiket azért, mert magánterületen történt (...) a másikat azért, mert idegen földön esett meg.”

<sup>31</sup> Liv. 22.1.7.: „*nec privatum auspicia sequi, nec sine auspiciis profectum in externo ea solo nova atque integra concipere posse.*” = „Magánember nem folytathat jóslatkéréshez, s ha nélkül távozik, idegenben sem kérhet érvényesnek számító új jóseleket.”

<sup>32</sup> Liv. 28.25.

<sup>33</sup> A béljósolás etruszk „találmány” volt, amit a rómaiak feltehetően az etruszk királyok idején vettek át, de nem integrálták be szorosan a római vallási rendszerbe, mivel még a köztársaság idején is etruszk haruspexek segítségét vették igénybe. Ld. Liv. 25.16., 27.37., 31.5., 40.2. 41.13., 41.14., 41.15., MARQUARDT: i. m. 410.

<sup>34</sup> Liv. 8.9., 41.14., 41.15.

<sup>35</sup> Liv. 8.30.2.: „*Namque Papirius dictator a pullario monitus cum ad auspiciam repetendum Romam proficisceretur*” = „Mert Papirius dictator, a szent csirkék őreinek figyelmeztetésére, a jóselek megújítása végett Rómába utazott.”, Liv. 23.36.9.: „*Nec alter consul Fabius, qui ad Cales castra habebat, Volturnum flumen traducere audebat exercitum, occupatus primo auspiciis repetendis, dein prodigiis quae alia super alia nuntiabantur; expiantique ea haud facile litari haruspices respondebant.*” = „A másik consul, a Cales mellett táborozó Fabius sem mert átkelni seregével a Volturmuson, mert előbb a jóselek megismétlésével volt elfoglalva, aztán pedig azzal, hogy kiengesztelje a jóseleket, amelyekről egymás után érkeztek a jelentések, s amelyek kiengesztelése közben a jóspapok közölték vele, hogy nem egykönnyen számíthatnak kedvező jóselekre.”, Liv. 25.16.3.: „*Ideo cum haruspicum monitu sacrificium instauraretur*” = „A haruspexek figyelmeztetésére megismételték az áldozatot.”,

előre nem tervezett előjelek értelmezésének is. A legkülönbözőbb váratlan vagy szokatlan természeti jelenségeket, a hirtelen vihart,<sup>36</sup> villámcsapást,<sup>37</sup> a közáport,<sup>38</sup> kétnemű gyermekek<sup>39</sup> vagy torzszülött gyermekek<sup>40</sup> vagy állatok<sup>41</sup> születését, illetve az állatok szokatlan viselkedését<sup>42</sup> is ilyennek tekintették. Ezek felbukkanása esetén az egyes vallási testületek – tipikusan a Sybilla könyvek tanulmányozására létrehozott – állapították meg a kiengesztelés módját, amit később már írásban közöltek, főleg ha több istenségnek különböző szertartások végzését írták elő.<sup>43</sup>

A papi tisztségek kialakulásától függetlenül a római állam mindenkori vezetőjének is volt szakrális feladata. Ez a királyság idején nem jelentkezett problémaként, mivel a király nem csak a világi, hanem vallási téren is a római állam egyszemélyi vezetője volt, így a két funkciót nem is lehetett szétválasztani. Numa királyról azt írja Livius, hogy a legtöbb szertartást még saját maga végezte el, de egyben ő alapította meg a kezdeti papi tisztségeket és testületeket, számítva arra, hogy a jövőben Rómának inkább harcias királyai lesznek.<sup>44</sup> A köztársaság idején a helyzet annyiban változott meg, hogy a király formális vallási vezetői hatalmát elválasztották a világi hatalom gyakorlójától és erre egy önálló tisztséget hoztak létre (*rex sacrorum*). Ő lett a római állam reprezentatív vallási vezetője, míg a tényleges vallási vezető szerepét a *pontifex maximus* szerezte meg. Mindezek ellenére a magisztrátusok<sup>45</sup> továbbra is elláthattak bizonyos szakrális feladatokat, ide tartozott a jósjelek (*auspicium*)<sup>46</sup> kikérése, illetve bizonyos áldozatok elvégzése,<sup>47</sup> továbbá tehetek ünnepélyes fogadalmat (*votum*) az állam üdvéért.<sup>48</sup> Változást jelentett azonban, hogy ezeket nem önmagukban, hanem valamelyik papi testület tagja által vezetve, annak felügyelete alatt végezték el. Mivel a szakrális téren az előírt formák, rituális cselekménysorok (*caerimonia*)<sup>49</sup> pontos elvégzésének kiemelt jelentősége volt, az előírt szövegek, formák elvétele az egész ügyletet érvénytelenné tette, ezért kiemelt jelentősége volt ezek ismeretének, amit a magisztrátus részére a papi testület tagjai olvastak, illetve mondtak elő.<sup>50</sup> Plinius szerint pedig

---

Liv. 41.14.7. „*Id cum ad senatum rettulisset, bove perlitare iussus.*” = „Mikor ezt jelentette a senatusnak, ez utasította, hogy addig folytassa a bikaáldozatot, míg kedvező jelek mutatkoznak.”, Liv. 41.15.4. „*Senatus maioribus hostiis usque ad litationem sacrificari iussit.*” = „A senatus utasította, hogy addig áldozzon nagyobb állatokat, míg kedvezőek nem lesznek az előjelek.”

<sup>36</sup> Liv. 40.2.

<sup>37</sup> Liv. 27.11., 28.11., 30.38., 35.21., 36.37., 41.16.

<sup>38</sup> Liv. 30.38.9., 36.37.3.

<sup>39</sup> Liv. 27.37.

<sup>40</sup> Liv. 27.11., 35.21.

<sup>41</sup> Liv. 28.11.

<sup>42</sup> Liv. 27.11., 36.37., 43.13.

<sup>43</sup> Liv. 42.2.7.: „*Itaque sacrificatum est, ut decemviri scriptum ediderant.*” = „Az áldozati szertartásokat a decemvirek írásos utasítása alapján rendezték meg.”

<sup>44</sup> Liv. 1.20.

<sup>45</sup> Liv. 21.63., 22.1.

<sup>46</sup> Liv. 28.25.

<sup>47</sup> Pl. A konzulok hivatalba lépésükkor bikát áldoztak Jupiternek (Liv. 41.14.), haditanács ülésének megkezdése előtt a hadvezér mutatott be áldozatot (Liv. 44.37.).

<sup>48</sup> Liv. 21.62., 36.2. A magisztrátusok mellett a szenátus is aktív szerepet játszott, ha a vallási fogadalm tétele nagyobb anyagi kihatással is járt, (Liv. 22.10.) vagy egy új vallási testület került megalapításra. (Liv. 43.42.) A polgárok vagyonát érintő nagyobb fogadalmakról (pl. *ver sacrum*) pedig a népgyűlést is megszavaztatták (Liv. 22.10.).

<sup>49</sup> Liv. 1.32., 3.55., 4.17., 6.41., 9.5., 9.11., 10.8., Gell. 10.15.1.

<sup>50</sup> Liv. 8.9., 10.29., 31.8., 36.2., 42.28.

a testület egy másik tagja ellenőrizte azt, hogy az előmondott szöveg helyesen hangzott-e aztán el.<sup>51</sup> Az előírt szövegek pontos visszamondásának jelentőségét biztosította az a hagyomány is, ami szerint Tullus Hostilius király halálát éppen az okozta, hogy rosszul interpretált egy Jupiterhez szóló Numa király által írt imát és ezért villámcsapás miatt halt meg.<sup>52</sup>

### 3. A papi tisztségek általános jellemzői

A papság tagjai (*sacerdotes*) közé soroljuk az egyes papi tisztségeket önállóan betöltő személyeket és a papi testületek (*collegium*), illetve papi társaságok tagjait (*fraternitas, sodalitas*) egyaránt. A rómaiak a vallási feladatok ellátását ugyanis általában testületi szervek szervezésével oldották meg, ez alól kivételt képeznek a *flamenek*, akik szám szerint ugyan többen voltak (15 fő), de mégsem alkottak testületet, hanem mindegyikük önállóan végezte egy-egy meghatározott istenség kultuszát.<sup>53</sup> Hozzájuk hasonlóan a *rex sacrorum* is egyedül töltötte be hivatalát. Ezt a különbséget leszámítva azonban a működési elvek azonosak voltak, sőt egyes kezdetben önálló papi tisztségek később testületekbe szerveződtek,<sup>54</sup> ezért testületi formát tekinthetjük alapvetőnek, még akkor is, ha ez alól mindig is találunk kivételeket.

A római vallási rendszer kialakításáról nem maradt fent megbízható forrásanyag. Livius szerint ugyan a madárjósást már az alapító Romulus is gyakorolta,<sup>55</sup> de a történetírók szerint csak a második király, Numa Pompilius volt az, aki megalapította az első papi testületeket.<sup>56</sup> Numa a források szerint nyolc ilyen testületet alapított<sup>57</sup> és egyben szabályozta is azok működését.<sup>58</sup> Nem kizárt, hogy a Kr. e. 181-ben a Janiculum-dombnál L. Petilius írnok földjében megtalált vallási tárgyú iratok ezek a leírását tartalmazták.<sup>59</sup> A források ellenére mégis valószínűtlen, hogy a római vallási rendszer kialakítása egyetlen személy nevéhez lenne köthető. Valószínűbb azt feltételeznünk, hogy kezdetben csak csekély számú papi testület jött létre és később folyamatosan alakultak ki újabbak és újabbak. A rómaiak ugyanis sok vallási szokást és jelképet vettek át, előbb a környező rokon etnikumú népektől,<sup>60</sup> majd később az etruszkoktól.<sup>61</sup> Az időnként bekövetkező rendkívüli vagy megmagyarázha-

<sup>51</sup> Plin. nat. hist. 28.3. (11)

<sup>52</sup> Liv. 1.31., Plin nat. hist. 28.4. (14)

<sup>53</sup> MUTH: i. m. 296.

<sup>54</sup> Pl. a haruspexek a Kr. e. I. sz.-ra, vö. MUTH: i. m. 292.

<sup>55</sup> Liv. 1.7.

<sup>56</sup> Liv.1.19.1.: „*Qui regno ita potitus urbem novam conditam vi et armis, iure eam legibusque ac moribus de integro condere parat.*” = „Mikor birtokába vette az erőszakkal és fegyverrel alapított új Várost, felkészült rá, hogy újra megalapítsa a jog, a törvény és az erkölcsök alapján.”, Cic. de rep. 2.14.26.

<sup>57</sup> Dion. 2.63.4.

<sup>58</sup> Liv. 1.20.6.: „*Pontificem deinde Numam Marcium Marci filium ex patribus legit eique sacra omnia exscripta exsignataque attribuit, quibus hostiis, quibus diebus, ad quae templa sacra fierent, atque unde in eos sumptus pecunia erogaretur.*” = „Majd főpapot nevezett ki: az atyák sorából Numa Marciust, Marcus fiát, és átnyújtott neki egy pontos leírást valamennyi szertartásról, amely felsorolta a vallásos áldozatokat, az ünnepnapokat, a templomok nevét, ahol a szertartások lefolyhatnak, valamint azt is, hogy a költségekre honnan kell a pénzt előteremteni.”

<sup>59</sup> Liv. 40.29.3–14., Plut. Numa 22.

<sup>60</sup> Pl. a madárjósást a környező latin népektől, mivel azt már a város alapításához is használták (Liv. 1.6–7.), a hadüzenet szabályait pedig az aequusoktól. (Liv. 1.32.)

<sup>61</sup> Liv. 1.8.

tatlan eseményeket, jelenségeket megpróbálták a túlvilágiak jelzéseként értelmezni és arra az állam nevében válaszokat találni. Ez a válasz néha új papi testület létrehozását jelentette, kezdetben valószínűleg intenzívebben vagy a meglévők feladatának kiterjesztését, ami később az általános megoldás lett. Idővel valamennyi szokatlan eseményre kialakult valamilyen válasz (pl. áldozatok vagy játékok bemutatása, böjt tartása, fogadalmi templom felépítése, fogadalmi szobor elkészítése stb.). A későbbi időkben pedig már találunk hiteles tudósítást is egyes kultuszok átvételéről, amihez általában azt gondozó testület megalapítása is kapcsolódott,<sup>62</sup> majd a keleti hódításokkal jellemzővé vált a görög mitológia átvétele, illetve a saját korábbi vallási jelképek ennek történő megfeleltetése és így a római mitológia „civilizálása”.<sup>63</sup>

Az idegen vallási kultuszokkal szembeni vallási tolerancia vagy inkább félelem az egész köztársaság ideje alatt megmaradt: az idegen népek által tisztelt kultuszokat inkább átvették és beépítették saját vallási rendszerükbe, semmint eltörlésükkel az ismeretlen túlvilági hatalmak ismeretlen bosszúját kockáztatták volna.<sup>64</sup> Fontos azonban megjegyeznünk, hogy ez az átvétel is szervezeten, az erről hozott állami döntés keretében történt. Ez a korai időkben általában azt jelentette, hogy az adott istenség kultuszát, jelképeit fizikailag is áttelepítették Rómába,<sup>65</sup> később pedig azt, hogy a vallási jellegű dolgokat általában kivették a hadizsákmány fogalma alól és azokat helyszínen háborítatlanul hagyták,<sup>66</sup> ezek védelméről vagy az ezeket ért sérelem helyreállításáról a továbbiakban a római állam gondoskodott.<sup>67</sup> A hivatalosan át nem vett kultuszok ellen viszont a római állam folyamatos és szigorú harcot hirdetett.<sup>68</sup> Ide tartozott az idegen vallás képviselőinek kiűzése Rómából, a szertartások betiltása, sőt a vallási iratok elégetésének elrendelése is.<sup>69</sup>

<sup>62</sup> Liv. 5.52.11.: „*Capitolinos ludos sollemnibus aliis addidimus collegiumque ad id novum auctore senatu condidimus.*” = „Az ünnepek számát a Capitoliumi Játékokkal gyarapítottuk, s megrendezésükre, a senatus javaslatára, egy új testületet szerveztünk.”

<sup>63</sup> Erre a legszemléletesebb példa a capitoliumi triász változása: az eredeti Jupiter–Mars–Quirinus átadta helyét Jupiter–Juno–Minerva részére, mivel az felelt meg a Zeus–Héra–Athéné triásznak.

<sup>64</sup> HAHN: i. m. 148.

<sup>65</sup> Pl. Iuno-t Veiből (Liv. 4.21–22., 5.52.), a Győzedelmes Iuppiter szobrát Praenestéből (Liv. 6.29.), az idai Magna Matert Pessinusból (Liv. 29.10., 29.14., 36.36.), Aesculapiust Epidaurusból, bár ez ekkor meghíusult (Liv. 10.47.).

<sup>66</sup> Liv. 27.16.

<sup>67</sup> Ld. a Kr. e. 204-ből származó *senatus consultum*: Liv. 29.19.7.: „*Pecuniam quanta ex thesauris Proserpinae sublata esset conquiri duplamque pecuniam in thesauros reponi, et sacrum piaculare fieri ita ut prius ad collegium pontificum referretur, quod sacri thesauri moti aperti violati essent, quae piacula, quibus dis, quibus hostiis fieri placeret.*” = „Fel kell kutatni mindazt a pénzt, amit Proserpina kincstárából elraboltak, s megkettőzve kell visszatenni, engesztelő ünnepet kell rendezni, s mivel megszentelt kincseket ragadtak el és szentségtelenítettek meg, előzőleg meg kell kérdezni a pontifexek testületét: milyen isteneknek, miféle állatokkal, milyen engesztelő áldozatot mutassanak be.”

<sup>68</sup> Liv. 4.30.11.: „*Datum inde negotium aedilibus, ut animadverterent ne qui nisi Romani di neu quo alio more quam patrio colerentur.*” = „Meghagyták tehát az aediliseknek, gondoskodjanak róla, hogy csakis a római isteneket tisztelje a nép, mégpedig nem idegen, hanem a hazai szertartások szerint.”, Liv. 25.1.12.: „*Is et in contione senatus consultum recitavit et edixit ut quicumque libros vaticinos preces aut artem sacrificandi conscriptam haberet eos libros omnes litterasque ad se ante kalendas Apriles deferret neu quis in publico sacrove loco novo aut externo ritu sacrificaret.*” = „Ő a népgyűlésen felolvasta a senatus határozatot, s elrendelte, hogy mindenki, akinél jóskönyvek, imafórmák vagy áldozati előírások vannak, szolgáltatassa be neki ezeket a könyveket s bármilyen egyéb ilyenfajta írást április kalendaejáig, és senki se mutasson be áldozatot nyilvános vagy felszentelt he-

Egy új papi testület megalapítása törvényben<sup>70</sup> történt. Mivel az alapítások jelentős részére még a királyság kezdetén került sor, de a királyi törvények (*leges regiae*) csak töredékesen maradtak fenn, így ezekről részletes és hiteles forrás nem áll rendelkezésünkre. A testületek azonban működésük során megőrizték az eredeti szabályokat, így az ezekről készült későbbi leírások visszavetíthetők a kezdeti időkre, illetve egyes testületek később a történelmi időkben kerültek megalapításra. Az alapításkor meghatározásra került a testület fő feladata, tehát az, hogy mely istenség felé képviseli a római államot, az ehhez követendő rítusok pontos leírása (milyen szöveget mikor, milyen gesztusokkal kísérvé kell elmondaniuk, milyen ruházatot kell a tagoknak viselni stb.), a tagok száma és a taggá válás speciális feltételei, illetve a feladat ellátásához szükséges anyagi alapok biztosítása. A feladat és a rítus nem változott, a tagok száma viszont több esetben idővel megnövelésre került. A tagsággal kapcsolatban általános előírás volt, hogy csak szabadon született, testi hibáktól mentes római polgár lehetett jelölt.<sup>71</sup> Az önjogúság viszont nem volt feltétel, sőt a papi tisztség elnyerése viszont felszabadította a fiút az apai hatalom alól. A római polgárok közül is kezdetben csak az alapítók leszármazottjai (*patricii*),<sup>72</sup> majd a Kr. e. 300-ban elfogadott *lex Ogulnia*<sup>73</sup> megnyitotta – formálisan ugyan csak az *auguri* és *pontifexi* testületek kapuit, de gyakorlatilag egy-két kivétellel<sup>74</sup> valamennyi testületét – a később érkezettek (*plebeii*) leszármazói előtt is. Ezen általános feltételeken túl ismerünk az egyes tisztségekhez kapcsolódó további meghatározott előfeltételeket is.<sup>75</sup> A jelölt általában a meglévő tagok döntése alapján, azaz kooptálással<sup>76</sup> került a megüresedett helyre, de Kr. e. 103-tól a *lex Domitia* szerint bizonyos testületeknél a testület javaslata alapján a nép választotta meg az új tagot.<sup>77</sup> A tagság általában élethosszig tartott, de ismertek ez alól is kivételek,<sup>78</sup> illetve a tagságról bármikor le is lehetett mondani.<sup>79</sup> A tagok életét, viselkedését számos előírás szabályozta,

---

lyen új vagy külföldi szertartás szerint.”, Liv. 39.14., *SC. de Bacchanalibus*, FIRA 164–166. vö. NIPPEL, Wilfried: Orgien, Ritualmorde und Verschwörung? Die Bacchanalien-Prozesse des Jahres 186 v. Chr., in: *Große Prozesse der römischen Antike* (szerk.: Ulrich MANTHE és Jürgen von UNGERN-STERNBERG), Verlag C. H. Beck, München, 1997

<sup>69</sup> Liv. 39.16.

<sup>70</sup> Pl. az áldozati lakomákat megrendező *tresviri epulones* testülete. Liv. 43.42., *lex Licinia de III viris epulonibus creandis*, Kr. e. 196

<sup>71</sup> Ez alól kivétel L. Caecilius Metellus aki, mivel beszédhibás volt, több hónapig gyakorolta az Ops Opifera templom felszentelési szövegét. Vö. Plin. nat. hist. 11. 65. (174), NÓTÁRI Tamás: *Jog, vallás és retorika*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 102–104.

<sup>72</sup> Dion. 2.9.1.

<sup>73</sup> *lex Ogulnia de auguribus et pontificis*, Kr. e. 300

<sup>74</sup> MUTH: i. m. 291. „Nur die Würde des *rex sacrorum*, der drei *flamines maiores* und der *Salii* verlieb ausschließlich den Patriziern.”

<sup>75</sup> ZLINSZKY János: *Ius publicum – Római közjog*, Osiris-Századvég, Budapest, 1994, 173. „A flamenek csak confarreatiós házasságban élők és confarreatiós házasságból származók közül voltak választhatók.”

<sup>76</sup> Liv. 40.42.

<sup>77</sup> *lex Domitia de sacerdotiis*, Kr. e. 103

<sup>78</sup> Pl. A Vesta-papnők szolgálata határozott ideig, 30 évig tartott. Vö. MARQUARDT: i. m. 339.

<sup>79</sup> Liv. 26.23.8.: „C. Claudius flamen Dialis quod exta perperam dederat flamonio abiit.” = „C. Claudius Iuppiter papja, mivel az állati belső részek elhelyezésénél hibát követett el, leköszönt tisztességéről.”



ezekben számos, a mindennapi életet is érintő, korlátozás jelent meg.<sup>80</sup> Előírták azon külső jeleket,<sup>81</sup> amelyek az adott testülethez tartozókat felismerhetővé tették. Tagjaikat az általános tiszteleten túl általában privilégiumok is megillették: például a hadkötelezettség, illetve adófizetés alóli mentesség,<sup>82</sup> bár ez utóbbi alól válságos helyzetben kivételt tettek.<sup>83</sup> A papi testületekre általánosságban jellemző volt még, hogy feladatuk ellátásához önálló vagyonnal rendelkeznek, amit úgy biztosítottak, hogy megalapításukkor az alapító gondoskodott a feladatok ellátásához szükséges vagyoni juttatásról is, ezért is volt szükség az alapításkor törvényhozási aktusra.<sup>84</sup> Ezek a testületek ebből a vagyomból, illetve a működés során szerzett bevételekből folyamatosan működnek a tagok időnként bekövetkező szükségszerű változása ellenére, ami a jogi személyiség egyik fontos ismérve.

Az érett köztársaság idejére kialakult az a római vallási rendszer, amelyre a sokszínűség és a mellérendeltség volt a jellemző, tehát nem alakult ki egy egységes és hierarchikus vallási szervezet. Több, lényegében egymástól független és egymás mellé rendelt papi testület, illetve papi tisztséget találhatunk önálló feladatkörökkel. Ez a megállapítás még akkor is igaz, ha ezek közül voltak fontosabbak és kevésbé fontosak a világi állami élet szempontjából, illetve akkor is ha egyes papi tisztségek feladata kiterjedt a többi testület, illetve azok tagjai feletti ellenőrző, felügyeleti feladatok ellátására is. Jelen keretek nem engedik meg valamennyi vallási testület részletes elemzését,<sup>85</sup> így csak azokat elemzem, amelyek működésük során az állam profán viszonyaival, illetve a joggal szorosabb kapcsolatot mutatnak.

#### 4. Az egyes papi tisztségek

##### 4.1. A *rex sacrorum*

A vallási hierarchia élén a köztársaság idején a *rex sacrorum* állt, bár a tisztség kialakítására viszonylag későn, csak a köztársaság kezdetén került sor. Az utolsó etruszk király elűzése ugyanis komoly dilemma elé állította a rómaiakat, mivel a királynak a tényleges politikai feladatain kívül volt több szakrális feladata is: ő kötötte össze a római népet az istenek világával. Ezt a feladatot a rómaiak logikája szerint azonban nem lehetett évente változó sze-

<sup>80</sup> Pl. a *flamen Dialis* nem tehetett esküt, nem ülhett lóra, nem viselhetett csomót, nem láthatott hadsereget vagy halott embert, de dolgozó embert sem, így közeledtére mindenkinek abba kellett hagynia a munkavégzést. Ld. Gell. 10.15. illetve MARQUARDT: i. m. 329–330.

<sup>81</sup> Pl. a *flamen Dialis* süvege (*apex Dialis*, Liv. 6.41.), a *flamen Dialis* és *tresviri epulones* tagjai jogosultak voltak a *toga praetexta* viselésére (Liv. 27.8., illetve Liv. 33.42.). Ezen túl a *flamen Dialis* is megillette a *sella curulis* (Liv. 27.8.) és egy *lictor* is (MARQUARDT: i. m. 329–330.), de *lictor* illette meg a Vesta papnőket is! (MARQUARDT: i. m. 340–341.)

<sup>82</sup> MUTH i. m. 291. „Priester waren in der Regel von Militärdienst und Steuerleistungen befreit.”

<sup>83</sup> Liv. 33.42.4.: „*Quaestores ab auguribus pontificibusque quod stipendium per bellum non contulissent petebant.*” = „Ezért a quaestorok követelték a jós- és főpapoktól az adót, amelynek befizetését a háború folyamán elmulasztották.”

<sup>84</sup> Liv. 1.20.3.: „*His ut adsiduae templi antistites essent stipendium de publico statuit.*” = „állami díjazást rendelt számukra, hogy a templom állandó szolgálatát ellássák.” Vö. Cic. domo 48.127.; MOMMSEN: Staatsrecht 1.231.

<sup>85</sup> Ezért nem elemzem a lakomaszervező papok kezdetben hármas (*tresviri epulones*), majd később hetes bizottságát (Liv. 33.42., 40.42., *lex Licinia de III viris epulonibus creandis*, Kr. e. 196), a Sybilla könyvek tanulmányozására létrehozott előbb kettes, majd tízes, végül tizenötös bizottságot (*duumviri / decemviri / quinqueviri sacris faciendis* vagy *sacerdotes Sybillini* (Liv. 5.13., 7.27., 10.8., 21.62., 22.1., 22.9., 25.2., 25.12., 29.10., 36.37., 41.21., Dion. 4.62.5.)), illetve a nép curiák szerinti szerveződésénél működő vallási előljárókat, illetve vezetőjüket (*curio maximus*) Liv. 27.6.

mélyekre bízni, ezért kellett valaki, aki ezt továbbra is élete végéig látja el. A megoldás tipikusan római lett: a király vallási feladatát leválasztották a politikairól és erre egy új papi tisztséget a „szent királyt” vagy „áldozó királyt” (*rex sacrorum*)<sup>86</sup> hoztak létre. Feladata kizárólag a szakrális ügyekre terjedt ki és ki volt zárva a világi hatalomból, ezért semmilyen más tisztséget sem tölthetett be, nehogy hatalmát állandósítani tudja.<sup>87</sup> Ez a korlát annyira erős volt, hogy ez alól a legkisebb tisztségnél sem tettek kivételt: Kr. e. 180-ban például C. Servilius *pontifex maximus* nem volt hajlandó L. Cornelius Dolabellát *rex sacrorum*má felszentelni addig, amíg az le nem teszi világi tisztségét, pedig ő a hatalom szempontjából csak egy jelentéktelen tisztséget töltött be: a hajózási ügyekért felelős kétfős bizottság (*duumvir navalis*) tagja volt. Miután a nevezett nem volt hajlandó erről lemondani a *pontifex maximus* még pénzbüntetésre is ítélte, ami ellen ő a népgyűléshez fellebbezett: Az itt előterjesztett határozati javaslat azonban előírta volna neki az engedelmességet azzal, hogy ha lemond a világi tisztségéről, akkor a bírságot elengedik.<sup>88</sup> Formális határozat azonban végül egy vallási hiba miatt nem került meghozatalra, a szavazást félbeszakították. Majd az ügy azzal oldódott meg, hogy a *pontifex* végül az utána következő jelöltet szentelte fel a tisztségre, így végül is szintén az ő álláspontja diadalmaskodott.

A *rex sacrorum* személyét a *pontifex maximus* nevezte ki, azon patríciusi családból származó jelöltek közül, akiknek szülei meghatározott vallási szertartás keretében (*confarreatio*) kötöttek házasságot.<sup>89</sup> A *rex sacrorum*má kinevezett személy élete végéig viselte tisztségét, köztiszteletben állt, sőt a megtiszteltetés tekintetében a *pontifex maximus* is megelőzve az első helyen állt,<sup>90</sup> de szerepe a vallás területén csak formalitás volt, a tényleges vallási vezető a *pontifex maximus* volt. Az állam biztosított számára lakóhelyet (*Regia*)<sup>91</sup> és gondoskodott az ellátásáról is. Ennek ellenére, mivel politikai karriert nem futtatott be, ezért a köztársaság válsága idején egyre nehezebb volt a feladatra vállalkozó és a feltételeknek is megfelelő személyt találni, de arra is találunk példát, hogy már a korábbi időkben is (Kr. e. 209) előfordult, hogy csak két év kihagyás után tudták a tisztséget betölteni.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> ZLINSZKY: i. m. 167. Az antik források azonban inkább a *rex sacrificolus*-t használják. Vö. Liv. 2.2., 40.42., Gell. 10.15.21.

<sup>87</sup> MUTH: i. m. 295.

<sup>88</sup> Liv. 40.42.10.: „Cum plures iam tribus intro vocatae dicto esse audientem pontifici duumvirum iuberent, multaque remitti, si magistratu se abdicasset.” = „S mikor itt a felszólított tribusok többsége úgy szavazott, hogy a duumvir engedjen a pontifex követelésének, de ha tisztségéről lemond, a pénzbüntetést el kell neki engedni.”

<sup>89</sup> MUTH: i. m. 295.

<sup>90</sup> Ő volt a *comitia calata* tiszteletbeli elnöke, de az érdemi munkát itt is a *pontifex maximus* végezte. Vö. MUTH: i. m. 295.

<sup>91</sup> MUTH: i. m. 295.

<sup>92</sup> Liv. 27.36.

#### 4.2. A flamenek

A flamenek szám szerint ugyan tizenöten voltak,<sup>93</sup> de mégsem alkottak testületet, hanem egy-egy flamen önállóan, egyedül végezte egy-egy meghatározott istenség kultuszát.<sup>94</sup> Eredetük talán az áldozati tűz felügyeletére vezethető vissza.<sup>95</sup> A későbbiekben a vallási rendszer kialakulásával már megkülönböztettek közöttük ún. nagyobbakat (*flamines maiores*)<sup>96</sup> és kisebbeket (*flamines minores*).<sup>97</sup> A három nagyobb flamen a *pontifex maximus* előtt, de a *rex sacrorum* mögött állt a vallási ranglétrán,<sup>98</sup> érdekes viszont, hogy személyüket mégis a *pontifex maximus* nevezte ki.<sup>99</sup> A flamenek feladatát képezte, hogy napi áldozatot mutassanak be, ami azonban mozgási szabadságukat korlátozta, mert így minden nap Rómában kellett tartózkodniuk, tehát nem hagyhatták azt egy napnál hosszabb időre a vallási szabályok megszegése (*nefas*) nélkül.<sup>100</sup> Ez akkor okozhatott gondot, ha a flamen tisztsége alatt olyan világi tisztséget is betöltött, ami viszont Rómán kívüli tartózkodást igényelt volna.<sup>101</sup> Bár a rómaiak igyekeztek ezeket a kollíziókat elkerülni azzal, hogy ilyenkor olyan tisztségre választották meg vagy a tisztségen belül olyan feladattal bízták meg, amit Rómában lehetett megvalósítani (pl. praetor urbanus, praetor peregrinus, censor),<sup>102</sup> de ez nem mindig történt így.<sup>103</sup> Ilyenkor a *pontifex maximus* feladata volt, hogy megakadályozza a tisztségviselőt Róma elhagyásában, de vita esetén a döntést a népgyűlés hozta meg.<sup>104</sup>

A flamen *Dialis* eredetileg megillette az a jog is, hogy belépjen a szenátus üléstermébe és a magisztrátusokhoz hasonlóan megillette a bíborszegélyes tóga és az elefántcsont szék is. Mivel azonban ezzel huzamosabb ideig nem éltek az ezen a tisztséget betöltők, így ezek a szabályok lassan feledésbe merültek. Ezért amikor C. Valerius Flaccus Kr. e. 209-ben újra érvényesíteni kívánta a szenátusi részvétel jogát, L. Licinius praetor először az időmúlás miatti jogvesztésre (*usurpatio*) hivatkozással elutasította ezen igényét<sup>105</sup> és kivezetette őt a

<sup>93</sup> Legalábbis a kezdeti időkben, később számuk tovább bővült, ld. MUTH: i. m. 291.

<sup>94</sup> HAHN: i. m. 18., MUTH: i. m. 296.

<sup>95</sup> HAHN: i. m. 17.

<sup>96</sup> Ők voltak a flamen *Dialis* (Jupiter), a flamen *Martialis* (Mars), és a flamen *Quirinalis* (Quirinus) és a három fő capitóliumi istenség kultuszát végezték. Liv. 1.20., 24.8.

<sup>97</sup> Ez utóbbiak különböző kisebb istenségek kultuszát végezték, ld. MARQUARDT: i. m. 326–327., HAHN: i. m. 145.

<sup>98</sup> Gell. 10.15.21., MUTH: i. m. 296.

<sup>99</sup> MUTH: i. m. 296.

<sup>100</sup> Liv. 5.5.2.: „*Flamini Diali noctem unam manere extra urbem nefas est.*” = „Jupiter papja bünt követ el, ha csupán egy éjszakát is a Városon kívül tölt.”

<sup>101</sup> Ezen túl a flamen *Dialis* még egy sor tabujellegű vallási szabály is megakadályozta abban, hogy a konzuli tisztséget eredményesen viselhesse: például nem ülhetett lóra, nem láthatott felfegyverzett hadsereget vagy halottat, ezek a hadvezetésből eleve kizárták. Vö. Gell. 10.15.1–5.

<sup>102</sup> Liv. 39.45.4.: „*praetores ita sortiri iussi, uti flamini Diali utique altera iuris dicendi Romae provincia esset: peregrinam est sortitus.*” = „A praetoroknak úgy kellett intézniük a sorsolást, hogy Iuppiter flamenje Rómában az igazságszolgáltatás egyik ágazatát kapja hatáskörül, s a sorsolás neki juttatta az idegenek közötti jogi ügyek intézését.” Hasonló a flamen *Quirinalis*-nál: Liv. 24.8.

<sup>103</sup> Liv. 37.50-51. (flamen *Quirinalis* – Szardínia praetora), Liv. per. 19 (flamen *Martialis* – consul).

<sup>104</sup> Liv. 37.51.5.: „*Religio ad postremum vicit; ut dicto audiens esset flamen pontifici iussus; et multa iussu populi ei remissa.*” = „Végül a vallás szempontja diadalmaskodott. A flament utasították, hogy engedelmessédjék a főpapnak, s pénzbüntetését a népgyűlés rendelkezésére elengedték.”

<sup>105</sup> Liv. 27.8.9.: „*praetor non exoletis vetustate annalium exemplis stare ius, sed recentissimae cuiusque consuetudinis usu volebat: nec patrum nec avorum memoria Dialectem quemquam id ius usurpasse.*” = „A praetor viszont azt vitatta, hogy ezt a jogot nem az évkönyvekből kiásott, s régisé-

szenátusból. A *flamen* azonban nem nyugodott ebbe bele, a néptribunusokhoz fordult, akik végül azzal az indokolással álltak ki mellette, hogy a korábbi papok nemtörődömsége csak maguknak árthatott, de a tisztségnek nem. Bár a forrás hallgat arról, hogy intercesszióval éltek-e a praetor döntése ellen vagy a praetor az ellenállás láttán inkább önként visszavonta korábbi döntését – csak az bizonyos, hogy a *flamen* elérte célját és visszatérhetett a szenátusba.

#### 4.3. A pontifexek

A *pontifexek* kollégiumának sem az eredete, sem az elnevezésük jelentése nem tisztázott. A nevükből egyesek a „*pontem facere*” kifejezésre ismernek rá és ez alapján eredetileg tényleges hídépítőknél,<sup>106</sup> míg mások csak átvitt értelemben kultikus „hídverőknél, összekötőknél” tartják.<sup>107</sup> MARQUARDT szerint viszont a *pontifex* szó szanszkrit eredetű és általában ’tisztítást’, ’kiengesztelést’ jelent, ő ezzel magyarázza a *pontifexek* „általános hatáskörét” tehát azt, hogy nem csak egy istenség kultuszát látták el, hanem általában valamennyi túlvilággal kapcsolatos kérdésben hatáskörrel bírtak, ami megmagyarázza azt is, hogy ők az egész római vallási rendszer felett egyfajta felügyeletet láthattak el.<sup>108</sup> Kiemelt szerepüket mutatja, hogy a főmagisztrátusokhoz hasonlóan ők is jogosultak voltak a bíborszegélyes tóga viselésére.<sup>109</sup> Az általuk kidolgozott szabályrendszer később, mint „főpapi jog” (*ius pontificium*) szerepelt és alatta a római vallásra vonatkozó szabályokat érthetjük.

A kollégium létszáma eredetileg a források szerint öt fő volt és a király, mint a római állam vallási vezetője hivatalból nem csak tagja, de vezetője is volt annak.<sup>110</sup> E miatt vitatott az, hogy így összesen hat fős volt-e a létszám vagy a források által említett öt fő közé már a király is beletartozott.<sup>111</sup> MARQUARDT a hatos szám mellett foglal állást,<sup>112</sup> részben az *augurok* testületének létszáma (aminek a király szintén tagja volt) alapján, részben az ekkor kedvelt és mágiikusnak tartott hármasszám,<sup>113</sup> illetve többszöröseinek használata alapján. Én is a hat fős testületi létszámot fogadom el, ami nem csak más papi tisztségek létszámával, de a tribusok hármasszámával is összhangban volt. Ezt támasztja alá a Kr. e. 299 évben a létszám nyolc főre emeléséről hozott döntés, ami valójában a *pontifex maximus*sal együtt, aki a király szerepét vette át, már a kilenc főre való emelést jelentette,<sup>114</sup> ami viszont a modern irodalomban általánosan elfogadott szám.<sup>115</sup> Később Sulla növelte létszámukat

---

gük miatt érvényüket veszített példákkal, hanem csupán a közelmúltban kialakult szokásos gyakorlattal lehet igazolni, s hogy sem atyáink, sem nagyatyáink idejében nem akadt Iuppiternek olyan papja, aki ezt a jogát gyakorolta volna.”

<sup>106</sup> MARQUARDT: i. m. 236. Plutharchos ezt, mint nevetséges magyarázatot elvetette és ő nevüket a *potens* „hatalmas”-ból vezette le. Plut. Numa 9.

<sup>107</sup> MARQUARDT: i. m. 238.

<sup>108</sup> MARQUARDT: i. m. 238–239., Liv. 1.20.6.: „*Cetera quoque omnia publica priuataque sacra pontificis scitis subiecit, ut esset quo consultum plebes veniret.*” = „Valamennyi egyéb – állami vagy magán – szertartást a főpap hatáskörébe utalt, hogy a nép tudja kihez kell fordulnia.”

<sup>109</sup> Liv. 33.42.

<sup>110</sup> MUTH: i. m. 292., Plut. Numa 9.

<sup>111</sup> MARQUARDT: i. m. 239–241.

<sup>112</sup> MARQUARDT: i. m. 241.

<sup>113</sup> Ld. később pl. a 333000 és 1/3 *as* költséggel rendezett ünnepi játékokat. Liv. 22.10.

<sup>114</sup> Liv. 10.6., 10.9., MARQUARDT: i. m. 242.

<sup>115</sup> MARQUARDT: i. m. 241.

tizenöt főre,<sup>116</sup> majd Iulius Caesar tizenhatra, amivel megtörte ugyan a hármas számhoz igazított létszámot, de így tudott önmagának könnyen egy helyet biztosítani a testületben.<sup>117</sup> A tagokat a királyság idején a király nevezte ki, a köztársaság idején pedig a testület tagjai kooptálással emelték maguk közé. Ez azonban Kr. e. 103-ban megváltozott, a *lex Domitia*<sup>118</sup> alapján ettől kezdve a tagok csak javaslatot tehetek egy lista formájában, ahonnan a népgyűlés választotta meg az új tagokat.<sup>119</sup>

A királyság idején tehát a király vezette a testületet, a köztársaság idején viszont ezt nem kapta meg a *rex sacrorum*, hanem a tagok közül került ki a testület vezetője, a *pontifex maximus*. Ő viszont a király több szakrális feladatát is átvette és ezzel magyarázható, hogy egyfajta koordináló szerepet, irányítási jogot gyakorolhatott a többi testület felett.<sup>120</sup> A *pontifex maximus* tekinthető tehát a római köztársaság tényleges vallási vezetőjének,<sup>121</sup> még akkor is, ha elvileg az etikettben csak a *rex sacrorum*, illetve a *flamines maiores* mögött következett. Mozgásterét csak az korlátozta, hogy Itália területét nem hagyhatta el, ezért ha világi funkciót is betöltött, akkor a feladat elosztásakor ezt figyelembe kellett venni.<sup>122</sup> A királyság után a tagok maguk választották ki egymás közül a vezetőjüket, de ez Kr. e. 250 körül megváltozott, innentől a *pontifex maximus* a *comitia tributa* egy speciális változata (*comitia sacerdotum*) választotta meg, ahol csak 17 tribus szavazott a 35-ből,<sup>123</sup> feltehetőleg azért, hogy a választást még véletlenül se lehessen világi magisztrátus-választásnak tekinteni.<sup>124</sup> A választásnál általában figyelembe vették, hogy a *pontifex maximus* a társadalom vezető rétegéből kerüljön ki, tehát azok közül, akik már viseltek világi curulisi tisztséget, de ez alól is találunk kivételt.<sup>125</sup> Ez a választás nem feltétlenül esett egybe a pontifexi collegium tagjainak véleményével, talán ezzel is magyarázható a tagok és a *pontifex maximus* közötti ellentét a Kr. e. 200-ban. Ekkor ugyanis a *pontifex maximus* előbb tiltakozást jelentett be a konzul által a vallási játékok és ajándékok megrendezésére tett fogadalom (*votum*) ügyében, mivel szabálytalannak tartotta erre a határozatlan összeg (*incerta pecunia*) felajánlását.<sup>126</sup> Általános szabály volt ugyanis, hogy a felajánlást és a cserébe elvárt segítséget is pontosan meg kellett nevezni.<sup>127</sup> Amikor azonban az ügyben a szenátus utasítása alapján a konzul kikérte a *pontifexek* testületének véleményét, ők mégis a konzul

<sup>116</sup> Liv. ep. 89.

<sup>117</sup> Dio Cass. 42.51.4., MARQUARDT i. m. 242.

<sup>118</sup> *lex Domitia de sacerdotiis*, Kr. e. 103.

<sup>119</sup> Liv. per. 67. először Cn. Domitiust (!), MUTH: i. m. 292.

<sup>120</sup> Pl. A Vesta papnők feletti apai hatalmat is a *pontifex maximus* gyakorolta, illetve a flamen-jelöltet, ha az még apai hatalom alatt állt, akkor szintén ő ragadta ki az alól. MARQUARDT: i. m. 329.

<sup>121</sup> MUTH: i. m. 292.

<sup>122</sup> Liv. 28.38.12. „*Sicilia Scipioni extra sortem, concedente collega quia cura sacrorum pontificem maximum in Italia retinebat, Bruttii Crasso.*” = „Scipio a sorshúzás mellőzésével és tisztvárosa beleegyezésével Siciliát kapta meg, Crassus pedig a bruttiusok földjét, mert a pontifex maximus a szent szolgálatok ellátása miatt nem távozhatik el Italiából.” Ellenpélda: amikor P. Licinius Crassus pontifex maximus mint konzul Asia provinciába kelt át, majd ott el is esett a hadjáratban. Liv. per. 55.

<sup>123</sup> MUTH: i. m. 292.

<sup>124</sup> HAHN: i. m. 147.

<sup>125</sup> Liv. 25.5.4.: „*Ante hunc intra centum annos et viginti nemo praeter P. Cornelium Calussum pontifex maximus creatus fuerat qui sella curuli non sedisset.*” = „Ez előtt százharminc évig nem volt példa rá, hogy valakit – az egy P. Cornelius Calussát kivéve – pontifex maximusszá válasszanak, aki még nem kapta meg a curulisi széket.”

<sup>126</sup> Liv. 31.9.7.: „*qui negavit ex incerta pecunia vovere licere; ex certa voveri debere*” = „hogy a consul fogadalmában nem ajánlhat fel bizonytalan, hanem csak meghatározott összegű pénzt.”

<sup>127</sup> HAHN: i. m. 23.

álláspontját fogadták el vezetőjükkel szemben,<sup>128</sup> ami csak a testületen belüli ellentéttel magyarázható.

A *pontifexek* szűkebb vallási feladata elsősorban a capitóliumi triász kultuszára terjedt ki,<sup>129</sup> tágabb értelemben viszont a vallási élet általános felügyeletét is ellátták. Ők működtek közre az állami vallási kultuszba tartozó templomok, szentélyek felszentelésekor, bár magát a felszentelést csak az *imperiummal* rendelkező magisztrátus végezhetette el.<sup>130</sup> Tudunk olyan esetről is, amikor a *pontifexek* vallási ok miatt megtagadták a közreműködést, mint például Kr. e. 208-ban *Virtusnak* és *Honosnak* felajánlott templom esetében. Véleményük szerint ugyanis nem lehetett a két istenségnek egy templomot felszentelni, mivel ez esetben nem lehet a későbbi jeleket egyértelműen az egyik vagy a másik istenséghez kötni.<sup>131</sup> A probléma végül egy *Virtus* részére felhúzott kisebb épülettel oldódott meg.

A *pontifexek* feladata volt még a szakrális kérdésekben szaktanácsadás (*responsum*)<sup>132</sup> kiadása a magisztrátusok, illetve a szenátus felé, amit ugyanúgy neveztek, mint a jogtudósok tanácsadását és ezt ők is csak felkérésre adhatták ki.<sup>133</sup> A *pontifexek* voltak jogosultak vita esetén eldönteni, hogy egy-egy istenség felé tett felajánlás (*votum*) pontosan mire is vonatkozott.<sup>134</sup> Abban is ők dönthettek, hogy egy-egy zsákmányolt dolog ún. szent dolognak (*res sacra*) minősült-e. Ha igen, akkor a dolog a *ius divinum* hatálya alá tartozott,<sup>135</sup> ami nem jelentett mentességet a római uralom alá kerüléstől,<sup>136</sup> de mentességet jelentett a széthordástól, illetve eladástól,<sup>137</sup> legalábbis a második pun háború ideje előtt.<sup>138</sup> A szent dolgok ugyanis a korai időkben általában a helyszínen maradhattak, bár arra is találunk példát, hogy azokat mégis Rómába hozták és ott beemelték a római vallási kultuszba.<sup>139</sup>

<sup>128</sup> Liv. 31.9.8.: „*Posse rectiusque etiam esse pontifices decreverunt.*” = „a főpapi testület azt válaszolta, hogy nemcsak lehetséges, de ez a leghelyesebb eljárás.”

<sup>129</sup> MUTH: i. m. 293–294.

<sup>130</sup> Liv. 9.46.

<sup>131</sup> Liv. 27.25.

<sup>132</sup> Cic. Att. 4.1.

<sup>133</sup> HAHN: i. m. 147.

<sup>134</sup> Liv. 5.25.7.: „*Cum ea disceptatio, anceps senatui visa, delegata ad pontifices esset, adhibito Camillo visum collegio, quod eius ante conceptum votum Veientium fuisset et post votum in potestatem populi Romani venisset, eius partem decimam Apollini sacram esse.*” = „Mint ahogy bizonytalan volt, tud-e dönteni a senatus, a kérdést a főpapok elé terjesztették. A testület meghallgatta Camillust, és úgy döntött, hogy egytizede mindannak, ami a fogadalom elhangzása előtt Veii tulajdona volt, s a fogadalom után a római nép birtokába került, Apollót illeti.”

<sup>135</sup> Liv. 26.34.12.: „*Signa, statuas aeneas quae capta de hostibus dicerentur, quae eorum sacra ac profana essent ad pontificum collegium reiecerunt.*” = „A pontifexek testületére bízták annak eldöntését, hogy a jelentések szerint az ellenségtől zsákmányolt képmások és bronzszobrok közül melyek számítanak szentségnek és melyek nem.”

<sup>136</sup> Liv. 28.34.

<sup>137</sup> Cic. harusp. resp. 14.32.

<sup>138</sup> Liv. 25.40.2.: „*ceterum inde primum initium mirandi Graecarum artium opera licentiaeque hinc sacra profanaeque omnia volgo spoliandi factum est.*” = „Egyébként ekkor kezdtünk rajongani a görög művészet alkotásaiért, s ekkor kezdődött az a szabadosság, hogy szent és nem szent tárgyakat különbség nélkül elzsákmányoltunk.”

<sup>139</sup> Liv. 6.29.8–9.: „*Praeneste in deditionem accepto Romam revertit triumphansque signum Praeneste devectum Iovis Imperatoris in Capitolium tulit. Dedicatum est inter cellam Iovis ac Minevae.*” = „A Győzedelmes Iuppiter Praenestéből hozott szobrát diadalmenetben vitte a Capitoliumra, ott Iuppiter és Minerva szentélye között állították fel.”

A *pontifexek* szaktanácsadó szerepe kiterjedt a szűkebb értelemben vett vallási kérdésekre is, például az isteneknek nyújtandó kiengesztelés<sup>140</sup> módjára, illetve arra, hogy valamely állami cselekedet nem ütközik-e vallási előírásba. Cicero például egy egész beszédben (*de domo sua*) győzte meg a *pontifexek* testületét, hogy mondják ki, hogy a korábban lerombolt házának újjáépítése nem ütközik vallási akadályba, annak ellenére, hogy annak területét pont az újjáépítés megakadályozására Clodius korábban felszenteltette. Ezt azonban a *pontifexek* utóbb érvénytelenné nyilvánították,<sup>141</sup> így nem volt akadály a ház felépítésének.

A *pontifexek* feladata volt az egyes vallási rítusokhoz használt szövegek (*carmen*) őrzése és adott esetben ezek az előmondása azért, hogy a magisztrátusok<sup>142</sup>, illetve az egyes polgárok<sup>143</sup> azt ismételve hiba nélkül tudják azt elmondani,<sup>144</sup> amit a testület más tagjai ellenőriztek is. A szövegek mellett a szertartásokhoz tartozó gesztusokat, cselekedeteket is őrizték, illetve ezekről is tájékoztatást adtak.<sup>145</sup> Mindezeket azonban titkos tudományként kezelték, ezért ezek nem voltak nyilvánosak.<sup>146</sup> A *pontifexek* azonban nem csak a formai követelményeket, de a tartalmi hibákat is megítélhették. Kr. e. 176-ban például kiderült, hogy a Latin Ünnepek során a lanuviniumi előjáró kihagyta a római népért elmondandó fohászt, ezért az ő költségre megismételték az egész szertartást.<sup>147</sup> Tartalmi hiba volt

<sup>140</sup> Liv. 29.20., 40.37.

<sup>141</sup> Cic. domo 53.136.: „QUOD IN LOCO PUBLICO LICINNA CAII FILIA, INIUSSU POPULI DEDICASSET, SACRUM NON VIDERIER”, illetve Cic. Att. 4.2.: „VIDERI POSSE SINE RELIGIONE EAM PARTEM AREAE MIHI RESTITVI”.

<sup>142</sup> Liv. 31.9.9.: „Vovit in eadem verba consul praeunte maximo pontifice quibus antea quinquennialia vota suscipi solita erant.” = „A consul a pontifex maximus után ugyanazt a fogadalmi szöveget mondta el, amely különben az öt évre szóló fogadalmaknál szokott elhangzani.”, Liv. 36.2.3.: „Id votum in haec verba praeunte P. Licinio pontifice maximo consul nuncupavit.” = „A consul P. Licinius pontifex maximus szavai után a következőképpen mondta el ezt a fogadalmat.”

<sup>143</sup> Liv. 5.41.3.: „Sunt qui M. Folio pontifice maximo praefante carmen devovisse eos se pro patria Quiritibusque Romanis tradant.” = „Egyesek szerint áldozatul ajánlották fel magukat a hazáért és a római népért, s M. Folius főpap szavai után mondták el az áldozati ima szövegét.”

<sup>144</sup> Liv. 8.9.4.: „agedum, pontifex publicus populi Romani, praeire verba quibus me pro legionibus devoveam.” = „Felkérlek, mint a római nép főpapját, mondd el az imát, amellyel legióinkért áldozatul felajánlhatom magamat.”, Liv. 10.29.14.: „Haec locutus M. Livium pontificem, quem descendens in aciem digredi vetuerat ab se, praeire iussit verba quibus se legionesque hostium pro exercitu populi Romani Quiritium devoveret.” = „E szavak után felszólította M. Livius főpapot, akinek csatába indulva megtiltotta, hogy eltávozzék mellőle: mondja el előtte annak az imának szavait, amellyel magát és az ellenség legióit a Quirisek római népének hadseregéért felajánlhatja.”

<sup>145</sup> Liv. 8.9.5. „Pontifex eum togam praetextam sumere iussit et velato capite, manu subter togam ad mentum exserta, super telum subiectum pedibus stantem sic dicere...” = „A főpap ráparancsolt, vegye fel szegélyes tógáját, burkolja be fejét, s kezét a tóga alatt állához emelve, s a lába alá fektetett gerelyre rálépve, mondja el a következőket...”

<sup>146</sup> Liv. 6.1.10.: „Alia ex eis edita etiam in vulgus: quae autem ad sacra pertinebant a pontificibus maxime ut religione obstrictos haberent multitudinis animos suppressa.” = „Néhányat közhírré is tettek, de az istenek tiszteletére vonatkozókat titokban tartották, elsősorban a főpapok követelésére, akik a tömeget vallásos érzelmeinél fogva akarták uralmuk alatt tartani.”

<sup>147</sup> Liv. 41.16.2.: „Id cum ad senatum relatum esset senatusque ad pontificum collegium reiecisset, pontificibus, quia non recte factae Latinae essent, instaurari Latinas placuit, Lanuvinos, quorum opera instaurandae essent, hostias praebere.” = „Mikor a senatus értesült az esetről, s azt a főpapi testület elé terjesztette, a főpapok úgy döntöttek, hogy az elkövetett hiba miatt a Latin Ünnepeket meg kell ismételni, s mivel erre a lanuviumiak miatt van szükség, ehhez nekik kell adni az áldozati állatokat.”

az is, ha a közösen végzett áldozatnál az egyik szövetséges nép nem kapta meg az őt megillető részesedést az áldozati állatokból.<sup>148</sup>

A jog területén a *pontifexek* kezdeti feladata volt a királyi törvények írásba foglalása és őrzése. Ezt a monopóliumot ugyan a XII táblás törvények összefoglalása és nyilvánosságra hozatala csorbította, de ez után is titkos tudomány maradt az ún. *performulák* nyilvántartása. Ezek alatt az ősi – még kizárólag szóban zajló – *legis actio*-s eljárások első szakaszában előírt, kötött, versszerű mondókák ismeretét értjük. Ezeket egy konkrét perben a *pontifexek* adták ki a peres feleknek, illetve ellenőrizték a magisztrátus tanácsadójaként, hogy ezek helyesen hangoztak-e el a perben. Az ősi Rómában különös jelentősége volt az előírt szöveg szó szerinti visszaadásának, a hiba pervesztést okozott az érintett félnek.

A naptár<sup>149</sup> ismerete is a *pontifexek* titkos tudománya volt, nem egyszerűen csak a napokat tartották nyilván, de azt is, hogy mely napokon lehet (*dies fasti*) vagy nem lehet (*dies ne fasti*)<sup>150</sup> vallás sérelme nélkül állami ügyeket intézni.<sup>151</sup> Ezzel befolyásolni tudták nem csak az államélet menetét (népgyűlések, szenátusi ülések időpontja), de a magánemberek ügyeibe is beleszólhattak, mivel alkalmatlan napokon például pert sem lehetett indítani. Ez a titkos tudomány végül Kr. e. 304-ben ért véget, amikor az egyik *pontifex* írnoke Cn. Flavius közzé tette az addigi titkos *performulákat*, illetve a perlésre alkalmas napok listáját (*ius Flavianum*).<sup>152</sup> Már a korai időben kialakult az a szokás is, hogy a *pontifexek* az általuk vezetett naptárba bejegyezték az adott év legfontosabb eseményeit (ún. *annales maximi*).<sup>153</sup> Ezeket a feljegyzéseket „*tabula pontificis maximi*” vagy „*tabula annalis*”<sup>154</sup> néven ismerjük és ezeket folyamatosan vezették mindaddig, amíg azt P. Mucius Scaevola *pontifex maximus*, mint idejemenült szokást a Kr. e. II. században be nem szüntette.<sup>155</sup> Ekkor viszont a korábbi táblák szövegét 80 könyvben foglalták össze és azokat *Annales Maximi* néven nyilvánosságra is hozták. Ebből kiindulva jelent meg Rómában az ún. *annalista* történetírás és ezért tekintette őket WIEACKER a „római történetírás atyai”<sup>156</sup>-nak.

#### 4.4. Az *augurok*

Bár *augurokat* általában „madárjósok”-nak vagy „jóspapok”-nak szokás fordítani, feladatuk mégsem a jóslás, a jövőmondás volt, hanem az, hogy egy-egy világi cselekmény előtt értelmezték a túlvilágiak ahhoz adott jóváhagyását,<sup>157</sup> tevékenységüket ezért inkább „ma-

<sup>148</sup> Liv. 37.3.3.: „*Ea procurata, Latinaeque instauratae, quod Laurentibus carnis, quae dari debet, data non fuerat.*” = „a Latin Ünnepeket megismételték, mert a laurentumiak nem kapták meg a húsból az őket megillető részt.”

<sup>149</sup> A hagyomány szerint maga Romulus hozta létre a 10 hónapból és 304 nappól álló évet (Marc. Sat. 1.12.38.), majd azt Numa Pompilius 354 napra emelte két új hónap hozzáadásával (Marc. Sat. 1.13.) ami egészen Kr. e. 46-ig, a Iulius Caesar-féle naptárreformig volt használatban.

<sup>150</sup> Ennek kialakítását a történetírás szintén Numa királyhoz fűzi. Liv. 1.19.

<sup>151</sup> Liv. 6.1., MUTH: i. m. 294.

<sup>152</sup> Liv. 9.46.

<sup>153</sup> Cic. rep. 1.16.25. Cic. rep. 2.31.54.

<sup>154</sup> Liv. 6.1.

<sup>155</sup> Liv. 43.13., Cic. orat. 2.12.52. Vö. ADAMIK Tamás: *Római irodalom az archaikus korban*, Seneca Kiadó, 1993, 71., FLACH, Dieter: *Die Gesetze der frühen römischen Republik*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1994, 5.

<sup>156</sup> WIECKER, Franz: *Altrömische Priesterjurisprudenz*, in: *Iuris Professio Festgabe für Max Kaser zum 80. Geburtstag*, Hermann Böhlau Nachf., Wien–Köln–Graz, 1986, 35.

<sup>157</sup> MARQUARDT: i. m. 397.



dárszemlének” nevezhetjük.<sup>158</sup> Ez a megoldás Közép-Itáliában elterjedt volt már az ősi időkben<sup>159</sup> és Rómában már a kezdetektől megfigyelhetjük, sőt tulajdonképpen idősebb volt a római államnál is, mivel ezt a módszert már annak megalapításakor is használták. MARQUARD szerint ugyanis Romulus és Remus egyaránt *augurok* is voltak,<sup>160</sup> sőt a királyi címet is madárjósítás döntötte el közöttük<sup>161</sup> és abban az időben nem is töltötte be más ezt a tisztséget.<sup>162</sup> Az *augurok* testületét a források szerint vagy maga Romulus<sup>163</sup> vagy Numa<sup>164</sup> alapította.<sup>165</sup> A testület előbb három tagból (ezek közül ez egyik a király volt),<sup>166</sup> majd ezt – feltehetően az etruszk királyok idején – megduplázták és hat főre növelték,<sup>167</sup> Kr. e. 300-tól (*lex Ogulnia*)<sup>168</sup> pedig kilenc főre, akik közül négynek patríciusi, ötnnek pedig plebejusi származásúnak kellett lennie.<sup>169</sup> Számukat Sulla emelte tizenötre,<sup>170</sup> majd Iulius Caesar emelte azt a végleges tizenhat főre, aki önmaga számára tartotta fenn ezt az emeléssel létrehozott rendhagyó új helyet.<sup>171</sup> Az új tagok kezdetben kooptálással kerültek kiválasztásra.<sup>172</sup> Vezetőjük az *augur maximus*, valószínűleg mindig a legidősebb tag volt.<sup>173</sup> Egyfajta szaktudással (*disciplina auguralis*)<sup>174</sup> rendelkező papi testületet képeztek és a *pontifex*ekhez hasonlóan ők is feljegyezték a szokatlan eseményeket és a korábban kiadott véleményeket (*libri augurum*, illetve *commentarii augurum*),<sup>175</sup> így ezekből idővel „tudományos” anyag keletkezett, amit felhasználtak a későbbi döntéseiknél.

Legfontosabb tevékenységük, amiről a nevüket is kapták, a madarak röptének, illetve hangjának megfigyelése volt,<sup>176</sup> ami nélkül semmilyen fontos döntést nem lehetett meghozni.<sup>177</sup> Ehhez általában egy figyelő sátrat (*tabernaculum*) állítottak fel,<sup>178</sup> melyről az égbolt egy-egy szelete látszott csak, ennek hiányában pedig a szabad ég alatt állva egy görbe bot-

<sup>158</sup> HAHN: i. m. 56.

<sup>159</sup> HAHN: i. m. 54., illetve ld. az umber nyelven íródott *Tabulae Iguvinae* szövegét. HAHN: i. m. 30–32.

<sup>160</sup> MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>161</sup> Liv. 1.7.

<sup>162</sup> MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>163</sup> Cic. de rep. 2.9.16. „*ex singulis tribubus singulos cooptavit augures.*”

<sup>164</sup> Liv. 4.4.2.

<sup>165</sup> MARQUARDT sem foglal állást a kérdésben. Vö. MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>166</sup> Livius szerint a legtöbb vallásos szertartást Numa király személyesen végezte, de ebből nem derül ki, hogy pontosan melyeket. Vö. Liv. 1.20.

<sup>167</sup> MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>168</sup> *lex Ogulnia de auguribus et pontificis*, Kr. e. 300, Liv. 10.6.

<sup>169</sup> Liv. 10.9.

<sup>170</sup> Liv. per. 89., MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>171</sup> Dio Cass. 42.51.4., MARQUARDT: i. m. 398.

<sup>172</sup> Liv. 40.42., 45.44.

<sup>173</sup> MARQUARDT: i. m. 399.

<sup>174</sup> MARQUARDT: i. m. 397.

<sup>175</sup> MARQUARDT: i. m. 400.

<sup>176</sup> HAHN: i. m. 57, de egyéb égi jeleket is figyelhettek (pl. villám, mennydörgés) Vö. MARQUARDT: i. m. 411.

<sup>177</sup> Liv. 1.36.3.: „*Negare Attus Navius, inclitus ea tempestate augur neque mutari neque novum constitui nisi aves addixissent posse.*” = „Attus Navius, az akkori idők hírneves augurja kijelentette, hogy a madarak kedvező jelzése nélkül sem a régi szokásokon változtatni, sem újakat bevezetni nem lehet.”

<sup>178</sup> Liv. 4.7.

tal, az ún. *lituussal*<sup>179</sup> kijelölték az égbolt egy tetszőleges szeletét (*templum*).<sup>180</sup> Ez után feltették az isteneknek szánt konkrét kérdést, tehát hogy milyen ügyben kérik ki véleményüket,<sup>181</sup> majd megfigyelték, hogy milyen fajta madarak, milyen számban és honnan érkeztek a látótérbe és ebből állapították meg, hogy az istenek támogatják-e az adott cselekményt (*auspicium*).<sup>182</sup>

Idővel a madárjósítás egy önálló alfaja is kialakult, a csirkék viselkedéséből történő előjelkérés (*omia ex tripudiis*).<sup>183</sup> Csata előtt ugyanis általában nem volt elegendő idő a madarak véletlenszerű röptének kiváráshoz, így a jósjel kérést a csirkék étvágyának megfigyelésére korlátozták, ami egy jól kezelhető, illetve bárhová, még tengeri útközetbe is elvihető, mobil eszközt adott a kezükbe.<sup>184</sup> Ennek ellenére itt is előfordult, hogy a kedvező jelre várni kellett, e miatt a diktátor csak később tudta megadni a jelt a csatakezdésre.<sup>185</sup> A katonák harci lelkesedését a kedvező előjel tovább növelte, a kedvezőtlen viszont meggátolhatta az egyébként a kedvező lehetőségek kihasználását, ezért a hadvezérek azt ilyenkor csak nehezen vették tudomásul<sup>186</sup> vagy egyenesen figyelmen kívül hagyták,<sup>187</sup> sőt ismerünk olyan extrém esetet is, amikor a csirkéken álltak bosszút. Claudius Pulcher konzul az első pun háború idején ugyanis egyszerűen vízbe dobatta a csirkéket, mivel azok nem mutattak kedvező előjelet a tengeri csatához, amit aztán persze el is veszített.<sup>188</sup> A kedvező előjel utáni sóvárgás miatt nagy lehetett a kísértés, hogy a szent csirkék őrzője (*pullarius*)<sup>189</sup> kedvező jelet jelentsen akkor is, ha az a valóságban elmaradt. Ezért a hamis jelentésért viszont ő viselte a felelősséget, a hadvezért nem a tényleges előjel, hanem az arról kiadott jelentés kötötte.<sup>190</sup> A hamis jelentést adó *pullarius* büntetése az volt, hogy helyét a legelső csatasor

<sup>179</sup> Liv. 1.18.7.: „*Augur ad laevam eius capite velato sedem cepit, dextra manu baculum sine nodo aduncum tenens quem lituum appellarunt.*” = „A jós, fejét beborítva a király balján foglat helyet, jobb kezében egy sima szárú görbe botot tartva, melynek littus a neve.”

<sup>180</sup> Liv. 1.18.7.: „*Inde ubi prospectu in urbem agrumque capto deos precatus regiones ab oriente ad occasum determinavit, dextras ad meridiem partes, laevas ad septentrionem esse dixit; signum contra quo longissime conspectum oculi ferebant animo finivit.*” = „E helyről, ahonnet tekintetével a Várost és környékét befoghatta, az istenekhez folyamodott, és keletről nyugatra ívet vonva kezével, elhatárolta az égtájakat, mondván, hogy jobb felől dél, bal felől észak”, szemben pedig, ott, ameddig csak a szem ellát, egy képzeletbeli pontot jelölt meg.”

<sup>181</sup> Liv. 1.18.8.: „*Tum lituo in laevam manum translato, dextra in caput Numae imposita, ita precatus est: "Iuppiter pater, si est fas hunc Numam Pompilium cuius ego caput teneo regem Romae esse, uti tu signa nobis certa adclarassis inter eos fines quod feci."*” = „Majd baljába téve át a görbe botot, jobbát Numa fejére helyezte, s így imádkozott: „Iuppiter atya, ha isteni törvény, hogy ez a Numa Pompilius, kinek fejét érintem, Róma király legyen, küldj nekünk nyilvánvaló jósjeleket, ama határok között, melyeket az imént megvontam.”

<sup>182</sup> Liv. 28.25.

<sup>183</sup> HAHN: i. m. 57.

<sup>184</sup> Liv. 6.41.

<sup>185</sup> Liv. 7.8.

<sup>186</sup> Liv. 22.42.

<sup>187</sup> Liv. 41.18.14.: „*Super tam evidentem tristis ominis eventum etiam ex pullario auditum est vitium in auspicio fuisse, nec id consulem ignorasse.*” = „Amellett, hogy a baljós előjel oly félreérthetetlenül érvényesült, a szent csirkék őre is közölte, hogy a madarak megfigyelésénél is rossz előjel mutatkozott, s hogy ezt a consul is tudta.” Vö. Liv. per. 55.

<sup>188</sup> Liv. per.19.

<sup>189</sup> Liv. 8.30., 9.14., 10.40.

<sup>190</sup> Liv. 10.40.11.: „*Ceterum qui auspicio adest, si quid falsi nuntiat, in semet ipsum religionem recipit; mihi quidem tripudium nuntiatum, populo Romano exercituique egregium auspicium est.*” =

elé jelölték ki, ami gyakorlatilag a biztos halált jelentette számára, amit a katonák, az isteni büntetés beteljesedéseként fogtak fel.

Egy idő után az augurok testülete igen nagy befolyásra tett szert, mivel minden fontos állami döntés előtt ki kellett véleményüket kérni.<sup>191</sup> Ez egyben jelentős politikai befolyást is biztosított a testület tagjainak, mivel a kedvezőtlen jelekre hivatkozással nem csak előzetesen akadályozhatták meg lényegében bármilyen állami döntés meghozatalát, de akár utólag is – e körben találkozhatunk három hónapos időszakokkal<sup>192</sup> is – megsemmisíthették a már meghozott döntéseket.<sup>193</sup> Több példát is találunk arra, hogy a magisztrátusok megválasztásába vagy kinevezésébe szólt bele a testület, ami már önmagában igazolja központi szerepüket.<sup>194</sup> Ilyen beavatkozásra a szenátus formális vagy informális felkérésére alapján került sor.<sup>195</sup> Ugyanez a lehetőség azonban nem csak a politikai többség, de az ellentábor számára is nyitva állt, így például a szenátus nyomására kinevezett diktátor lemondását is el lehetett érni.<sup>196</sup>

A lehetséges hibákat csökkentendő kialakult az a szokás, hogy a diktátort az adott magisztrátust egyedül, Rómán, illetve a katonai táboron kívül, éjszaka éjfél és a napfelkelte között nevezte ki, hogy a zavaró hatások esélye a legkevesebb legyen<sup>197</sup>, illetve a vallási hiba létét állítani, illetve bizonyítani lehetetlen legyen.<sup>198</sup> Ezt azonban a papi testület tagjai

---

„De ha az, akit a jósjelek megfigyelésével bíztak meg, hamis jelentést ad, mindenképpen őt terheli a felelősség. Nekem azt jelentették, hogy a csirkék rendkívül mohón táplálkoznak, tehát a jósjelek a római nép hadserege számára nagyon kedvezőek!”

<sup>191</sup> Liv. 1.36.6.: „*Auguriis certe sacerdotioque augurum tantus honos accessit ut nihil belli domique postea nisi auspicato gereretur, concilia populi, exercitus vocati, summa rerum, ubi aues non admisissent, dirimerentur.*” = „Az biztos, hogy a madárjósolatoknak és a madárjósok papi személyzetének annyira megnövekedett a becsülete, hogy azontúl akár háború volt, akár béke, semmi sem történhetett, míg jóslatot nem kértek, a népgyűléseket, a katonai sorozásokat, a legfontosabb államügyeket elhalasztották, ha a madarak kedvezőtlen előjeleket küldtek.”

<sup>192</sup> Liv. 4.7.

<sup>193</sup> MUTH: i. m. 298. „Sie konnten durch negative Auskunft den Beginn oder die Fortführung einer Handlung verhindern oder sogar staatsrechtliche Akte rückgängig machen.”, Liv. 22.34.

<sup>194</sup> Liv. 4.7.3.: „*Non tamen pro firmato iam stetit magistratus eius ius, quia tertio mense quam inierunt, augurum decreto perinde ac vitio creati, honore abiere, quod C. Curtius qui comitiis eorum praeferat parum recte tabernaculum cepisset.*” = „E tisztviselők helyzete mégsem volt szilárdnak mondható, mivel három hónappal hivatalba lépésük után le kellett mondaniuk tisztségükről, az augurok határozata szerint ugyanis választásuknál hiba történt: C. Curatius, aki a választógyűlést vezette, jóslatkérésre alkalmatlan helyen állította föl a sátrat.”, Liv. 23.31.13.: „*Cui ineunti consulatum cum tonuisset, vocati augures vitio creatum videri pronuntiaverunt*” = „Mikor azonban tisztségét átvette, mennydörgés hallatszott, mire a megkérdezett jóspapok kijelentették, hogy megválasztását szabálytalannak tekintik.”

<sup>195</sup> Liv. per. 19., Ulrich von LÜBTOW: Die römische Diktatur, in: *Gesammelte Schriften, Abteilung I: Römisches Recht* (3), Schäuble Verlag, Reinfelden–Freiburg–Berlin, 1989, (327–426.) 367.

<sup>196</sup> Liv. 8.15.6.: „*Religio inde iniecta de dictatore et, cum augures vitio creatum videri dixissent, dictator magisterque equitum se magistratu abdicarunt.*” = „De vallási aggályok támadtak a diktátor személyével kapcsolatban, s mikor a jósök kijelentették, hogy a választási szertartásoknál hiba történt, a diktátor és a lovasság főparancsnoka lemondott tiszteréről.”

<sup>197</sup> Liv. 4.57., 8.23., 9.38.

<sup>198</sup> Liv. 8.23.15.: „*Nam neque facile fuisse id vitium nosci, cum consul oriens de nocte silentio diceret dictatorem, neque ab consule cuiquam publice privatimue de ea re scriptum esse nec quemquam mortalium exstare qui se vidisse aut audisse quid dicat quod auspicium dirimeret, neque augures divinare Romae sedentes potuisse quid in castris consuli vitii obvenisset.*” = „Nem lehetett könnyű dolog ilyen hibát felfedezni, hiszen a consul az éjszaka csendjében kelt fel, hogy a diktátort kinevez-

nyilván azzal erőltették, hogy ők nem is a halandóktól, hanem a túlvilágiaktól értesültek a hibáról, így el tudták érni a vallási hiba miatti lemondást még ilyen esetekben is.<sup>199</sup> Vallási hiba nem csak a tisztségviselő megválasztásakor, illetve hivatalba lépésekor fordulhatott elő, hanem működése során az egyes cselekedeteinél is.<sup>200</sup> De vallási hiba fordulhatott elő a feladatok elosztásánál használt sorsolásnál is, mivel az is egy szakrális szertartás keretében történt.<sup>201</sup> Az *auguri* testület tehát az profán államéletre komoly befolyással bírt.

#### 4.5. A *fetialisok*

A *fetialisok* testülete sem eredeti római intézmény, ez már a város alapítása előtt ismert volt Itáliában. A szakrális funkciót betöltők személye egyfajta népeken átívelő túlvilági védelemben részesült, ezért őket az idegenek akkor sem bántalmazták, ha azok területükre tévedtek.<sup>202</sup> Ebből szürték le aztán azt a tapasztalatot, hogy ezeket célszerű tárgyalásra küldeni az idegenekhez, mivel nekik volt a legnagyobb esélyük a visszatérésre. Ebből alakultak azután ki a speciálisan ezzel a feladattal foglalkozó papi testületek és ezt a megoldást vette át a később megalakult római állam is. A források alapján ugyan nem dönthető még az sem el, hogy melyik szomszédos nép volt a mintaadó,<sup>203</sup> de éppen ez bizonyítja, hogy az általánosan elterjedt gyakorlat volt. De nem egyértelmű az átvétel pontos ideje sem: Dionüsziosz szerint ezt a testületet is Numa király alapította,<sup>204</sup> Livius viszont csak következő királynál, Ancus Marciusnál említi először.<sup>205</sup> A liviusi besorolás nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy ő Numát békés, jámbor királynak állította be, aki nem hadakozott, így nyilván nem is volt szüksége ilyen testületre, Marcius azonban kifejezetten harcias király volt, ezért az ő tevékenységéhez jól illett ezen testület kialakítása. Ezen apró bizonytalanságok ellenére bizonyítható a testület létrejötte a királyság elején, mivel mind a testületre, mind fő feladatokra (hadüzenet, békekötés) már ekkortól találunk utalásokat.

A kollégium felépítéséről és működésének részletszabályairól azonban nem maradt fent sok adat, mivel a második pun háború után szerepük visszaszorult. Annyit tudunk csak, hogy húsz főből állt, tagjai kezdetben csak patríciusok lehettek és életük végéig töltötték be

---

ze, másrészt a consul se írt senkinek egy szót se erről a dologról, se magánemberként se hivatalosan, s nincs is olyan halandó, aki tanúsíthatná, hogy olyasmit látott vagy hallott, ami a jósjelkérést érvénytelené tette volna. S a Rómában üldögélő jóspapok se lehettek képesek kideríteni, hogy a consul milyen hibát követett el a táborban.”

<sup>199</sup> Liv. 8.23.17.: „*Haec aliaque ab tribunis nequiquam iactata; tamen ad interregnum res redit.*” = „A tribunosok hiába hoztak fel ilyen és ehhez hasonló kifogásokat, végül mégis interregnumra került sor.”

<sup>200</sup> Liv. 45.12.10.: „*iam primum cum legionibus ad conveniendum diem edixit, non auspiciato templum intravit. Vitio diem dictam esse augures, cum ad eos relatam esset, decreverunt.*” = „Már az első alkalommal, mikor kijelölte a napot a legiók összegyülekezésére, jósjel kérés nélkül lépett be a szent helyre. Az augurok, mikor a dolgot eléjük terjesztették, kijelentették, hogy a nap kijelölésénél hiba történt.”

<sup>201</sup> Liv. 41.18.8.: „*in Petilio id vitii factum postea augures responderunt, quod extra templum sortem in sitellam in templum latam foris ipse oporteret.*” = „Petilius, mint később az augurok kinyilvánították, azt a hibát követte el, hogy a szent területen kívül állva dobta be jelét az urnába, s azt vitték be a szent helyre, míg ő maga kívül maradt.”

<sup>202</sup> Ezért keltett nagy felháborodást Rómában és vezetett hadüzenethez, amikor a samnisok már a *fetialisok* testi épségét is fenyegették. Vö. Liv. 10.12.

<sup>203</sup> Az *aequusok* (Liv. 1.32.5.), Ardea városa (Dion. 2.72.2.)

<sup>204</sup> Dion. 2.72.1.

<sup>205</sup> Liv. 1.32.

tisztségüket,<sup>206</sup> a megüresedő helyeket kooptálással töltötték fel.<sup>207</sup> Vezetőjük a *magister fetialium* volt.<sup>208</sup> Egy adott ügyben az ellenséghez azonban nem az egész testület, hanem közülük minimum két, esetleg négy esetenként kiválasztott tag indult.<sup>209</sup> Egyikőjük (*verbenarius*) feladata volt a szerződés feltételeinek megtárgyalása, a másikuk pedig az ún. *pater patratus* volt, aki a szerződés szentesítését, azaz a szerződés formális megkötését végezte el, egy Jupiterhez címzett esküformula elmondásával<sup>210</sup> és áldozat bemutatásával. Ennek keretében egy kovakövel egy sertést áldozott fel Jupiternek, de egyes források szerint ezután még a kovakövet is eldobta magától, illetve önmagát is elátkozta szerződésszegés esetére.<sup>211</sup> Ezután a másik fél ugyanezt a folyamatot ismételte meg,<sup>212</sup> mivel a két egyenrangú fél felett nem állt világi hatalom, ezért csak a túlvilágiak védelmére/bosszújára lehetett bízni az esküszegés következményeinek érvényesítését.<sup>213</sup> A két eskü kimondásával a szerződés megkötöttnek minősült, azt később írásba is foglalták, amit a két *fetialis* írt alá.<sup>214</sup> Ez a gyakorlat a történelmi időkben csak annyit változott, hogy előbb az érdemi tárgyalást vette át az állam világi képviselője,<sup>215</sup> így a *fetialisok* szerepe csak a szerződés megkötésére korlátozódott, majd a Kr. e. II. századtól az egyenrangú ellenfelek hiányában már ezt is elhagyták.<sup>216</sup> A testület két feladatkört gyakorolt: egyrésztől tanácsokat adott az állam vezetőjének a nemzetközi szerződések formai követelményeiről,<sup>217</sup> másrésztől pedig

<sup>206</sup> Dion. 2.72.1., MARQUARDT: i. m. 417.

<sup>207</sup> MARQUARDT: i. m. 418.

<sup>208</sup> MARQUARDT: i. m. 418.

<sup>209</sup> MARQUARDT: i. m. 418.

<sup>210</sup> Liv. 9.5.3.: „*per quem populum fiat quo minus legibus dictis stetur, ut eum ita Iuppiter feriat quemadmodum a fetialibus porcus feriatur?*” = „hiszen a szerződéskötésnél az egész eljárás valójában Iuppiterhez intézett könyörgés, hogy arra a népre, amely a megállapodás feltételeit vétkes módon megsérti, sújtson le úgy, ahogy a papok szoktak az áldozati állatra.”, Liv. 1.24.7–8.: „*Legibus deinde, recitatis, »Audi«, inquit, »Iuppiter; audi, pater patratus populi Albani; audi tu, populus Albanus. Ut illa palam prima postrema ex illis tabulis cerave recitata sunt sine dolo malo, utique ea hic hodie rectissime intellecta sunt, illis legibus populus Romanus prior non deficiet. Si prior defexit publico consilio dolo malo, tum ille Diespiter populum Romanum sic ferito ut ego hunc porcum hic hodie feriam; tantoque magis ferito quanto magis potes pollesque.*»” = „Majd felolvastván a feltételeket, azt mondja: »Hallgass meg, Iuppiter, hallgass meg Alba népének pater patratusa, hallgass meg te, Alba népe. Mindahhoz, amit azokról a viasztáblákról elejétől végig hamis szándék nélkül felolvastak, és amiket itt ma világosan megértettek, azokhoz a törvényekhez a római nép elsőnek soha nem lesz hűtlen. Ha akár állami döntés folytán, akár rosszhiszeműségből elsőnek válna hűtlenné, azon a napon úgy sújts le Iuppiter, a római népre, mint ahogy ma én sújtok le itt erre a sertésre, a csapás annál súlyosabb legyen, amennyivel te hatalmasabb és erősebb vagy nálam.«”

<sup>211</sup> Polyb. 3.25., NÓTÁRI Tamás: *Festuca autem utebatur quasi hastae loco. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* 41 (2004), 154.

<sup>212</sup> Liv. 1.24.

<sup>213</sup> Liv. 3.25.

<sup>214</sup> Liv. 9.5.

<sup>215</sup> Liv. 30.43.4.: „*Ex hac rogatione senatus decrevit ut P. Scipio ex decem legatorum sententia pacem cum populo Carthaginiensi quibus legibus ei videretur faceret.*” = „A senatus a néphatározat értelmében úgy döntött, hogy tíz meghatalmazott jóváhagyásával P. Scipio kösse meg a békét a karthágói néppel, olyan feltételekkel, amilyeneket jónak lát.”

<sup>216</sup> Liv. 38.39.1.: „*Consul in hoc foedus iuravit; ab rege qui exigerent iusiurandum.*” = „A consul esküvel érvényesítette a szerződést, (...) hogy a királyt is megeskessék.”

<sup>217</sup> MARQUARDT: i. m. 419.: „Die Aufgabe des Collegiums war eine doppelte: theils ein sachkundiges Gutachten über die nöthigen Formalitäten bei Abschliessung und Aufhebung eines *foedus*, sowie bei Erklärung eines Krieges zu geben.”

elvégezte a személyes eljárásokat az idegen államokkal szemben. Ez utóbbihoz tartozott a jóvátételi követelések átadása,<sup>218</sup> majd ennek eredménytelensége esetén a hadüzenet átadása,<sup>219</sup> illetve a háború lezárásakor a békeszerződés megkötése,<sup>220</sup> vagy eljárás római polgár kiszolgáltatása ügyében.<sup>221</sup> Ezek részletes elemzése azonban túlmutat jelen értekezés keretein, az tematikailag a római állam külkapcsolataihoz tartozik.<sup>222</sup>

#### 4.6. A Vesta-papnők

A Vesta-papnők testülete egy rendhagyó papi testület volt, mivel tagjai csak nők lehettek, akik egyébként a közjogi viszonyokból általában ki voltak zárva. Eredetét azokba az ősi időkbe vezethetjük vissza, amikor a tűzgyújtás még esetleges sikerrel járó feladat volt, ezért egyszerűbb volt az egyszer már meggyújtott tüzet táplálni és őrizni, mint újat gyújtani. Erre a család idősebb, de még a serdültség előtt álló leány tagjai voltak a legalkalmasabbak, akik egyébként is a ház körül tevékenykedtek. Ez az ősi hagyomány Latiumban széles körben ismert volt<sup>223</sup> és ezt vették át a rómaiak is.<sup>224</sup> A testület tagjai kezdetben feltehetően a királyi család tagjaiból kerültek ki, majd a köztársaság idején a *pontifex maximus* egy formális mondókával<sup>225</sup> kiragadta a kiszemelt 6–10 év közötti lányokat családfőjük hatalma alól. Ez a kiragadás kezdetben feltehetően ténylegesen, később előzetes egyeztetés(ek) után már csak színlegesen történt, legvégül a Kr. e. I. században a *lex Papia*<sup>226</sup> meghozatala után pedig a *comitia calata*-n előzetesen megszemlélt, legfeljebb húsz jelöltből történő kiválasztásra változott.<sup>227</sup>

A Vesta-papnők létszáma kezdetben négy fő volt,<sup>228</sup> majd ez az etruszk királyok alatt hatra nőtt<sup>229</sup> és ez maradt a köztársaság végéig. Tisztségüket harminc évig látták el, ami után kiléphetek a szolgálatból, bár általában nem éltek ezzel a lehetőséggel.<sup>230</sup> Az első tíz évben tanulták, a másodikban végezték a vallási feladatokat, a harmadikban pedig tanították azt az új tagoknak.<sup>231</sup> Vezetőjük a *virgo (Vestalis) maxima* volt, aki mindig a legidősebb tag volt,<sup>232</sup> de az egész testület felett a *pontifex maximus* egyfajta családfői hatalmat (*patria potestas*) gyakorolt.<sup>233</sup>

<sup>218</sup> Liv. 4.30., 7.9., 7.32., 8.22., 9.45., 10.12, 10.45.

<sup>219</sup> Liv. 7.32., Cic. de off. 1.36.

<sup>220</sup> MARQUARDT i. m. 419.

<sup>221</sup> Liv. 9.10., Cic. pro Caec. 34.(98.), Gell. 17.21.36., Dion. 2.72.5.

<sup>222</sup> Ld: BAJÁNHÁZY István: A fetialisok szerepe a római állam külkapcsolataiban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 30/1 (2012), 7–25.

<sup>223</sup> Liv. 1.3.

<sup>224</sup> Liv. 1.20., MARQUARDT i. m. 336.

<sup>225</sup> Gell. 1.12.14.: „*Ea verba haec sunt: »Sacerdotem Vestalem, quae sacra faciat, quae ius siet sacerdotem Vestalem facere pro populo Romano Quiritibus, uti quae optima lege fuit, ita te, Amata, capio.«*”= „Ez a beszéd a következő: »Azon feltétel alatt ragadlak el Amata, Vesta papnőjévé, hogy szent kötelességet teljesíts, hogy jogod legyen a római nép, az össz-polgárság üdvére, a mi a legfőbb Vesta szüzet nevelni.«” (ford.: BARCZA József és SOÓS József), MARQUARDT i. m. 337–338.

<sup>226</sup> *Lex Papia de vestalium lectione*, Kr. e. 65.

<sup>227</sup> MARQUARDT i. m. 337.

<sup>228</sup> Plut. Numa 10.

<sup>229</sup> Plut. Numa 10., MARQUARDT i. m. 336–337.

<sup>230</sup> Plut. Numa 10., MARQUARDT i. m. 339.

<sup>231</sup> Plut. Numa 10., MARQUARDT i. m. 339–340.

<sup>232</sup> MARQUARDT i. m. 340.

<sup>233</sup> MUTH i. m. 255., NÓTÁRI: Jog, vallás..., 126.

Feladatuk közül a legfontosabb a szent tűz őrzése volt, amit minden év március elsején gyűjtöttak meg egy gyümölcsöt hozó fa (*arbor felix*)<sup>234</sup> ágaiból és annak következő évi tűzgyújtásig folyamatosan égnie kellett. Ha kialudt, azt baljós jelnek tekintették és ha azt figyelmetlenség okozta, akkor a vétkes papnőt a *pontifex maximus* megkorbácsolta.<sup>235</sup> Idővel igen magas társadalmi elismertséget és számos kiváltságot vívtak ki maguknak, például liktor kísérete őket és útjukból még a konzuloknak is ki kellett térniük, a játékokon díszhely illette meg őket, továbbá nem álltak se apai hatalom, se gyámság alatt.<sup>236</sup> A Vesta szentélye (*aedes Vestae*) melletti külön épületben laktak (*atrium Vestae*),<sup>237</sup> ahova férfiak egyáltalán nem, míg a szentélybe csak nappal léphettek be.<sup>238</sup> Idővel kialakult, hogy a végrendeleteket és állami szerződéseket is náluk helyezték letétbe.<sup>239</sup> Ha pedig egy elítélt egy Vesta papnóval találkozott, akkor kegyelmet nyert feltéve, ha mindketten megesküdték, hogy a találkozás véletlen volt.<sup>240</sup>

Rendhagyó volt ez a tisztség annyiban is, hogy míg a papoktól nem kívántak meg nőtlenséget, addig a papnőknek nem csak hajadonnak kellett lenniük, de a szüzességet is megkövetelték a teljes szolgálati idejük alatt. A szüzességi fogadalmat megszegő papnőt halálbüntetéssel sújtották, amit sajátosan hajtottak végre. Mivel nem onthatták vérüket, ezért a városfalon kívül a *porta Collina* mellett egy sötét üregbe földelték el élve, bort, kenyeret és egy égő mécsest hagyva nekik.<sup>241</sup> A papnóval nemi kapcsolatot folytatót pedig a *pontifex maximus* korbácsolta nyilvánosan halálra.<sup>242</sup> Bevádolásukat – elzárt életmódjuk miatt – általában a szolgálók feljelentése alapozta meg,<sup>243</sup> de gyanúok voltak a társadalmi elvárástól eltérő szabadosabbnak ítélt viselkedés vagy a költekező életmód is,<sup>244</sup> ahogy az Postumia ügyében is felmerült, akit végül felmentettek a vád alól, de a *pontifex maximus* előírta számára a tisztségéhez kapcsolódóan elvárt viselkedés módját.<sup>245</sup> A források azonban csak felmentésről csak kivételesen tanúskodnak, a rendszeresen visszatérő esetekben mindig halálos ítéletek születettek.<sup>246</sup>

<sup>234</sup> MUTH i. m. 255.

<sup>235</sup> Liv. 28.11., Plut. Numa 10., MARQUARDT i. m. 342.

<sup>236</sup> Plut. Numa 10., MARQUARDT i. m. 340–341., HAHN: i. m. 152.

<sup>237</sup> MUTH: i. m. 255.

<sup>238</sup> MARQUARDT: i. m. 342.

<sup>239</sup> Plut. Numa 10., Dio Cass. 48.37.1., MARQUARDT i. m. 341.

<sup>240</sup> MARQUARDT: i. m. 341.

<sup>241</sup> Liv. 8.15., 22.57., MARQUARDT: i. m. 342.

<sup>242</sup> Liv. 22.57., NÓTÁRI: Jog, vallás..., 126.

<sup>243</sup> Liv. 8.15.

<sup>244</sup> Liv. 8.15.

<sup>245</sup> Liv. 4.44.11–12.: „*Eodem anno Postumia virgo vestalis de incestu causam dixit, crimine innoxia, ab suspicione propter cultum amoeniorum ingeniumque liberius quam virginem decet parum abhorrens. Eam ampliata, deinde absolutam pro collegii sententia pontifex maximus abstinere iocis colique sancte potius quam scite iussit.*” = „Ugyanabban az évben egy Postumia nevű Vesta-szüzet paráznsággal vádoltak. E bűnben ártatlan volt ugyan, de mert csinosabban ruházkodott és szabadosabb nyelven beszélt mint ahogy szűz lányhoz illik, egy kevésbé mégis gyanakodtak rá. Ügyét elnapolták, majd fölmentették, de a pontifex maximus a papi testület nevében ráparancsolt, hogy hagyjon fel a tréfálkozással, és inkább a szent élethez illően, mint csinososságra törekedve öltözködjön.”

<sup>246</sup> Liv. 8.15., per. 14., per. 20., 22.27., per. 63.

## 5. Összefoglalás

A római vallási szervezetről valóban megállapíthatjuk, hogy az valóban jogászai alapossággal került megszervezésre. Láthattuk, hogy az egyes papi tisztségek, testületek létrehozása is jogi aktussal (törvényhozással) történt, működésüket, tagjaik jogait és kötelezettségét is ebben határozták meg. A testületek alapítása általában az ősi idők homályába vész, de azok lényegében változatlanul működtek a köztársaság végéig. A papok kinevezéssel vagy választással kerültek tisztségükbe, tehát ugyanúgy, mint a magisztrátusok. Egyedül a kooptálás intézménye tért el a világi tisztségviselőknél alkalmazott megoldástól, de ezt aztán később megszüntetésre is került. Közös vonás volt az is, hogy a papság nem alkotott elkülönült társadalmi csoportot, a papi tisztség nem követelt meg transzcendens teljesítményt, elhivatottságot vagy kiválasztottságot, arra az azt betöltő ugyanúgy egy megbízást kapott, mint bármelyik világi tisztségre. Egy papi tisztségre elvileg tehát ugyanúgy lehetett egy egészséges római polgárnak esélye, mint egy világi magisztraturára, sőt a két tisztség egy kivétellel (*rex sacrorum*) halmazható is volt, de a kivétel sem elvi okra, hanem csak a királyság visszaállítása miatti elemi aggodalom számlájára írandó.

Megfigyelhető, hogy a vallási testületek egymástól függetlenül és egymás mellett – az elhatárolt feladatkörük szerint – önállóan működtek. Nem alakult ki tehát egy egységes és hierarchikus szervezetrendszer. Ez azonban nem vezetett anarchiához, mivel egy laza hierarchikus kapcsolat azért volt az egyes elemek között. Elvileg a *rex sacrorum* volt a római állam vallási feje, mivel ő vitte tovább a király szakrális funkcióját. De pont azért, hogy világi hatalmat nehogy magához tudja ragadni és ezzel a királyságot helyreállítani, a világi tisztségek betöltésétől szigorúan elzárásra került, még a legcsekélyebb világi tisztséget sem viselhetette. De a vallás területén sem illette meg az irányító szerep, ott is csak egy reprezentatív vezető volt. A tényleges vallási vezető a *pontifex maximus* volt annak ellenére, hogy a ranglétrán hátrább állt. Ő nem csak saját testületét vezette, de valamennyi testület, illetve a teljes vallási élet felett is egyfajta irányító szerepet töltött be. Ez legélesebben a Vestapapnők esetében jelentkezett, ő ragadta ki a kiszemelt lányokat apjuk hatalma alól, majd ő töltötte be felettük a *pater familias* szerepét és ennek keretében utasíthatta és büntethette őket. A *pontifex maximus* más vallási testületekbe tartozókat is utasíthatott, ami elvileg aláfelérendeltségi viszonyt feltételez, de néhány esetben az utasított ellenállását is tapasztalhatjuk és az, hogy ilyenkor az ügy a népgyűlés elé került, bizonyítja a szemben álló felek elvi mellérendeltségét. Ezt leszámítva azonban a *pontifex maximus* egyértelműen a római állam vallási vezetője volt és ez rögzült a köztudatban is oly mértékben, hogy ezt a címet a keresztény korban Róma püspökei – azaz a római pápák – is átvették.

A pogány Rómában ugyanakkor nem csak az egyes vallási testületek működtek önállóan, de az egyes testületeken belül is demokratikus jelleg figyelhető meg. Bár minden testületnek volt egy vezetője, aki annak irányítását végezte, de a testületi döntéseket együtt hozták, ahol a testület vezetőjének is csak egy szavazata volt, így fordulhatott elő olyan eset, amikor a testület saját vezetőjével ellentétes döntést hozott.



## **AZ ŐSI JOG, AVAGY A JOG ŐSKORA A RÓMAI JOGINTÉZMÉNYEK FEJLŐDÉSE TÜKRÉBEN**

**BÁTYI EMESE\***

Henry Sumner Maine a történeti szemléletű jogtudomány kiemelkedő klasszikusa. Munkái közül a legjelentősebb az 1861-ben megjelent „Az ősi jog összefüggése a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel” című mű, melyben arra tesz kísérletet, hogy nyomon kövesse bizonyos jogi eszmék és jogintézmények fejlődését eredetüktől kezdődően egészen a modern korban kialakult formájukig. Maine az ősi jogokat (római, hellén, germán) vizsgálta, melyek közül számára a római jog paradigmátikus jelentőségű volt.

**Kulcsszavak:** angol történeti jogi iskola, Comparative Jurisprudence.

Henry Sumner Maine ist ein Klassiker und Begründer der englischen geschichtlichen Jurisprudenz. Sein bedeutendstes Werk ist das Ancient Law, in welchem er schildert die Entwicklung der Rechtsauffassung und einigen Rechtstitutionen vom Ursprung bis auf seine Zeit. Maine untersucht in seiner Schrift das griechische römische und germanische Recht; das römische Recht ist für ihn von überwiegender Bedeutung.

**Schlüsselwörter:** englische historische Rechtsschule, vergleichende Rechtswissenschaft.

### **1. Sir Henry Sumner Maine**

Sir Henry Sumner Maine 1822-ben született az észak-amerikai Kelsóban. 25 évesen a Cambridge-i egyetem tanára lett és a tanszékének hét éven át vezetője. 1850-től ügyvédként praktizált. 1852-ben vette át a Middle Temple Readershipet és római jogi és jogelméleti előadásokat tartott. 1862-től az indiai kormány jogi tanácsadója lett és e tisztséget hét évig töltötte be. Jogásként tevékenykedett az Indiai Főkormányzó Tanácsában és az indiai jog kodifikációjának előkészítésén dolgozott, emellett a kalkuttai egyetemen tartott előadásokat. Az oxfordi egyetemen a jogtörténet és jogösszehasonlítás professzora lett, majd a Cambridge-i Trinity Hall Master-e lett, ami miatt 1878-ban lemondott az oxfordi tanszékéről. Cannes-ban hunyt el 1888-ban.

Maine a „történeti jogtudomány” („historical jurisprudence”) angol irányzatának megteremtője volt. A történeti iskola létrejötte válaszreakciónak tekinthető a felvilágosodás eszméire: a természetjogra és a racionalizmusra, illetve az általuk kiváltott eseményekre, melynek a tetőpontja a nagy francia forradalom volt. Ezek az események olyan folyamatot indítottak el, amelynek lényege a múlt felé fordulás volt. Ez a jogtudományban a jog történetének tanulmányozását jelentette.

A XIX. században a gondolkodást még két másik szellemi áramlat határozta meg: az összehasonlító módszer, valamint a jogi etnológia vagy antropológia színrelépése. Az összehasonlító módszert számos tudományterületen alkalmazták, bár a történeti jogi iskola képviselői – élükön Savignyvel – elutasították a jogösszehasonlítást, hogy helyét a római

---

\* Dr. BÁTYI EMESE

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

emese.batyi@emmi.gov.hu

jog kultuszának adják át. Ez a megközelítési mód a jog területére mégis Maine munkásságán keresztül jutott el. Fő műve az *Ancient Law* (Az ősi jog), amely 1861-ben jelent meg.<sup>1</sup>

A mű magyarul először 1875-ben, európai mércével mérve is igen korán, *A jog őskora*, összeköttetése a társadalom alakulásának történetével, s viszonya az újkori eszmékhez címmel a Magyar Tudományos Akadémia megbízása alapján Pulszky Ágost fordításában jelent meg. Pulszky Ágost Maine tanítványa volt Oxfordban.<sup>2</sup>

## 2. A jogösszehasonlítás születése Angliában

Angliában a múlt század első felében mutatkoznak jelei a különböző jogrendszerek egyes intézményeinek, konstrukcióinak feltárását, alaposabb megismerését célzó jogösszehasonlítás iránti érdeklődésnek. Ebben komoly szerepet játszik az, hogy a brit birodalom legfelsőbb bíróságának, a Privy Councilnek nem egy esetben idegen jogot kell alkalmaznia. Erre, a praxis formálta igényre tekintettel válik szükségessé az idegen jog forrásainak és jelentősebb intézményeinek valamilyen szintű ismerete. Uralkodónak számít az irodalomban az a nézet, mely szerint Angliában a modern értelemben vett jogösszehasonlítás születése igen szorosan kapcsolódik Sir Henry James Sumner Maine 1861-ben megjelent *Az ősi jog összefüggése a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel* című művéhez. Maine nevéhez fűződik institutionálisan is az Angliában kibontakozó jogösszehasonlítás: ő ugyanis az első a szigetországban, akinek a számára eredetileg *mintegy ad personam*, Oxfordban 1869-ben tanszéket – ez a *Corpus Chaire of Historical and Comparative Jurisprudence* – létesítenek a jogtörténet és a jogösszehasonlítás oktatása és tudományos művelése céljából.

Sir Henry James Sumner Maine a jogösszehasonlító kutatások szempontjából kiemelkedő fontosságú görög–római antikvitás iránt már pályakezdése idején megkülönböztetett figyelemmel van. Cambridge-ben a Christ's Hospital és a Pembroke College diákjaként, mint kiemelkedő klasszika-filológus szerez magának nevet, sőt egyenesen hírnevet.<sup>3</sup> Az Inns of Courthoz tartozó Middle Temple-ben római jogi és jogfilozófiai előadásokat tart. Ez újdonságnak számít a common law intézményeinek megismertetését feladatának tekintő intézményben és része az angol legal world megreformálása átfogó tervének.<sup>4</sup>

## 3. Az ősi jog összefüggése a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel című művel

Maine tudományos életműve helyes értékelése szempontjából lényeges a római jog kimagasló jelentőségének kiemelése. Már 1856-ban publikált első tanulmányában (*Roman Law and Legal Education*) valósággal szuperlatívuszokban szól a római jogról, és különösen a római jogtudományról. A római jog iránt már igen korán mutatkozó érdeklődése alapján nem véletlen az, hogy Sir Henry James Sumner Maine az öt évvel később megjelent legismertebb könyvében miért foglalkozik kiemelt formában a római jogban ismert különböző intézményekkel. A lényegében előadásai alapján önálló munkává érlelt és érett mű esetében nagyon lényeges a teljes cím: *Az ősi jog összefüggése a társadalom korai történetével és*

<sup>1</sup> RAGÁLYI Ágota: Henry Sumner Maine. In: Szabó Miklós (szerk.): *Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 201–203.

<sup>2</sup> HAMZA Gábor: 'Utószó'. In: H. S. Maine: *Az ősi jog*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1997, 231–232.

<sup>3</sup> HAMZA: i. m. 219.

<sup>4</sup> HAMZA: i. m. 220.

kapcsolata a modern eszmékkel. A szerző ebben a művében arra tesz kísérletet, hogy nyomon kövesse bizonyos jogi eszmék és jogintézmények fejlődését eredetüktől kezdődően egészen a modern korban kialakult formájukig. Maine számára a római jog paradigmaticus jelentőségű, messze túlhaladja a kelta, az ind vagy éppen a germán jogok súlyát. Az ősi jog szerzője tudatában van továbbá annak, hogy az egyes jogok (jog-rendszerek) esetében egyáltalán nem ritka bizonyos hasonlóság – vagy éppen azonosság – a különböző jogintézmények és jogi konstrukciók körében. A hasonlóság vagy azonosság alapja a tudatos kölcsönzés vagy esetleg a paralel fejlődés, mely jelenség a római jog nem egy konstrukciója, illetőleg intézménye esetében jól megfigyelhető. Maine a római jogot is a maga fejlődésében szemléli, és vizsgálata ilyen módon nem szorítkozik kizárólag az archaikus római jog elemzésére. Nem szabad természetesen figyelmen kívül hagyni Maine és a római jog kapcsolatának elemzése körében azt a szerepet, amelyet a római jog Angliában játszik. Míg Németországban a történeti jogi iskola képviselői számára a római jog és a recepció következményeként a római jogi tradíció a legszorosabb kapcsolatban áll a modern jogtudománnyal, addig Maine számára ez az aktualitás már korántsem jelentkezik ilyen mértékben. Az angol jogtudós objektíve nincs abban a helyzetben, hogy a római jogi hagyományoknak olyan jelentőséget tulajdonítson, mint például Friedrich Carl von Savigny. Ezzel azonban nincs ellentmondásban az a tény, hogy Maine-re – aki megalapítója az angliai historical schoolnak – Savigny kétségtelenül nagy hatással van.<sup>5</sup>

Angliában, a szigetország jogi területen is erősen mutatózó izolacionizmusa ellenére jelentős érdeklődés mutatkozik a jogászok részéről az idegen jogok iránt. Ebben szerepet játszik a common law kontinentális jogoktól eltérő rendszere és szemléletmódja. Lényeges tényező továbbá az, hogy a common law egységes jog jellege sokkal erősebben mutatkozik, mint a kontinens jogaiban, melyeket általában a partikularizmus jellemez. Az angliai jogászoknak így már igen korán módjuk volt arra, hogy az angol jognak a római joggal és a kánonjoggal összevetve kimutatható sajátosságait felismerjék.<sup>6</sup>

Maine munkáiban 1861-gyel kezdődően jelenik meg a Comparative Jurisprudence kifejezés, ami a korabeli angol jogi terminológiában komoly újdonságnak számít. Nézete szerint – s ez nagyon lényeges – a jogösszehasonlítás funkciója nem szorítkozik a jogtörténet egyfajta illusztrálására. Maine a Comparative Jurisprudence-t sokkal inkább a helyes törvényalkotás és általában a jogfejlesztés megvalósítása hatékony eszközének tekinti. Emellett a jogösszehasonlítás vagy más megfogalmazásban a jogösszehasonlító módszer alkalmazása kitűnő eszköze az egymással összevetett jogintézmények, jogi konstrukciók, koncepciók típusba sorolásának és ilyen módon ezek lényegi sajátosságai feltárásának. Mint a fejlődélmélet híve, Maine is azt a nézetet vallja, hogy az összehasonlítás révén a jogfejlődés „természeti törvényeit” fel lehet ismerni. Mindennek azonban elengedhetetlen feltétele az, hogy a jogösszehasonlítás vonatkozásában oly nagy jelentőséggel bír a római jogot ne csupán kizárólag történeti jelentőséggel rendelkező jognak tekintsék. A római jognak a jogösszehasonlításban, az összehasonlító jogi kutatásokban betöltött kiemelkedő szerepe feltételezi annak felismerését, hogy ez a jog, legalábbis részben, Angliában is hatályosul. Ilyen módon a római jog – eltérően például a különben ugyancsak gyakran hivatkozott görög vagy kelta jogtól – Maine eszmevilágában a legjelentősebb jog az emberiség története során a jogfejlődésben kialakult jogok, jogrendszerek között.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> HAMZA: i. m. 221–222.

<sup>6</sup> HAMZA: i. m. 223.

<sup>7</sup> HAMZA: i. m. 225–226.

#### 4. Az ősi törvénykönyvek

A világon ismert legtöbbet dicsőített jogrendszer törvénykönyvvel kezdődik és azzal végződik. A római jog értelmezői történetének kezdetétől lezárultáig következetesen olyan nyelvezetet használtak, amely utalt arra, hogy rendszerük törzse a decemvirek tizenkét tábláján és ennél fogva az írott jog alapján nyugszik. Egyetlen kivételtől eltekintve, nem ismeretek el a XII táblát megelőző intézményt Rómában. A római jognak elméletileg törvénykönyvből származtatása, az angol jognak pedig elméletileg ősrégi, íratlan hagyományra való visszavezetése a fő ok, amiért a két jogrendszer fejlődése különbözött egymástól, vélekedik Maine az első fejezetben. Az ősi római törvénykönyv a törvényalkotásoknak abba a kategóriájába tartozik, amelyből a világ csaknem minden civilizált népe mintát tud venni, és amelyek – legalábbis ami a római és görög világot illeti – széles körben elterjedtek, egymástól nem nagyon távoli időszakokban.<sup>8</sup> Ha a jogi képzetek korai formáit bármilyen módon meghatározhatjuk, felbecsülhetetlen értékűek lesznek számunkra. Egyetérthetünk a szerző hasonlatával, mely szerint ezek a kezdetleges ideák ugyanazt jelentik a jogtudósoknak, mint a föld legrégebbi rétegei a geológusnak. Mindazon formákat tartalmazza csírájukban, amelyekben a jog a későbbiek folyamán megjelent.<sup>9</sup>

Nem kétséges az, hogy Maine Az ősi jog alapján nem tekinthető egy következetesen végigvitt koncepció követőjének. A szerző ingadozik a teljes determinista koncepció és a történeti tényekre támaszkodó, a túlzó általánosításoktól tartózkodó vagy azok irányában legalábbis óvatossá felfogás között. Ennek oka döntően abban keresendő, hogy Maine valójában nem tekinthető a szó eredeti értelmében vett rendszeres gondolkodónak. Az angol szerző módszertani vonatkozásban elhatárolja magát a természetjogi irányzat híveitől éppúgy, mint a szerződéselmélet képviselőitől. Teszi ezt pedig azért, hogy ragaszkodik a történetiséghez. Művében ugyanis következetesen arra törekszik, hogy elméletét többé-kevésbé verifikálható adatokra építse. Ez a szándéka azonban nem zárja ki az általánosítások megfogalmazását. Célja ugyanis az, hogy azokat a legősibb formákat kutassa, amelyekben az emberi társadalom megszerveződött és fejlődött. Vizsgálatai módszerét két dolog jellemzi: kutatásainak alapját egyfelől az összehasonlítás alkotja, másfelől tekintettel van a különböző állami, jogi és társadalmi intézmények, konstrukciók továbbélésére, tehát azok aktualitására. Ebből már önmagában véve is következik az, hogy Maine nem tartja feladatának az emberi társadalom teljességgel homályba vesző jogának feltérképezését, hiszen ebben az esetben el kellene rugaszkodnia a történetiség követelményétől.<sup>10</sup>

Maine meglátása szerint kézenfekvő és átfogó, de teljesen megalapozatlan elméletek, mint a természetjog vagy a társadalmi szerződés, egyetemes előnyt élveznek a társadalom és jog őstörténetére irányuló józan vizsgálódással szemben; és az igazságot nemcsak azért homályosítják el, hogy a figyelmet elterelik az egyetlen irányról, amelyben az megtalálható, hanem azzal a fölültébb valóságos és fölültébb fontos hatással, amelyet a jog későbbi szakaszaira is képesek gyakorolni amiatt, hogy egyszer már elfogadták azokat és hittek bennük.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> MAINE, Henry Sumner: *Az ősi jog. Összefüggései a társadalom korai történetével és kapcsolata a modern eszmékkel* (ford.: Sárkány Mihály). Gondolat Kiadó, Budapest, 1997, 7.

<sup>9</sup> MAINE: i. m. 8.

<sup>10</sup> HAMZA: i. m. 228–229.

<sup>11</sup> MAINE: i. m. 8.

Maine a jogtudomány számára ideálisnak és könnyen elfogadhatónak ítéli a természet-jogon és a társadalmi szerződéseken alapuló elméleteket, de történetietlennek tartja. Ugyan- is a jog fejlődési stációit négy történeti szakaszra osztotta.<sup>12</sup>

A jog ma olyannyira fejlett fogalmával, az élet szabályozásával kapcsolatos legkorábbi elképzelések Maine véleménye szerint a homéroszi „Themisz” és „Themisztesz” szavakban jelennek. Ma az emberiség primitív viszonyainak minden megbízható megfigyelője világosan látja, hogy fajunk csecsemőkorában az emberek a tartós vagy periodikusan ismétlődő hatásokat csak közreműködő személy feltételezésével tudták megmagyarázni. Így a fújó szél személy volt, és természetesen isteni személy; a felkelő, delelő és lenyugvó nap személy volt, és isteni személy; a termést hozó föld személy volt, és isteni. És amilyen a természeti világ, olyan az erkölcs is. Mikor a király valamely vitát ítélettel eldöntötte, határozatát közvetlen sugalmazás eredményének tartották. A királyoknak vagy a királyok legnagyobbjainak, az isteneknek bírói ítéletet sugalmazó isteni közreműködő volt a Themisz. A Themisztesz, a Themiszek, a Themisz többes száma, maguk a végzések, amelyeket a bírónak az égiek előírtak. A királyokról úgy beszélnek, mintha „Themiszek” halmaza volna kezük ügyében, hogy használják őket; világosan meg kell azonban értenünk, hogy ezek nem törvények, hanem ítéletek.<sup>13</sup> Itt találjuk a csíráját, kezdeményét a szokásnak, ami a Themisztesz, vagyis az ítéletek után képződött fogalom.<sup>14</sup>

Maine felhívja az olvasó figyelmét arra is, hogy Bentham „Fragment on Government”-jében és Austin „Province of Jurisprudence Determined”-jében minden jogi szabályozást a törvényhozó parancsára, az ezáltal az állampolgárra háruló kötelezettségekre és az engedetlenség esetében fenyegető szankciókra bontanak fel. A továbbiakban a parancsról pedig, mely a jogszabály első eleme, azt állítják, hogy annak nem egyetlen cselekedetet, hanem ugyanolyan osztályba vagy fajtába tartozó cselekedetek sorozatát vagy sokaságát kell előírnia. Maine ezzel szemben úgy látja, hogy minél mélyebbre hatolunk a gondolkodás őstörténetébe, annál messzebb kerülünk attól a jogfelfogástól, ami egyáltalán emlékeztetne a Bentham által meghatározott elemek együttesére. Bizonyos, hogy az emberiség gyermekkorában nem képzelhető vagy gondolható el semmiféle törvényhozás, sőt még egy elkülönült jogalkotó sem. A törvény aligha érte el a szokás szintjét, inkább csak öntudatlan gyakorlat, a törvény – hogy a francia kifejezést használjuk – „a levegőben van”. A helyesre és helytelenre vonatkozó egyedüli mérvadó állítás a tények bekövetkezése után hozott bírói ítélet, amely nem tételez fel törvényt és annak megsértését, hanem amelyet egy felsőbb hatalom először súg a bíró fülébe a döntés pillanatában.<sup>15</sup>

Maine úgy látja, hogy az angoloknak másoknál inkább képeseknek kell lenniük annak a történelmi ténynek a méltánylására, hogy a „Themiszek” megelőzték a jog bármilyen fogalmát, mert az angol jog jellegére vonatkozó számos, össze nem egyeztethető, elterjedt elmélet közül a legnépszerűbb – vagy legalábbis a gyakorlatra leginkább hatással levő – bizonyosan az az elmélet, amely szerint az ítélt esetek és precedensek megelőzik a szabályokat, elveket és minősítéseket. Megjegyzendő, hogy a „Themiszek” is rendelkeznek azzal a jellegzetességgel, amely Bentham és Austin szerint az egyedi vagy egyszerű parancsokat megkülönbözteti a törvényektől. Az igazi törvény minden állampolgárra megkülönböztetés nélkül ró sok hasonló nemű vagy fajtájú cselekedetet. A törvénynek pontosan ez a vonása hagyta a legmélyebb nyomot a közgondolkodáson, előidézve, hogy a „törvény” megneve-

<sup>12</sup> RAGÁLYI: i. m. 203.

<sup>13</sup> MAINE: i. m. 8.

<sup>14</sup> MAINE: i. m. 9.

<sup>15</sup> MAINE: i. m. 10.

zést pusztá egyöntetűségekre, egymás után következésekre, hasonlatosságokra alkalmaz-  
 zák. A parancs csak egyetlen cselekvést ír elő, és ezért a „Themiszek” közelebb állnak a  
 parancsokhoz, mint a törvényekhez. Azok csupán elszigetelt tényállapotok kapcsán hozott  
 döntések, és nem szükségképpen követik egymást valamiféle rendezett sorban. Európában a  
 királyi uralom korszaka után mindenütt az oligarchiák időszaka következett, és még ahol az  
 egyeduralkodói funkció neve nem is tűnt el teljesen, a királyi tekintély pusztá árnyékká  
 foszlott.<sup>16</sup> A jogász oligarchia arra törekedett, hogy a törvények ismeretét monopolizálja,  
 kizárólagos birtokosa legyen azoknak az elveknek, amelyek alapján a jogviták eldönthetők.  
 Maine szerint itt érkezünk el a szokásjog korszakába. A kor jogi körülményei máig felis-  
 merhető nyomokat hagytak a jogi és népi kifejezésekben. A jog, mely így kizárólag egy  
 kiváltságos kisebbség előtt ismeretes, legyen az kaszt, arisztokrácia, papi törzs vagy papi  
 kollégium, valódi íratlan jog. Ezen kívül a világon sehol sincs olyan, hogy íratlan jog. A  
 szokásjog korából a jogtörténet másik, jól meghatározott időszakába jutunk. A törvény-  
 könyvek korába érkezünk, amely ősi törvénykönyvek közül Róma XII táblája volt a leghí-  
 resebb példány. Görögországban, Itáliában, Nyugat-Ázsia hellenizált tengerpartján ezek a  
 törvénykönyvek mind csaknem ugyanabban a korszakban jelentek meg, nem az időpont  
 tekintetében, hanem mindegyik közösség egymáshoz viszonyított fejlődése szempontjából  
 hasonló korszakokban. A megnevezett országokban mindenütt táblákra vésett és a nép  
 számára közzétett törvények vették át a kiváltságos oligarchia emlékezetében tárolt szokás  
 helyét.<sup>17</sup>

## 5. Az első lépések a civilizáció irányába

Mihelyt a primitív jog egyszer törvénykönyvben öltött testet, befejeződött az, amit spontán  
 fejlődésnek nevezhetünk, mondja Maine, és arra is felhívja a figyelmet, hogy ezentúl a vál-  
 toztatásokat, melyeket eszközölnek benne, ha egyáltalán sor kerül rá, szándékosan és kívül-  
 ről hajtják végre. A törvénykönyvek korszaka után érezhetővé kezd válni a különbség a  
 stagnáló és haladó társadalmak között.<sup>18</sup>

Maine vizsgálódásai a római, hellén, az ind, továbbá a germán-barbár jogokra terjednek  
 ki. Példáit szinte kivétel nélkül az indoeurópai népek joga köréből veszi. Ez azonban – s ezt  
 mindenképpen hangsúlyoznunk kell – még nem jelenti feltétlenül azt, hogy következtetése  
 kizárólag az általa egyébként precízen meg nem határozott indoeurópai népekre vonatkoz-  
 nának. Ez mindenképpen jelentős eltérést jelent azoknak a kutatóknak a szemléletétől, akik  
 a múlt században a római jog és az indoeurópai népek joga közötti összefüggéseket elem-  
 zik. Maine az általános, tehát az állami és a jogi intézmények fejlődésére általában, vala-  
 mennyi nép, etnikum körében érvényes törvényszerűségek megállapításával sikeresen elke-  
 rüli azt, hogy a hasonló etnikum jelentőséget túlhangsúlyozó „árja”, vagy más megfogal-  
 mazásban indogermán irányzat követőjévé váljon.

Maine, amikor „primitív társadalomról”, „primitív jogról” vagy „primitív szemléletről”  
 ír, megállapításait nem korlátozza az indoeurópai népek államára, jogára, illetőleg társa-  
 dalmára. Ez azzal az igen jelentős elméleti következménnyel jár együtt, hogy Maine elkerü-  
 li az etnikai alapokon nyugvó „ősjog” konstruálásának csapdáját. Maine az ún. progresszív  
 és stagnáló emberi társadalmak közötti differenciálásnál főbb vonásokban az indoeurópai és  
 a nem indoeurópai népek között tesz különbséget. Kivételt egyedül az ind társadalom je-

<sup>16</sup> MAINE: i. m. 11.

<sup>17</sup> MAINE: i. m. 12–14.

<sup>18</sup> MAINE: i. m. 18.

lent, amely – bár kiváltképpen az indoeurópai népek része – a stagnáló emberi társadalmak körébe tartozik. Az ind társadalom e sajátosságának felismerése és hangsúlyozása megakadályozza Maine-t abban, hogy etnikai jegyek alapján válassza el egymástól a kétségtelenül értékítélettel együtt járó progresszív és stagnáló emberi társadalmakat. További problémát jelent az, hogy valójában melyik emberi társadalom tekinthető progresszívnek. Maine ugyanis ebben a vonatkozásban nem ad pontos meghatározást. Sőt, éppen maga hangsúlyozza, hogy a progresszív és a stagnáló emberi társadalmak közötti különbség megállapítása a „legnagyobb titkok” közé tartozik. Nézete szerint az egyetlen biztos pont az, hogy míg a stagnáló állapot az emberi nem körében a főszabály, addig a progresszív állapot a kivétel. A progresszív állapot jellemző Európa nyugati felére. Nyilvánvaló ebben az összefüggésben Maine Európa -, sőt – tegyük hozzá – Nyugat-Európa-centrikussága, ami nem utolsósorban politikailag is motivált. Az angol gondolkodó igen csekély figyelemmel van a stagnáló emberi társadalmak jogfejlődése iránt. Kiemelkedő jelentőségű lehet ebben a vonatkozásban az, hogy milyen csekély súlyt tulajdonít a távol-keleti népek jogfejlődése elemzésének.<sup>19</sup>

A sikernek egy másik fontos feltétele a római jog alapos ismerete annak minden fő korszakában. A római jogtudomány rendelkezik minden emberi intézményegyüttes közül a leghosszabb ismert történettel. Maine szerint leszögezhető, hogy a társadalmi szükségletek és a társadalmi vélekedés többé-kevésbé mindig megelőzik a jogot. Végtelenül közel kerülhetünk a közöttük tátongó hasadék áthidalásához, de örökösén érvényesülő tendencia, hogy az újra megnyíljon. A jog állandó; a társadalmak, amelyekről szó van, haladóak. Egy nép boldogulásának nagyobb vagy kisebb mértéke azon múlik, hogy milyen sebesen szűkíti a rést.<sup>20</sup>

A progresszív társadalmak jogfejlődését Maine egyfajta organikus modell alapján szemlélteti. Ennek a modellnek a kidolgozásánál a római jogra – amelynek fejlődését a földkéreg fejlődésével hozza párhuzamba – van elsősorban figyelemmel. A jog fejlődésének legkezdtelegesebb szakaszában a fikciók alkotják a jog fejlődésének, formálódásának, működésének alapját.<sup>21</sup>

Maine szerint a fikciók a társadalmi haladás bizonyos fokán felbecsülhetetlen segítséget nyújtanak a jog merevségének leküzdésében, sőt egyikük, az adopcio fikciója nélkül, ami lehetővé teszi a családi kötelék mesterséges megeremtését, nehezen képzelhető el, hogy a társadalom valaha is megszabadult volna pólyájától és megtette volna az első lépéseket a civilizáció irányába. Maine úgy látja, hogy nem szabad ezért hagynunk, hogy megváltoztassa véleményünket Bentham, aki ott gúnyolja a jogi fikciókat, ahol éri őket. Maine úgy véli, hogy ma a jogi fikciók a legnagyobb akadályai az egyöntetű osztályozásnak. Véleménye szerint, ha valaha is sor kerül az angol jog rendszerezésére, szükséges lesz a jogi fikciókat lenyesni róla, amelyekben – néhány újabb törvényhozási javítás ellenére – még mindig bővelkedik.<sup>22</sup>

A következő stádiumban, ami a civilizáció egy magasabb szakaszát jelenti, a jogfejlődés gerincét a méltányosság jelenti.<sup>23</sup> Maine megállapítja, hogy a méltányosság – akár a római praetoroké, akár az angol kancellároké – abban különbözik a fikcióktól, amelyek minden esetben megelőzték, hogy a törvénnyel való összeütközése nyílt és bevallott. Másfelől kü-

<sup>19</sup> HAMZA: i. m. 229–230.

<sup>20</sup> MAINE: i. m. 19–20.

<sup>21</sup> HAMZA: i. m. 230.

<sup>22</sup> MAINE: i. m. 21.

<sup>23</sup> HAMZA: i. m. 230.

lönbözik a törvényhozástól, a jog fejlesztésének utána következő tényezőjétől azáltal, hogy érvényességre nem valamely külső személy vagy testület, sőt nem is az őt kinyilvánító előjáró előjogai, hanem alapelveinek sajátos jellege alapján tart igényt, rájuk hivatkozva, hogy minden törvény meg kellene feleljen nekik.<sup>24</sup>

S végül a harmadik, még fejlettebb szakaszban jelenik meg a törvényhozás, mint a jog alakításának döntő eszköze.<sup>25</sup> A javító eszközök közül Maine szerint az utolsó a „törvényhozás” azaz egy törvényalkotó rendelkezései, amelyről – legyen bár teljhatalmú fejedelem vagy parlamentáris testület – feltételezik, hogy az egész társadalom szerve. Megállapítja, hogy a jogi fikcióktól ugyanúgy különbözik, amint a méltányosság különbözik tőlük, és elkülönül a méltányosságtól is, minthogy hatalmát külső testülettől vagy személytől nyeri. Kötelező ereje alapelveitől független.<sup>26</sup>

Egyes esetekben a méltányosság és a törvényhozás egymással párhuzamosan alkotják a jogfejlődés döntő eszközeit. Maine gondolkodásában igen komoly szerepet töltenek be ilyen módon bizonyos sémák és az egyetemes érvényesség igényével megfogalmazott szabályok. A római jog Maine számára elsődlegesen azért paradigmikus jelentőségű, mert ez a jog a maga komplexitásában több mint egy évezreden át tartó fejlődése és változása alapján alkalmas a jogfejlődés különböző szakaszainak bemutatására. A római jog nem egyfajta „természetjog” rangjára emelt jogként funkcionál, azaz nem az *usus modernus Pandectarum* által abszolutizált jog szerepét tölti be. Viszonylagos értékű abban az értelemben, hogy paradigmává éppen a különböző sajátosságokat felmutató szakaszai révén válik, amelyek különben az angol tudós számára egyenlő értékűek.<sup>27</sup>

Pulszky Ágost – *A Jog- és Állambölcsészet* alaptanai című művében – is említi Maine elméletét: „Maine viszont előadja, hogy a jog vélt felsőbb hatalmak sugallatainak olyszerű tiszteletével kezdődik, a mely tökéletesen egynemű és egykorú azon érzelmekkel, a melyek folytán a kezdetleges, szervezetlen csoportokban egyes kiváló tulajdonokkal ellátott egyének a többiek fölé emelkednek, és a melyek következtében a társadalom szervezése még nem is tisztán érzett, hanem ösztönszerűen fejlődött szükség alapján megindul. E tiszteletből és a felsőbbtség iránt már megszokott engedelmességből következik a themistések elismerése, a melyek szintén még isteni eredetűeknek tartottak, de a melyekben az azokat kijelentő egyének által már alkalmazkodás történik a társadalmi élet felismert igényeihez. A tapasztalat, hasonyszerű esetek és indulat nyomán, gyakorlatot fejleszt e kezdetleges csirákból; a gyakorlat lassanként szokássá válik, az ismétlődés folytán mindinkább könnyűnek mutatkozván, és mintegy themistések állandó alapjának tűnván fel, míg végre egészen függetlenné válik azon okoktól, a melyek eredetileg előidéztek; a szokásjog ismét erkölcsösé, ez pedig jogéretté alakul, kivált azokban, a kik, mint uralomra hivatottak, a hatalmat magukhoz ragadva, az arisztokrátiát képezik. Ezek keblében azután a jogérettet alapján a gyakorlatok, szokások, erkölcsök szerves rendszerbe öntetnek át, a melynek minden része eredetileg ugyan a nép öntudatából keletkezett, de a mely egészében azzal már összeköttetésben nem áll, hanem a vallási szertartásokkal egyetemben, a már teljesen megállapodott arisztokráciának képezi kiváltságos birtokát. A szokásjog utóbb csak nagy merőben pótló és

<sup>24</sup> MAINE: i. m. 22.

<sup>25</sup> HAMZA: i. m. 230.

<sup>26</sup> MAINE: i. m. 22.

<sup>27</sup> HAMZA: i. m. 230–231.



mellékes jogforrás, vagy azon esetekben nyilvánul újra erőteljesebben, a melyekben a törvényhozó főhatalom tehetetlenné lesz, és a társadalom szervezete ismét alacsonyabbra süllyed.”<sup>28</sup>

## 6. „A praetor edictuma”

Maine úgy látja, hogy a rómaiak jogi rendszerüket úgy írták le, mint ami két összetevőből áll. „Minden népet – mondja a Justinianus császár rendeletére közzétett *Institutiók* kézikönyv –, melyet törvényekkel és szokásokkal igazgatnak, részben az ő saját törvényeivel kormányoznak és részben olyan törvényekkel, amelyek az egész emberiségnél közősek. Azt a jogot, amelyet egy nép törvénybe iktat, azon nép civiljogának nevezik, míg azt, amelyet a természetes ésszerűség ír elő az egész emberiségnek, a népek jogának nevezik, mert minden nép él vele.” A jognak az a része „amelyet a természetes ésszerűség ír elő az egész emberiségnek”, volt az az elem, amelyet a praetor edictuma volt hivatott beépíteni a római jogba. Másutt egyszerűbben *ius naturale*-nak, azaz természetjognak hívják, és rendelkezéseiről úgy tartják, hogy a természetes méltányosság (*naturalis aequitas*), valamint a természetes értelem sugallja őket. A római történelem legfelületesebb tanulmányozóját is meghökenté, hogy a köztársaság jövőjét milyen rendkívül nagy mértékben befolyásolta a területén különböző néven előforduló idegenek jelenléte.<sup>29</sup>

A korai római köztársaságban az idegenek teljes kizárásának alapelve éppúgy áthatotta a civiljogot, mint az alkotmányt. Idegen vagy honosított nem részesülhetett semmilyen intézmény áldásából, amely egykorú volt az állammal. Mégis Rómának sem az érdekei, sem a biztonsága nem engedték meg, hogy az idegen egészen törvényen kívül maradjon. Minden ősi közösséget az egyensúly igen csekély zavara is az elbukás veszélyével fenyegetett, és a pusztá önfenntartási ösztönnek arra kellett kényszerítenie a rómaiakat, hogy valamilyen módot találjanak az idegenek jogainak és kötelességeinek az eligazítására, akik máskülönben – és az ókori világban ez valóban komoly veszély volt – fegyveres harccal dönthették volna el vitáikat. Továbbá a római történelem egyetlen időszakában sem mondtak le teljesen a külkereskedelemtől. Ezért valószínűleg részben rendészeti, részben a kereskedelem előmozdítását célzó intézkedés volt törvénykezés felvállalása először olyan vitákban, amelyekben a felek vagy idegenek voltak, vagy egyik őshonos, másik idegen volt. Az ilyen törvénykezés felvállalása azonnal maga után vonta bizonyos alapelvek feltárásának szükségességét, amelyek alapján a megítélendő kérdések eldönthetők, és a római jogászok által erre a célra alkalmazott alapelvek kiválóan jellemzik a korszakot. Elutasították, hogy az új eseteket tisztán a római civiljog alapján döntsék el. Elutasították, kétségkívül azért, mert némiképp lealázónak látszott, hogy annak az államnak a jogát alkalmazzák, amelyből az idegen perlekedő jött. Ahhoz a segédeszközhez folyamodtak, hogy kiválogatták Rómának és a különböző itáliai közösségeknek a közös jogszabályait, amelyekben a bevándorlók születtek.<sup>30</sup> Más szóval hozzálátták a *ius gentium* kezdetleges és szó szerinti jelentésének megfelelő, vagyis az összes nép közös jogát képező rendszer megalkotásához. A *ius gentium* valójában az ősi itáliai törzsek szokásai közös elemeinek összegzése volt, minthogy ők jelentették az összes népet, akiket a rómaiaknak módjukban állt tanulmányozni, és akik bevándorlók egymást követő rajait bocsátották a római földre. Amikor valamely szokás nagy-

<sup>28</sup> PULSZKY Ágost: *A Jog- és Állambölcsészet alaptanai*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1885, 335–336.

<sup>29</sup> MAINE: i. m. 31.

<sup>30</sup> MAINE: i. m. 32.

számú különálló nép gyakorlatában egyaránt tapasztalható volt, az összes nép közös jogának, azaz a *ius gentium*nak részeként rögzítették. A *ius gentium* ennek megfelelően a előírások és alapelvek gyűjteménye volt.<sup>31</sup>

Maine meglátása, hogy a római jogász szemében a *ius gentium* pusztán olyan rendszert jelentett, amelyre a politikai szükségszerűség miatt kényszerült figyelmet fordítani. Éppoly kevésbé kedvelte, mint az idegeneket, akiknek intézményeiből származott, és akiknek javát szolgálta. Maine szerint a *ius gentium* akkor vált mintává, amikor alkalmazták a természetjog görög elméletét a népek közös jogának római gyakorlatára. A *ius naturale*, a természetjog nem más, mint a *ius gentium*, a népek joga egy sajátos elmélet szemszögéből nézve. Maine szerint eltérésük kizárólag történeti volt, és sohasem lehetett lényegi különbséget megállapítani közöttük. Szinte szükségtelen ehhez hozzátenni, hogy a *ius gentium*, az összes nép közös joga és a nemzetközi jog összezavarása egészen újkeletű. A nemzetközi jog klasszikus megnevezése *ius fetiale*, azaz tárgyalási és diplomáciai jog. Kétségtelen viszont, hogy a *ius gentium* jelentéséről nyert homályos benyomások jelentékeny szerepet játszottak annak a modern elméletnek a létrehozásában, mely szerint a független államok kapcsolatait a természetjog szabályozza.<sup>32</sup>

A természet szerint élni célkitűzés lett, amelyre az ember teremtett, és amelyet a legkiválóbb embereknek kötelességük volt követni. A természet szerint élni annyit jelentett, mint a közönséges lények zagyva szokásain és vaskos élvezetein felülemelkedve magasabb törvények szerint cselekedni, amelyek betartására semmi más, csak az önmegtartadás és az önuralom teszi képessé az arra törekvőt. Közismert, hogy ez a tétel – éljünk a természet szerint – volt a sztoikus filozófia tanainak összegzése. Görögország leigázásakor ez a filozófia tüstént behatolt a római társadalomba.<sup>33</sup>

Miután a természet szó a rómaiak ajkán mindennapos kifejezéssé vált, fokozatosan eluralkodott a római jogászok körében az a nézet, hogy a régi *ius gentium* voltaképpen a természet elveszett törvénykönyve, és a praetor, amikor a *ius gentium* elvei alapján az edictum-jogot megalkotja, fokozatosan olyan mintát állít vissza, amelytől eltérve a jog csak elkorcsosult. Ebből a vélekedésből azonnal következett, hogy a praetornak kötelessége volt a civiljogot a lehetőségekhez képest az edictummal helyettesíteni, amennyire csak mód nyílik rá, újjáéleszteni azokat az intézményeket, amelyekkel a természet az embert kezdetleges állapotában igazgatta. Magától értetődően számos akadály volt, hogy a jogot ilyen úton javítsák. Előítéleteket kellett legyőzni még a jogászok körében is, és a római szokások túlságosan szívósak voltak, hogysem egyszerre átadták volna helyüket pusztá filozófiai elméletnek. Egészében véve azonban meglepően gyors volt a rómaiak előrehaladása a jog tökéletesítése terén, mihelyt ösztönzőként alkalmazták rá a természetjog elméletét. A természet fogalmához mindig társult az egyszerűsítés és az általánosítás eszméje, ezért az egyszerűség, az összhang és az érthetőség került előtérbe mint a jó jogrendszer jellemzője, és teljesen kiveszett a beavatottak nyelvezetének, a rengeteg szertartásnak és a hiábavaló nehézségeknek kedvelése. Justinianus erős akaratára és kivételes lehetőségére volt szükség, hogy a római jog felöltse mai alakját, de a rendszer alapvonalai a császári reformoknál jóval korábban kirajzolódtak már, vélekedik Maine. Maine azon a véleményen van, hogy a valódi kapcsolódási pont a régi *ius gentium* és a természetjog között a következő: a szó eredeti

<sup>31</sup> MAINE: i. m. 33.

<sup>32</sup> MAINE: i. m. 34.

<sup>33</sup> MAINE: i. m. 35.

értelmében vett Aequitason, méltányosságon keresztül érintkeznek és olvadnak össze és Maine meglátása szerint alighanem itt találkozunk először a jogtudományban ezzel a híres fogalommal: méltányosság.<sup>34</sup>

## 7. „A természetjog összezavarta a Múltat és a Jelen-t”

A természetjog és annak rendszertani besorolása nehézségeket okozott a modern jogtudós számára. Nem tudtak kiigazodni, számukra „a természetjog összezavarta a Múltat és a Jelen-t.” A XIX. századig a mindenkori jelenhez kapcsolták, s ez az, ami megváltozott az évezredek során. Az időszik a jelenből a jövőre tevődött át. Ekkor vált egyre elterjedtebbé az a felfogás, amely az uralmát a jövőben tartja megvalósulandónak, amely valamilyen kívánatos célként orientálja majd a megszületendő jogszabályokat, törvénykönyveket. Azon vélekedés nyomait, hogy a társadalmak a fejlődésük során a rosszabbtól a jobb állapot felé haladnának, az ókorban még nem találjuk, megjelenése a kereszténység elterjedéséhez köthető. A jogot és a társadalmat fejlődésük kezdeti szakaszában két veszély fenyegeti. A veszély egyik forrása lehet maguknak a természetjogi tanoknak a túl intenzív figyelembevétele a mindennapi jogéletben. A másik a jogrendszer merevsége, amit az okozhat, ha az ősi jog keveredik a vallási normákkal, ami olyan visszahúzó erő lehet, amely képes akár évszázadokra leláncolni a jogot, meggátolva ezzel természetes, spontán fejlődését. Maine ezen veszély okát is részben a természetjogban látja. Ennek ellenére Maine elismeri, hogy az újkorban a természetjognak az emberi társadalomra való hatása olyan óriási, hogy ha elfogadása nem vált volna egyetemessé, nem tartanánk ott, mint most. Azok az elvek, amelyek a XIX. században Franciaországból terjedtek el a világ nyugati felére, a természetjogból fejlődtek ki. Az egyik legjelentősebb és legnagyobb hatású az a doktrína volt, amely az emberek egyenlőségét mondta ki.<sup>35</sup>

Maine úgy véli, hogy nem lehet kérdéses, hogy a természetjogi tételnek köszönhetjük az emberi lények alapvető egyenlőségének tanát. Az, hogy „minden ember egyenlő”, egyike a jogi állítások sokaságának, amelyek az idő előrehaladtával politikai jellegűvé váltak.<sup>36</sup>

Maine állítása szerint a francia jogászok körében olyan népszerűségnek örvendett a természetjog, hogy feltétel nélkül tisztelték, s ez az elragadtatás oda vezetett, hogy egyenesen szokásjoggá vált. Legnagyobb hatását azáltal fejtette ki, hogy alapja lett a modern kori nemzetközi, illetve hadijognak.<sup>37</sup>

## 8. A haladó társadalmak mozgása

Maine szerint a társadalmi állapot kezdeti elemei, amennyiben egyáltalán tudomásunk van róluk, háromféle forrásból ismeretesek, melyek: a sajátjuknál kevésbé fejlett civilizációk egykorú megfigyelőitől származó beszámolók, feljegyzések, melyeket egyes népek megőriztek őstörténetükről és az ősi jog. Ha tehát figyelmünket az ősi intézményeknek azokra a töredékeire korlátozzuk, amelyekről nincs okunk feltételezni, hogy megrontottak volna, világos képet nyerhetünk annak a társadalomnak bizonyos fő jellemzőiről, melynek eredetileg sajátjai voltak. Maine meglátása szerint, ha elegendő anyag van ehhez az eljáráshoz, és az összehasonlítást pontosan hajtjuk végre, akkor a követett módszer éppoly kevésbé kifo-

<sup>34</sup> MAINE: i. m. 36–37.

<sup>35</sup> RAGÁLYI: i. m. 207.

<sup>36</sup> MAINE: i. m. 55.

<sup>37</sup> RAGÁLYI: i. m. 207.

gásolható, mint azok, amelyek oly meglepő eredményekre vezettek az összehasonlító nyelvészetben.<sup>38</sup> Az összehasonlító jogtudományból származó bizonyítékok eredményeként az emberi faj ősi viszonyairól a patriarchális elméletként ismert nézet erősíthető meg. Megjegyzi Maine a könyvében azonban, hogy a jogi bizonyíték csaknem kizárólag az indoeurópai családba tartozó társadalmak intézményeiből származik, legnagyobb részét a rómaiak, a hinduk és a szlávok szolgáltatják.<sup>39</sup>

Maine meglátása szerint az embereket először tökéletesen elszigetelt csoportokra szétosztolva látjuk, amelyeket a szülőknek járó engedelmesség tartott össze. Úgy látja, hogy a szülő szava törvény, de még nem jutott el a themiszek állapotába. Ha továbbmegyünk a társadalom azon állapotáig, amelyben ezeket a korai jogi képzeteket formába öntötték, azt találjuk, hogy még magukon viselik a despota atya parancsait láthatólag szükségképpen jellemző titokzatosság és rögtönzés jegyeit, de ugyanakkor, azáltal, hogy uralkodótól származnak, feltételezik a családcsoporthoz valamiféle szélesebb társadalmi szervezetben egyesülését. Maine felteszi a kérdést, hogy milyen jellegű ez az egyesülés és milyen mértékű a vele járó kapcsolatok bensősége. Úgy látja Maine, hogy éppen ez az a pont, ahol az archaikus jog az egyik legnagyobb szolgálatot teszi számunkra, és kitölti a szakadékot, amelyet másként csak találgatással hidalhatnánk át. Maine szerint a társadalom a kezdeti időkben nem olyan volt, amilyennek jelenleg felfogjuk, tudniillik egyének halmazára. Valójában azoknak az embereknek a véleménye szerint, akik alkották, családok együttese volt. Az ellentétet a legélesebben Maine szerint úgy fejezhetjük ki, ha azt mondjuk, hogy az ősi társadalom alapegysége a család volt, a modern társadalomé az egyén. Testületek sohasem halnak meg, és ennek megfelelően a primitív jog az egységeket, melyekkel foglalkozik, azaz a patriarchális vagy családcsoporthoz örökkévalónak és megszüntethetetlennek fogja fel. Az egyén erkölcsi emelkedettsége és erkölcsi lealacsonyulása láthatólag keveredik a csoport erényeivel és vétkeivel, amelyre tartozik, vagy azok mögé sorolódik. Ha a közösség követ el jogtiprást, bűnössége jóval nagyobb, mint a tagjai által elkövetett vétkek összege; a bűntény testületi cselekmény, és következményei sokkal több személyt érintenek, mint ahányan tényleges elkövetésében részesek voltak.<sup>40</sup>

Az elemi csoport a család, amelyet a közös alávetettség kapcsol a legidősebb, felmenő ági férfihez. A családok együttese képezi a nemzetséget vagy házat. A házak együtteséből tevődik ki a törzs. A törzsek együttese alkotja az államot. Maine úgy gondolja, hogy ebből legalábbis annyi bizonyos, hogy minden ősi társadalom egy eredeti családból származónak tekintette magát, és hasztalan próbált ezenkívül bármilyen érthető okot találni, amely politikai egységként tartaná össze. Határozottan állítható továbbá írja Maine a korai államokról, hogy polgáraik minden csoportot, amelynek tagságára igényt tartottak, közös leszármazáson alapulónak tekintettek. Ami nyilvánvalóan igaz volt a családról, azt először igaznak vélték a házról, majd a törzsről, végül az államról. Maine ezen alapvető feltevését tévesnek ítéli meg, mert véleménye szerint mindig fel lehet fedezni olyan szakaszok nyomát a történelemben, amikor idegen eredetű embereket vettek föl vagy olvasztottak be az eredeti testvériségbe.<sup>41</sup> Azokban az időkben a kedvezőnek ítélt megoldás az volt, hogy a bejövő népesség „kisütötte” magáról, hogy ugyanabból a törzsből származik, mint az a nép, amelybe beszivárgott. A bizonyítékok által sugallt következtetés Maine szerint tehát nem az, hogy

<sup>38</sup> A jog és nyelv kapcsolatáról részletesen lásd SZABÓ Miklós: Jogelmélet és nyelvelmélet. *Magyar Tudomány* 2006/4, 419.

<sup>39</sup> MAINE: i. m. 70–72.

<sup>40</sup> MAINE: i. m. 73–74.

<sup>41</sup> MAINE: i. m. 75.

minden korai társadalom a közös őstől való leszármazással alakult ki, hanem az, hogy mindegyiknek, amely némi tartóssággal és szilárdsággal bírt vagy ilyen volt a leszármazása, vagy feltételezte, hogy ilyen. Végtelenül sok ok következtében hullhattak szét a primitív csoportok, de bárhol egyesültek is újra alkotóelemeik, az a rokonsági társulás mintája vagy elve szerint történt. Bármi volt is a tény, minden gondolat, a nyelvezet és a jog a feltevéshez igazodott.<sup>42</sup>

A rendszer központi elvének fenntartásában mutatott hajlíthatatlanságuk, mely szerint politikai jogokra kizárólag a valódi vagy mesterséges vérségi kapcsolatok révén lehet szert tenni, alattvalókat egy másik, jóval nagyobb mérvű életképességgel felruházottnak bizonyuló elvre tanította meg. Ez Maine meglátása szerint a helyi érintkezés elve volt, amelyet ma mindenütt a közös politikai ténykedés feltételeként ismernek el. A politikai eszmék új köre jött tüstént létre, amelyek – lévén a mieink, a kortársainké és nagymértékben elődeinké is – meglehetősen vakká tesznek a régebbi elmélet észlelésére, amelyet legyőztek és letaszítottak a trónról vélekedik Maine. A család tehát az archaikus társadalom mintája, de a család, melyről itt szó van, nem pontosan az a család, ahogyan a mai ember felfogja, hívja fel a figyelmünket Maine.<sup>43</sup>

Kimagasló súlyú a római jog Maine számára a családi struktúra vonatkozásában is. A római családra ugyanis a jogtudós szerint egyértelműen az abszolút érvényű patria potestas, apai hatalom jellemző. Ily módon Maine az egyik legjelentősebb képviselője a lényegében még Arisztotelészre visszanyúló patriarchális teóriának. Maine felfogása szerint a paterfamilias abszolút, egyfajta szuverén hatalma politikai elemeket is tartalmaz. Ezáltal a családfő patria potestasára épülő család mint struktúra, bizonyos állami funkciók betöltésére is alkalmas. A patriarchális család e koncepció alapján a városállam (polis) szerepét képes játszani az emberiség történetének korai szakaszában.

A paterfamilias abszolút jogkörrel rendelkezik Maine nézete szerint a magánjog területén is. A családfő egységes hatalma, amelynek megjelölésére eredetileg nagy valószínűséggel a manus kifejezés szolgál, kiterjed az ingó és ingatlan vagyontárgyra éppúgy, mint a rabszolgákra és családtagokra. Csak a későbbi fejlődés következtében és eredményeként bomlik elemeire az apai hatalom (patria potestas), amennyiben a dominium (proprietas) a rabszolgák és egyéb vagyontárgyak, a mancipium a függő viszonyban lévő szabad jogállású gyermek, a potestas a hatalom alatti leszármazók és végül a manus a meghatározott típusú házasságot kötött feleség fölötti hatalom megjelölésére szolgál. Maine nézete szerint az apai hatalom által összetartott család alkotja azt a csírát, amelyből a hosszú folyamat végeredményeként a személyek joga kifejlődik.<sup>44</sup> „Úgy gondolom – írja Maine –, kimutatható, hogy a patria potestasszal összetartott család alkotja a fészket, amelyből az egész személyi jog kikelt.”<sup>45</sup>

A változások oda vezettek, hogy a személy feletti hatalom gyakorlatilag eltűnt, s már csupán csak elméletben létezett. Ezt a társadalmat egyre inkább az egyéni szabadság s az önálló akaraton nyugvó szerződések által uralt berendezkedés fémjelzi.<sup>46</sup>

A haladó társadalmak mozgása Maine meglátása szerint egy tekintetben egynemű volt. Egész menete során jellemezte a családi függőség fokozatos feloldása és helyette az egyéni kötelezettség fokozódása. Az egyén mindinkább a család helyébe lépett, mint a civiljog

<sup>42</sup> MAINE: i. m. 76.

<sup>43</sup> MAINE: i. m. 77.

<sup>44</sup> HAMZA: i. m. 231.

<sup>45</sup> MAINE: i. m. 87.

<sup>46</sup> RAGÁLYI: i. m. 209.

által figyelembe vett egység. A haladás különböző mérvű sebességgel ment végbe, és vannak nem teljesen stagnáló társadalmak, amelyekben az ősi szervezet összeomlása csak az általuk felmutatott jelenségek gondos tanulmányozásával vehető észre. Bármilyen volt is üteme, a változás nem esett áldozatául visszahatásának vagy következményének, és a nyilvánvaló lassulásokról megállapítható, hogy némely teljesen idegen eredetű eszme és szokás felszívásán keresztül álltak elő. Nem nehéz azt sem megállapítani – vélekedik Maine –, hogy mi az az ember és ember közötti kötelék, amely fokról fokra felváltja a jogok és kötelekességek kölcsönösségének azokat a formáit, amelyek a családból veszik eredetüket. Ez a kötelék a szerződés, mondja Maine. Elindulva, mintegy a történelem egyik határáról, a társadalom olyan állapotából, amelyben a személyek minden kapcsolata a családi viszonylatban összegeződött, láthatólag szakadatlanul a társadalmi rend olyan szakasza felé haladunk írja Maine, amelyben mindezek a kapcsolatok az egyének szabad megegyezésével keletkeznek. Nyugat-Európában az ilyen irányban tett előrehaladás jelentékeny volt. A státus minden formája – Maine megítélése szerint – (gyámság alatt álló asszony, hatalom alatt álló fiú stb.), melyet a személyi jog tekintetbe vesz, az ősidőkben a családban lakozó hatalmakból és előjogokból származik, és bizonyos fokig még mindig azok által színezett. Azt mondhatjuk, vélekedik Maine, – ha a státust csak az ilyen személyi viszonyok megjelölésére foglaljuk le – hogy a haladó társadalmak mozgása eddig a státustól a szerződés felé tartó mozgás volt.<sup>47</sup>

## 9. Összegzés

Az angol jogtudós – akinek ez a műve a történetírás és a szociológia számára is kiemelkedő jelentőségű – az emberi társadalmak általános fejlődésének alapelvét fogalmazza meg ebben a munkájában úgy, hogy ezt a progressziót a jog alapvető jelentőségű intézményeinek területén elemzi. Több vonatkozásban is spekulatív, hipotetikus jellegű ez a mű. Maine ugyanis nem tekinti feladatának azt, hogy gondolatait a tudomány teljes eszköztárát bevetve támassza alá. Maine igen fontosnak tekinti a történeti általánosítást, melyből szükségképpen adódik az, hogy következtetései nem mindig támaszthatók alá konkrét adatokkal. Az ősi jog megszületése elképzelhetetlen lett volna a múlt század második harmadában kibontakozó jogi etnológia, összehasonlító nyelvtudomány (indoeurópai nyelvészet) és összehasonlító jogtudomány nélkül.<sup>48</sup>

A legrégebb politikai antropológiai mű, Morgan irokéz törzsszövetségről írott „politikai etnográfija” (*The League of the Ho-de-ne-sau-nee, or Iroquois, 1851*), a politikai szerveződésmód gazdasági, rokonsági és rituális összefüggéseit taglalta, majd az *Ancient Society (1877)* a térségi és a rokonsági rend megvilágítása szempontjából volt (és sokáig maradt is) kiemelkedő alapmű az evolúciós teória követői számára. A korabeli rendszerezési teória szerint (az elgondolás már Montesquieu-nél megjelenik) a társadalmak fejlődése vad, majd barbár, később civilizált fázisokra tagolható, illetve ha összevetjük őket, a különbségek egyidejűleg is léteznek a világ különböző pontjain. A törzsi szervezet és a politikai rend struktúrájában hangsúlyosnak mutatják e jellegzetesen polgári politikai teóriák a területbirtoklás és a tulajdon fontosságát, meghatározó voltát. Kevésbé a szerves fejlődésre, inkább a törvények és a jogrend intézményépítő hatására koncentrált Sir Henry Maine az *Ancient Law (1861)* című munkájában, s bár kivételesen hasznos, sőt kihívó összehasonlító módszerrel élt a keleti és nyugati faluközösségekről szólva, továbbá a római és az újkori

<sup>47</sup> MAINE: i. m. 95–96.

brit örökségjogi gyakorlat terén, de teóriája inkább hagyatkozott a filológiai, textuális összevetésre, semmint a (terep)kutatásra.<sup>49</sup>

Maine a római jog ismeretének szükségességét a jogösszehasonlítás oldaláról vizsgálja. Nézete szerint a római jogot nem azért kell ismerni, mert az a múltban az angol joggal közös vonásokat mutatott, hanem azért, mert a jövőben a két jog egyre közelebb kerül majd egymáshoz.<sup>50</sup>

Maine munkásságára jellemző volt a történelmi szemlélet és az elméleti megközelítés, valamint az összehasonlító-szociológiai jellegű módszer alkalmazása. Maine könyvét elolvassva úgy vélem határozottabb és pontosabb képet kaphattunk a jog kezdeteiről, az ősi jogról, a jog őskoráról, melyről a vizsgálódásai a római jogtól indultak, azaz tulajdonképpen a római jogot vetette össze az angol joggal.

Maine nem értett egyet azokkal a nézetekkel, melyek szerint a társadalmi intézményeket az ember racionális természete alakítja ki, szerinte a társadalmi intézmények létrejöttében a szokásoknak, ösztönöknek, érzelmeknek van nagyon jelentős szerepe.

Maine az ősi jogban a jogi intézmények eredetét a történelmi fejlődés menetében megnyilvánuló ésszerűségben kereste és abból a módszertani feltevésből indult ki, hogy az egyes társadalmak a történelmi fejlődésnek ugyanazon útját járták be, és a különbségeik tulajdonképpen abból fakadnak, hogy a fejlődés más-más pontjára jutottak el. Úgy látja, hogy hasonló történelmi körülmények között a különböző országok jogfejlődésében számos hasonlóság figyelhető meg.

A könyv elolvasása után látható, hogy Maine hatalmas mennyiségű forrásanyagot gyűjtött össze és rendszerezett, amely forrásanyag a téma későbbi tudományos kutatásának is alapját képezte.

Megállapítható, hogy Maine kutatásában fő irányvonalként a statikus és a progresszív társadalmak megkülönböztetését tűzte ki célul és kutatása a progresszív társadalmak fejlődésére vonatkozott. Megállapításai szerint a fejlődés a státusztól a szerződés felé haladt, azaz az egyén születés által meghatározott és egyben kötött jogi helyzete az idők folyamán egyre nagyobb mértékben feloldódott és teret engedett a szabadságnak, vagyis annak, hogy szerződések révén már maga alakítsa jogi helyzetét.

Maine felhívta a figyelmünket a könyvében arra is, hogy a kodifikációt kívánatosnak tartotta az angol jog számára is.

A jog fejlődését Maine történelmi szakaszokra osztotta, kezdve a bírói ítéletet sugalmazó isteni közreműködőként tartott „Themiszektől”, a királyság meggyengülésével az arisztokrácia uralmán keresztül az írott jog megjelenésével, mely végül a törvénykönyvekben látott napvilágot és mindenki számára hozzáférhetővé és megismerhetővé vált. Véleményem szerint talán nagyobb biztosítékot is jelenthetett az ezt megelőző íratlan jognál.

Maine úgy látja, hogy miután létrejöttek a törvénykönyvek, azaz ezáltal az írott jog is, befejeződött a jog spontán fejlődése, mert ezután már minden változtatás, változás valószínűsíthető volt, hogy tudatos, szándékos módosításnak számított. Maine véleménye szerint ezek után már egyértelműen különbséget lehet tenni a stagnáló és a haladó társadalmak között a vizsgálódások tekintetében.

<sup>48</sup> HAMZA: i. m. 232.

<sup>49</sup> A. GERGELY András: *Tudományterületi át(-)tekintések. Alkalmazott antropológiai és társ-tudások*. MTA Politikai Tudományok Intézete Etnoregionális és Antropológiai Kutatóközpont, Budapest, 2006.

<sup>50</sup> HAMZA Gábor: A római jog a XXI. században. *Magyar Tudomány*, 2007/12, 1557.

A tanulmányban láthatjuk, hogy Maine a progresszív társadalmak fejlődését egy organikus modell alapján szemléli, és az is megállapítható, hogy a progresszív társadalmak három fejlődési szakaszát különbözteti meg. Az első a jogi fikció, mely meglátása szerint az emberi társadalmak kezdeti szakaszában töltött be jelentős szerepet, a második a méltányosság, mely olvashattuk, hogy az érvényességét nem kívülről nyerte, hanem a benne rejlő magasabb rendű szentség biztosította, és időben az utolsó fejlődési szakasz a törvényhozás, amely az érvényességét már kívülről nyeri és a kötelező erejét nem alapelveinek, hanem a törvényhozó tekintélyének köszönheti. A jogalkotó akaratán múlik, hogy mi lesz törvényi szabály.

A könyvet végigolvasva láthatjuk az ősi jog és a modern jog különbözőségeit, hisz az ősi jog a patriarchális társadalomból indult, ahol a társadalom egysége a család volt, a családfő parancsaival és figyelemre méltó, hogy a jog a közösségek kapcsolatait szabályozta, és jellemző volt a szertartásos jelleg. Ezekkel ellentétben megállapítható, hogy a modern jog már az egyénre épül, az egyének közötti kapcsolatokat szabályozza, és jogokra, kötelezettségekre épül. A haladó társadalmak mozgását Maine egy tekintetben mindenképpen egyneműnek vallja, ugyanis egész menete során a haladó társadalmak mozgását jellemezte a családi függőség fokozatos feloldása és helyette az egyéni kötelezettség fokozódása, azaz az egyén fokozatosan a család helyébe lépett, mint a civiljog által figyelembe vett egység.

Végül, de nem utolsó sorban olvashatunk a természetjog tanairól, melyek talán mondhatom, hogy nagymértékben meghatározták a társadalmak jogéletét, hiszen azt írta Maine a könyvében, hogy „a természetjog összezavarta a Múltat és a Jelent”, és azon kérdésről is, hogy van-e az államok felett törvényhozó?

A szerző a könyv VI. és VII. fejezetében a végrendelezési intézkedések legrégebbi szabályairól, a végrendeletekről és az öröklésről az öröklési jog eredetéről ír. A VIII. fejezet a szerzésnek, a birtoklásnak a „természetes szerzési módjait”, a tulajdon eredetének elméletét elemzi, ugyanis a szerző véleménye szerint mindennek kell, hogy legyen tulajdonosa. A IX. fejezet a szerződések korai történetével, változásaival a társadalmi funkciójuk alakulásával foglalkozik, a X. fejezet pedig a magánbűncselekmény és a közbűncselekmény korai történetével ismerteti meg az olvasót.

*„Nem ismerem csodálatosabbat, mint hogy a római jog, különösen a római szerződési jog, milyen sokféle tudománynak kölcsönzött gondolkodásmódot, okfejtésmintát és műnyelvet. Az újkori ember intellektuális étvágját felkeltő tárgyak között aligha akad egy is, a fizikát kivéve, amelyet ne járt volna át a római jog”* – mondja Sir Henry Sumner Maine.



## ULPIANUS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁN? AZ ANTIK RÓMA ÉS A BÍRÓSÁG JOGSZOLGÁLTATÁSÁNAK HASONLÓSÁGAI

GEDEON MAGDOLNA\*

Az antik Róma és az Európai Unió Bíróságának jogszolgáltatása között több hasonlóság fedezhető fel. Az egyik az, hogy a római jogszolgáltatáshoz hasonlóan (ahol a *praetori edictum* tartalmazta azokat az eseteket, amelyekben keresetet lehetett indítani) az EUB előtt is csak azokban az esetekben lehet perelni, melyeket az Alapszerződések tartalmaznak. A másik hasonlóság az eljárás kettéosztottságában és az első szakaszban elkészített irat funkciójában fedezhető fel. Az EUB előtt indítható egyik legfontosabb kereset az előzetes döntéshozatali eljárás, mely a római *responsum* adási gyakorlattal mutat hasonlóságot.

**Kulcsszavak:** római jogszolgáltatás, *praetor*, *responsum*, Európai Unió Bírósága, előzetes döntéshozatali eljárás.

Man kann zwischen der Rechtsprechung des antiken Roms und des Gerichtshofes der EU mehr Ähnlichkeiten aufdecken. Ähnlich zu der römischen Rechtsprechung, worin das prätorische Edikt die Fälle enthielt, nachdem eine Klage erhoben werden konnte, es kann vor dem Gerichtshof der EU nur in diejenigen Fällen geklagt werden, die die EU Verträgen enthalten. Die andere Ähnlichkeit kann in der Zerteilung des Verfahrens und in der Funktion der in dem ersten Abschnitt vorbereiteten Schrift erkannt werden. Eins der wichtigsten Verfahren vor dem Gerichtshof ist das Vorabentscheidungsverfahren, das zu dem Erteilen der Gutachten der Rechtsgelehrte auch ähnlich ist.

**Schlüsselwörter:** römische Rechtsprechung, Prätor, Gutachten, Gerichtshof der Europäischen Union, Vorabentscheidungsverfahren.

A római jog és az európai jog összehasonlítása során elsősorban a nemzetek feletti magánjogi hasonlóságot tartják szem előtt a kutatók, és a *ius commune* hatását próbálják kimutatni a formálódó európai magánjogban. Kevesen gondolnak arra, hogy a Bíróság és az ókori Róma jogszolgáltatása között még több hasonlóság van. A rómaiak példáját szem előtt tartva idejében fel lehetne készülni azokra a problémákra, melyekkel már Róma birodalomává válása során meg kellett birkóznia.

A római jogszolgáltatás történetében három keresettípus alakult ki. Ezek közül számunkra az ún. formuláris eljárás bír jelentőséggel, mivel ennek az eljárásnak a sajátosságai fedezhetőek fel leginkább a Bíróság jogszolgáltatásában. A formuláris eljárás Rómában két részre tagolódott. Az első rész a *praetor* előtt játszódott le, aki politikus volt, a jogszolgáltatás szempontjából laikusnak számított.

A *praetor* hivatalba lépésekor az *edictum*ában bocsátotta közre hivatali évének a programját. Akinek valamilyen jogilag vitás ügye támadt, annak első lépésként meg kellett néznie a *praetor edictum*át, hogy az általa körvonalazott történeti tényállásra van-e benne megfelelő *actio*. A *praetori edictum* tartalmazta ugyanis a keresetek (*actiók*) formulájának listáját, azaz a *praetor* többek között azt is közreadta ebben a hirdetményében, hogy milyen

---

\* Dr. GEDEON MAGDOLNA

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

jogmagdi@uni-miskolc.hu

tényállásokra milyen *actiókat* fog adni. Aki nem tudta a saját maga állította történeti tényállás elemeit az *edictumban* szereplő valamelyik mintaformulába beilleszteni, nem tudta igényét peres eljárás útján érvényesíteni. A római jogszolgáltatásban ugyanis a keresetjogi gondolkodás uralkodott, azaz csak azt a jogot tudták a polgárok peres úton érvényesíteni, amire a *praetor* keresetet, *actiót* adott. Ha nem volt *actio*, nem volt állami segítséggel érvényesíthető jog sem.<sup>1</sup> A római jogban tehát mindig az volt a fő kérdés – ami a forrásokból is egyértelműen kiderül –, hogy ki, ki ellen, milyen esetben, milyen célból, milyen *actiót* indíthat?

Pl. ha a vevő nem akarta a vételárat kifizetni a megvett rabszolgáért, az eladó megnézte az *edictumban*, hogy melyik keresettel tudná a vételárat követelni. Az *edictum* szerint ebben az esetben a *praetor actio venditit* adott az eladónak. Az eladó tehát elment a *praetorhoz* és kérte, hogy adja ki neki az *actio venditit*ről a formulát.<sup>2</sup>

A *praetor* fő tevékenysége az első (*in iure*) eljárásban abból állt, hogy eldöntse, vajon az igényelt *actio* megfelel-e a felperes által felvázolt tényállásnak. Emellett még egyéb eljárási előfeltételek meglétét is megvizsgálta mint a felek aktív és passzív legitimációját. A vizsgálat eredménye alapján a *praetor* vagy megadta az *actiót* (*actionem dare*) vagy megtagadta a kiadását (*actionem denegare*). Ha a *magistratus* megadta az *actiót*, kiállította a formulát, melyben az ügy jogi körülményeit összefoglalva a bizonyítási eljárásra nézve is utasítást adott az eljárás második szakaszában (*apud iudicem*) eljáró bírónak.

Az EU Bíróságának sincs általános joghatósága. Az alapító szerződések ebből a szempontból az *edictum* szerepét töltik be, amelyekből szintén megtudhatjuk, hogy a Bíróság előtt milyen kereseteket lehet indítani. Ilyen keresetek például az előzetes döntéshozatal iránti kérelem (EUMSZ 267. cikk), a kötelezettségszegés miatti kereset (EUMSZ 258. cikk), a megsemmisítés iránti kereset (EUMSZ 263. cikk), a cselekvés elmulasztása miatti kereset (EUMSZ 260. cikk). A Bíróság előtt indítható keresetekkel kapcsolatos cikkekben a felek aktív és passzív legitimációjára vonatkozó adatokat is megtaláljuk. A római joghoz hasonlóan tehát itt is az a fő kérdés, ki, ki ellen, milyen keresetet és milyen célból indíthat?

<sup>1</sup> A római eljárásnak ezt az aprólékos, gyakorlatias ismertetését a Bíróság előtt folyó eljárás hasonlóságainak kiemelése miatt tartottam szükségesnek. A formuláris eljárás lényegre törő, egyszerűen megfogalmazott leírását és ábráját ld. Peter APATHY–Georg KLINGENBERG–Herwig STIEGLER: *Einführung in das römische Recht*, Böhlau–Wien–Köln–Weimar, 1994, 216–218. Érdemes itt megjegyezni, hogy a két alapvető jogcsalád, a római germán és a *common law* közül az utóbbiban található meg az *actiójogi* gondolkodást a *writok* rendszerének területén. A „*no writ, no right*” elv jól tükrözi ezt a hasonlóságot. Vö. SZABÓ Miklós: *Jogi alafogalmak* (Prudentia iuris 18.), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012, 66–69.

<sup>2</sup> Az *actio venditit* formulája ebben az esetben a következő volt: QUOD A<sup>S</sup> A<sup>S</sup> N<sup>O</sup> N<sup>O</sup> HOMINEM Q. D. A. UENDIDIT, Q. D. R. A., QUIDQUID OB EAM REM N<sup>M</sup> N<sup>M</sup> A<sup>O</sup> A<sup>O</sup> DARE FACERE OPORTET EX FIDE BOA, EIUS IUDEX N<sup>M</sup> N<sup>M</sup> A<sup>O</sup> A<sup>O</sup> C. S. N. P. A. = *Quod Aulus Agerius Numerio Negidio hominem quo de agitur vendidit quidquid ob eam rem Numerium Negidium Aulo Agerio dare facere oportet ex fide bona, eius iudex Numerium Negidium Aulo Agerio condemnato, si non paret absolvito.*

(Ha bebizonyosodik, hogy A.A. a jelenlévő rabszolgát N.N. részére eladta; amit ennek alapján N.N. A.A. részére a jóhiszeműség alapján adni, tenni tartozik, abban marasztald bíró N.N-t A.A. javára, ha nem bizonyosodik be, mentsd fel.) Ld. Otto LENEL: *Das edictum perpetuum*, Scientia, Aalen, 1927, 299.

Pl. a kötelezettségszegés miatti keresetet a Bizottság vagy egy másik tagállam indíthatja egy olyan tagállam kormánya ellen, amely a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. A kereset célja, hogy a Bíróság ezt megállapítsa, aminek alapján az érintett tagállamnak a kötelezettségszegő magatartást azonnal meg kell szüntetnie.<sup>3</sup>

A Bíróság előtt folyó eljárás szintén két szakaszból áll. Az első szakasz az írásbeli eljárás,<sup>4</sup> melyben az érintett felek az ügyben eljáró előadó bírónak betérjesztik az írásbeli nyilatkozataikat. A Bíróság két esetben is hangsúlyozta, hogy a megfelelő kereset kiválasztása a felperes kötelessége.<sup>5</sup> Tehát a római polgárokhoz hasonlóan, akik az *edictumból* tudták kiválasztani a megfelelő *actiót*, a Bíróság előtt keresetet indítani szándékozóknak is ki kell keresnie a megfelelő keresetet a Szerződésekből.

A felek nyilatkozatai alapján az előadó bíró előzetes jelentést készít, melyben az ügy jogi hátterét összefoglalja, valamint indítványt tesz a bizonyítási eljárásra (BESZ 59. cikk). Az írásbeli szakaszt így a *praetor* előtt folyó *in iure* eljárásnak, az előadó bírót *praetornak*, az általa a Bíróság ítélkező testülete számára készített előzetes jelentést pedig formulának lehet tekinteni. A Bíróság eljárási szabályzata szerint az olyan ügyben, melynek elbírálására a Bíróságnak „nyilvánvalóan nincs hatásköre”, az eljárás folyamán „bármikor indokolt végzéssel” határozni lehet (BESZ 53. cikk). Az eljárási szabályzat magyar változatából sajnálatos módon kihagyták a mi szempontunkból legfontosabb részt, azaz, akkor is az előbbieket szerint jár el a Bíróság, ha a „kereset nem megengedett”, vagyis nincs az ügyre a Szerződésekben megfelelő „*actio*.” Annak vizsgálata tehát, hogy az ügyre van-e megfelelő kereset, nem kifejezetten a *praetorként* eljáró előadó bíró feladata, de mivel az ügygel ő foglalkozik először tüzetesen, valószínűleg azt is megvizsgálja, hogy a helyes keresetet választotta-e a felperes. A keresetindításra vonatkozó szabályok egyébként olyan aprólékosak, hogy az ilyen ügyekkel foglalkozó szakemberek számára nem jelenthet problémát a megfelelő eljárás kiválasztása.

Természetesen, ahogy a gazdasági élet változásai megkövetelték, a *praetornak* idővel tárgítania kellett az *actiók* körét. Az olyan esetekben, amelyekre a civiljog szerint eredetileg nem volt megfelelő *actio*, a *praetor* azonban méltányosnak látta, hogy a jogvita eldöntéséhez állami segítséget nyújtson, a saját *imperiumán* nyugvó *actio honorariával* küszöbölte ki a hiányosságot.<sup>6</sup>

Pl. ha a dologrongálásra vonatkozó *lex Aquilia* alapján kibocsátható *actio legis Aquiliae* kiadásának pontosan szabályozott előfeltételei közül valamelyik hiányzott, a *praetor actio legis Aquiliae utilis*-szel vagy *actio in factum*-mal mégis peresíthetővé tette a károsult követelését. Ulpianus tudósítása szerint, ha a rabszolgánőnek a bábaasszony csak átadta a mérget és azt a rabszolga maga vette be, mivel a rabszolgánő halálának az okozásánál (tehát a dologrongálásnál) a közvetlen ráhatás hiányzott, azaz a bába nem maga közvetlenül adta be a mérget, a *praetor* nem adhatott *actio legis Aquiliae*-t,

<sup>3</sup> EUMSZ 258. cikk: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.” (HU C 83/160. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2010. 3. 30.)

<sup>4</sup> A Bíróság eljárási szabályzata (a továbbiakban (BESZ), 5. fejezet.

<sup>5</sup> *Union syndicale and Others v. Tanács* 175/73 [1974] ECR 917; *Keeling v. OHIM* T-148/97 [1998] ECR II-2217. Vö. KENDE Tamás–SZÜCS Tamás–JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. CompLex, Budapest, 2007, 628.

<sup>6</sup> Ld. APATHY–KLINGENBERG–STIEGLER: i. m. 221.

hanem csak méltányossági alapon egy *in factum actio*-val tette lehetővé, hogy a rabszolganő tulajdonosa a meghalt rabszolganőjének az előző évben elért legmagasabb értékét követelhesse (Ulp. D. 9,2,9 pr.).

Idővel – az EU tevékenységi körének bővülésével – a Bíróság előtt indítható keresetek körét is bővíteni kellett. Ezek a keresetek azonban az alapító szerződésekbe való felvétel után indíthatók meg a Bíróság előtt, azaz a Bíróság nem konstruálhat az eredeti – a szerződésekben szereplő – kereseteken túl még méltányosságból sem újabbakat. A szerződések keresetindításra vonatkozó szabályai azonban elég tág teret engednek a perlésre.

Pl. az Európai Központi Bank 1998-ban történő alapítása után a bank tevékenységével összefüggő kereseteket is be kellett vezetni (ld. EUMSZ 271. cikk).

Mi volt az alapja Rómában, hogy csak azokat az igényeket lehetett peresíteni, amelyekre a *praetor* keresetet adott? Az ősi Rómában eleinte a jogérvényesítés egyetlen módja a megengedett önhatalom volt. Néhány esetben azonban az állam jónak látta, hogy a felek jogvitájának eldöntéséhez segítséget nyújtson. Ezek az esetek egyenként, mintaformula formájában kerültek feltüntetésre a jogszolgáltatást végző *magistratus edictumában*. Az *edictumban* tehát közreadta a *praetor*, hogy az állam milyen jogvitákban fog segítséget nyújtani a feleknek hivatalos jogszolgáltatás útján.

A Bíróság esetében is hasonló alapja van az általános joghatóság hiányának. Az alapító szerződések tartalmazzák, hogy melyek azok az ügyek, melyek alkalmasak arra, hogy a Bíróság eldöntse őket, azaz a felek milyen esetekben vehetik igénybe jogvitájuk eldöntéséhez a Bíróság segítségét. Ez egyúttal kijelöli a nemzeti bíróságok és a Bíróság eljárásának a határvonalát is. Az „ahány *actio*, annyi jog” szabálya azonban nem érvényesül, hiszen az EU intézményei és polgárai több joggal rendelkeznek, mint amennyit a Bíróság előtt érvényesíteni tudnak.

Az eljárások közül az egyik a Bíróság tevékenységi körében, és ezáltal az EU életében is különös jelentőséget kapott. Ez az előzetes döntési eljárás, melynek gyökereit szintén fel lehet fedezni a római jogszolgáltatásban.

Az előbb említettek szerint Rómában jogi szempontból nem csak a felek, hanem a *praetor* és a bíró is laikusok voltak, tehát nem rendelkeztek az ügy eldöntéséhez szükséges jogi ismeretekkel. Ezért, ha a *ius civile* valamely szabályának magyarázatára vagy a megadandó *actio* fajtájának megválasztásához jogi szakértelemre volt szükségük, megkérdezték egy jogtudóst, mi a véleménye az adott esetről. A jogtudósok nagy tekintéllyel rendelkező, tehető férfiak voltak, általában a szenátori rendből, akik a magánszemélyeknek, a *magistratusok*nak és bíróknak ingyenesen jogi szakvéleményt, ún. *responsumot* adtak.<sup>7</sup>

Az előbbieket ezen a területen egy kis változtatással meg lehet ismételni, csak a római jogszolgáltatás szereplőit az európai jogszolgáltatás résztvevőire kell kicserélni. A tagállamok bíróságai, valamint a jogvitában résztvevő felek európai jogi szempontból szintén laikusoknak tekinthetők. Ezért, ha a nemzeti bíróságokon felmerül az a kérdés, hogy alkalmazandó-e az európai jog, vagy hogy annak egyes rendelkezéseit hogyan kell értelmezni, e kérdések megválaszolására a Bírósághoz fordulhatnak, amely ezekben a kérdésekben választ, azaz *responsumot* ad. A tagállami bíróságok pedig a válasz alapján döntenek el az előtük folyamatban lévő ügyet (EUMSZ 267. cikk). A Bíróság bírúira vonatkozó előírások

<sup>7</sup> Részletesen ld. Mario BRETONE: *Geschichte des römischen Rechts. Von den Anfängen bis zu Justinian*, Beck, München 1992, 111–117.

tartalmazzák, hogy bírók csak azok lehetnek, „*akik megfelelnek az országukban a legfelsőbb bírói tisztségekbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy akik elismert szakértelemmel rendelkező jogtudósok*” (EUMSZ 253. cikk). A Bíróság szintén „ingyenesen osztogatja *responsumait*”, hiszen az előzetes döntéshozatali eljárás ingyenes; a feleket terhelő, képvisellel felmerülő költségek kérdésében az alapügyben eljáró bíróság határoz.<sup>8</sup>

Ezen a területen még egy hasonlóságot fedezhetünk fel. Mindkét jogrendszer esetében feltehetjük ugyanis a kérdést, hogy a *common law*-hoz hasonlóan esetjognak számítanak-e vagy sem? A válasz nem, melynek az indoklása is mindkét jogrendszer esetében hasonló.

Az ítéletek kötőereje két szempontból vizsgálható:

a) egyrészt kötve voltak-e a jogtudósok a saját maguk által korábban kiadott, illetve a más jogtudósok által kiadott *responsumokhoz*, s figyelemmel kell-e lennie ma a Bíróságnak a korábbi döntéseire;

b) másrészt kötve voltak-e a *responsumot* kérők a jogtudósok válaszaihoz, s kötelezik-e ma az előzetes döntést kérő tagállami bíróságokat a Bíróság döntései?

ad a) A válasz mindkét esetben azonos: a jogtudósokat nem kötötték a korábbi *responsumok*, de döntéshozataluk során figyelembe vehették a hasonló ügyekben hozott döntéseket, melyekhez maguk is csatlakoztak vagy elutasították azokat.

Pl. D. 9,2,27,3: *Ulpianus libro octavo decimo ad edictum. Servi autem occidentis dominus tenetur, si vero cui boa fide servit non tenetur. sed an is, qui servum in fuga habet, teneatur nomine eius Aquiliae actione queritur: et ait Iulianus teneri et est verissimum: cum et Marcellus consenit.*

Azért a rabszolgaért, amelyik ölést követett el, felel a tulajdonosa. Az azonban nem felel, akinek egy rabszolga jóhiszeműen szolgál. Mégis felmerül a kérdés, hogy a szökött rabszolgaért felelősséget kell-e vállalni a *lex Aquilia* alapján: Iulianus azt mondja, hogy felelni kell és ez teljesen helyes válasz, mivel ezzel Marcellus is egyetért.

Ebből jól látszik, hogy a jogtudósok ismerték egymás döntéseit, és saját véleményük kialakításakor figyelembe vették – ebben a példában egyetértően – a korábbi *responsumok*at. Detlef LIEBS azonban összegyűjtötte azokat a forrásokat is, melyekben a jogtudósok ugyanazokra a kérdésekre eltérő válaszokat adtak. Arra a kérdésre például, hogy mikor szűnik meg a tulajdon az elhagyott dolgon (ti. a tulajdon-*derelectio* tárgyán), Iulianus, Paulus, Sabinus, Cassius és Ulpianus azt a választ adta, hogy azonnal az elhagyással, Proculus pedig azt, hogy csak akkor, ha valaki más azt tulajdonszerzési szándékkal birtokba veszi.<sup>9</sup>

Ugyanígy a Bíróság is hozhat más döntést, mint korábban, az adott ügyhöz hasonló esetben. Amint azt Lagrange főügyész a Da Costa-ügyben kijelentette: „*Bár a Bíróság fenntartja magának a jogot, hogy eltérjen korábbi döntéseitől, komoly indok nélkül ezt nem teszi meg.*”<sup>10</sup> A Bíróság döntései között azonban mégis találunk olyanokat, melyek azt tanúsítják, hogy a Bíróság ezt – a főügyész állítása ellenére – mégis megteszi.

<sup>8</sup> Tájékoztató a nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról (2009/C 297/01), 27.

<sup>9</sup> Detlef LIEBS: *Rechtsschulen und Rechtsunterricht im Prinzipat*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt* II/15 (1976), 249.

<sup>10</sup> *Costa v. ENEL* 6/64 [1964] ECR 585. Vö. KOVÁCS Virág: *Precedensjog az Európai Bíróság gyakorlatában*. In: *Jogelméleti Szemle* 2000/4.

Pl. a Bíróság 1990 májusában annak ellenére állapította meg a Parlament perképességét az EK szerződés 173. cikke alapján, hogy 1988 szeptemberében azt kifejezetten tagadta.<sup>11</sup> A háborús áldozatoknak járó szolgáltatásokat pedig nem tekintette az 1408/71 számú rendelet alá tartozónak (Criminal proceedings v. Gilbert Even et Office national des pensions pour travailleurs Salariés (ONPTS) 207/78 [1979] ECR 2019), a faszizmus áldozatainak járó juttatásokat viszont igen (Tamara Vigier v. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 70/80 [1981] ECR 229).<sup>12</sup>

Nincs rá meggyőző magyarázat, miért döntöttek olykor az esetek hasonlósága ellenére másképp a jogtudósok. Cicero ismertet egy történetet, melyben a jogtudós Crassus, aki az *aedilisi* hivatalra pályázott, megváltoztatta a véleményét, mert a barátja, Galba, arra figyelmeztette, hogy a tanácsot kérő római polgár – a kedvezőtlen vélemény miatt – a választáson nem rá fog szavazni.<sup>13</sup> Csak remélhetjük, hogy a Bíróságot nem vezérlik hasonló megfontolások az ítéletek meghozatalakor.

ad b) A másik kérdés megválaszolását két szempontból kell vizsgálni. Egyrészt kötik-e a *responsumok* a jogalkalmazót abban az ügyben, melyben a tanácsot kérte, másrészt egy döntéshozatalnál figyelembe kell-e venni azokat a véleményeket, melyek korábban születtek? A válasz ebben az esetben is mindkét jogterületen hasonló.

A római jog területén ebben a kérdésben a *ius respondendi* fejlődését kell figyelembe vennünk. Augustus egyes jogtudósoknak megadta azt a jogot, hogy a *princeps* nevében adják ki *responsum*aikat. Vitatott kérdés, hogy ezek a vélemények kötötték-e az adott ügyben az eljáró *magistratus*t vagy bírót, azonban több érv szól amellett, hogy a jogszolgáltatóknak az adott vélemény alapján kellett döntést hozniuk.<sup>14</sup> A Bíróság döntése azonban kétségtelenül kötelező a tagállami bíróságra (BESZ 91. cikk).

A *ius respondendi* fejlődésében a következő lépés Tiberius rendelkezése volt, amely szerint hasonló ügyekben alkalmazni lehetett ugyanazt a *responsum*ot. Ugyanezt az elvet találjuk a C.I.L.F.I.T.-ügyben (CILFIT v. Ministero della sanita 283/81 [1982] ECR 3415). A római jogi források azt is tanúsítják, hogy a római jogszolgáltatók nem voltak kötelesek a hasonló esetekre vonatkozó *responsum*okat kikeresni, ha akartak, új véleményt is kérhettek.<sup>15</sup> Ugyanez a szabály érvényesül a tagállami bíróságokra, melyek olyan ügyben is a Bírósághoz fordulhatnak, melyhez hasonló ügyben már született előzetes döntés.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Ld. KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*, HVG-Orac, Budapest, 2009<sup>3</sup>, 461–462.

<sup>12</sup> Ezeknek az eseteknek az indoklásában találunk ellentmondásokat, mely szerint egy ellátás közösségi jog alá tartozását az dönti el, hogy a juttatások személyi körülményektől független, objektív jellege kimutatható-e. Bár a kétféle ellátás objektivitása azonos volt, a Bíróság mégsem tekintette a háborús áldozatoknak járó ellátást szociális kedvezménynek. A két eset összehasonlításához TAKÁCS Albert a következő megjegyzést fűzte: „Az Even eset és a Vigier eset összevetése alapján tehát megkockáztatható az a kijelentés, hogy a Bíróság eurokonform értelmezési törekvése nem áll mindig szilárd elvi alapokon.” TAKÁCS Albert: A migráns munkások szociális biztonsága. In: GYULAVÁRI Tamás–KARDOS Gábor (szerk.): *Szociális jogok az Európai Unióban, Az Európai Bíróság esetjoga*. AduPrint, Budapest, 1999, 31.

<sup>13</sup> Cic. *De or.* 1,56,239–240. Vö. BREONE: i. m. 117.

<sup>14</sup> I. 1,2,8. Vö. G. A. HARRER: Precedent in Roman Law. In: *Studies in Philology* 19 (1922), 54.

<sup>15</sup> Vö. Herbert HAUSMANINGER–Walter SELB: *Römische Privatrecht*, Böhlau, Wien, Köln, 1985<sup>3</sup>, 71.

<sup>16</sup> KENDE–SZÜCS–JENEY (szerk.): i. m. 648.

Hadrianus a jogtudósok egybehangzó véleményeit törvényerővel ruházta fel (Gai. 1,7), 426-ban pedig a *lex citationis* elsősorban öt jogtudós *responsumainak* a kötelező erejét rendelte el (CTh. 1,4,3), melyek így külön kodifikáció, jogszabályban való megjelenés nélkül kötelezték a római jogszolgáltatókat. Ezekhez hasonló megoldás, hogy a Bíróság döntéseiből levonható jogelvek, bár nem kerülnek külön jogszabályban megfogalmazásra, mégis kötelező erővel bírnak az európai jogszolgáltatás rendszerében, melyet a tagállami bíróságoknak alkalmazniuk kell.

Pl. az idén, május 13-án ünnepelték az 1963. február 5-én kihirdetett Van Gend en Loos-ügyben (Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen 26/62 [1963] ECR 3) hozott ítélet 50. évfordulóját. Ebben az ügyben mondta ki a Bíróság az uniós jog (akkor még EK-jog) közvetlen hatályát, ami alapján a polgárok és vállalkozások a tagállami bíróságok és hatóságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak az uniós jogra. Az ezekhez hasonló elvek a Bíróság által kialakított doktrínáknak tekinthetők, melyek „tartópillérei az uniós jognak mint rendszernek.”<sup>17</sup>

A iustinianusi kodifikáció egyik eredményeként megszülető, a jogtudói véleményekből vett *fragmentumok*at rendszerező Digestát a császár törvényerővel ruházta fel 533-ban, így az ebbe belefoglalt *responsumok* egy törvénykönyv részeiként jelentek meg a továbbiakban a jogalkalmazók számára.

A Bíróság egyes döntései – főleg azok, melyek a kezdeti időszakban a joghézagok kitöltését szolgálták – később szintén megjelentek a rendeletek passzusaiban, tehát a továbbiakban már nem mint a Bíróság döntései, hanem egy joganyag részeként kötelezik a jogalkalmazókat.

Pl. a Bíróság a Lair-ügyben fogalmazta meg, hogy a közösségi munkavállalóknak biztosítani kell a tanuláshoz és a szakképzéshez való jogot (Sylvie Lair v. University of Hannover 39/86 [1989] 3 CMLR 545), a Matteucci-ügyben pedig a lakhatás jogát (Annunziata Matteucci v. Communauté Française de Belgique 235/87). Az ezekben az esetekben megfogalmazott elvek pedig a munkavállalók szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet 7. és 9. cikkében mint kötelező jogforrásban jelentek meg.

Végül az a hasonlóság is megemlíthető, hogy Rómában nem a *responsumok* alapján hozott ítéleteket jegyezték fel, hanem a jogtudósok *responsumait* kodifikálták, mint ahogy ma sem az előzetes döntésen alapuló tagállami bíróságok ítéleteit ismerjük és hivatkozunk, hanem a Bíróság előzetes döntéseit kell figyelembe venni az európai jogalkalmazás során, ami szintén azt mutatja, hogy egyik jogrendszer sem tekinthető precedensjognak.<sup>18</sup>

Iustinianus császár már a Digesta összeállítása előtt, 530-ban fel akarta számolni a *responsumok* közötti ellentmondásokat, hogy megszüntesse a jogszolgáltatás bizonytalanságát. Ezért ötven császári konstitúcióban kerültek kiadásra azok a döntései, melyekben a klasszikus jogtudósok vitás kérdéseit eldöntötte (*quinginta decisiones*). A Digesta összeállításánál a kompilátorok is törekedtek az ellentmondások kiküszöbölésére.<sup>19</sup>

Ma a Bíróságnak – a rómaiak példáját követve – szintén tanácsos lenne a vitás kérdéseket egyértelműen eldöntenie, mert az ellentmondásos ítéletek nem csak jogbizonytalanságot okoznak, hanem a Bíróság tekintélyét is aláássák. A jogbiztonság növelése érdekében az

<sup>17</sup> Vö. GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. CompLex, Budapest, 2012, 137.

<sup>18</sup> Vö. HARRER: i. m. 59.

<sup>19</sup> Ld. HAUSMANINGER–SELB: i. m. 93–94.

alapelveket tartalmazó döntéseket pedig érdemes lenne egy kötelező erejű jogszabályban összefoglalva közzétenni, hiszen ily módon a Digestához hasonlóan mindenki számára egyértelművé és követendővé válna az adott norma.

Rómában a császári perrendtartás bevezetésével a keresetjogi gondolkodásnak megfelelő jogszolgáltatás is megszűnt (342-ben véglegesen felszámolták a formuláris perrendet), a hivatalnokbírák előtt lefolytatandó perhez nem kellett a megfelelő *acti*ót kikeresni. Ez azonban az EU Bíróságán még nem valósulhat meg, hiszen az itt indítandó keresetek kontrollálására ez a legmegfelelőbb forma, s így könnyebb elválasztani a tagállami és a Bíróság előtt lefolytatható ügyeket.



## A POLGÁRI HÁZASSÁGRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT VITÁJA A KÉPVISELŐHÁZ ELŐTT

KONCZ IBOLYA KATALIN\*

A 21. század embere számára már teljesen természetesnek tűnik, hogy házasságot polgári anyakönyvvezető előtt kell érvényesen megkötni, a felekezeti házasságkötés csak opcionális lehetőség a leendő házaspár előtt. Ugyancsak a mindennapok részévé vált annak lehetősége, hogy a házaspár a köztük fennálló házasságot akár közös megegyezéssel is megszüntethetik, az egyetlen kitétel, hogy mindezt világi bíróság előtti eljárás során tegyék meg. Magyarországon a 19. század végéig csak felekezeti házasságkötést tekintették érvényesnek és a házasság felbontása is a felekezeti szabályoknak megfelelően volt vagy engedélyezett vagy teljesen tiltott kategóriába tartozott. A 19. század végétől a 21. században már elfogadott és természetesnek vett szabályok létrejöttéig bizony hosszú és rögös út vezetett. Ennek egyik legmarkánsabb állomása a polgári házasságról szóló törvény megalkotása a magyar törvényhozó testület általi elfogadása, valamint törvénybe iktatása volt. Jelen tanulmány keretei között az országgyűlés alsóházában lefolytatott viták keresztüzből vizsgálva kerül ábrázolásra a polgári házasságról szóló törvény létrejöttének eseménysorozata.

**Kulcsszavak:** polgári házasság, képviselők véleménye, magánjogtörténet, házassági jogtörténete, országgyűlés képviselőháza, egységes házassági törvény.

It seems natural and obvious for the 21st century's man, that he has to get married in a valid way in front of a public registrar, and the confessional marriage is just an optional opportunity for the engaged parties. The possibility of marriage-cessation, based on the common will of the parties became also a part of everyday life, with the exception according to, that they perform this act before a secular court. Until the end of the 19th century in Hungary just the confessional marriage was valid, and the marriage-cessation was according to the confessional rules: it was allowed, or it was in the category of total prohibition. The road of development from the end of the 19th century until the rules, which were accepted and became natural in the 21st century was hard and rugged. The most important and spectacular station on this road was, when the Hungarian legislation created, accepted and enacted the law of civil marriage. In this paper I am introducing the law of civil marriage from the view of the disputation of the law taking place in the house of commons.

**Keywords:** civil marriage, opinion of the parliamentarians, civil law history, history of marriage law, house of commons, the integrated marriage law.

A házassági törvény (1894. évi XXXI. tc.) országgyűlés előtt lefolytatott tárgyalása az egyik legvitatottabb törvényjavaslatként jelent meg a képviselők körében. A 21. század embere számára már teljesen természetesnek tűnik, hogy házasságot polgári anyakönyvvezető előtt kell érvényesen megkötni, a felekezeti házasságkötés csak opcionális lehetőség a leendő házaspár előtt. Ugyancsak a mindennapok részévé vált annak lehetősége, hogy a házaspár a köztük fennálló házasságot akár közös megegyezéssel is megszüntethetik, az egyetlen kitétel, hogy mindezt világi bíróság előtti eljárás során tegyék meg. A történelemkönyvekből már a fiatalok is ismerik, hogy Magyarországon a 19. század végéig csak fele-

---

\* Dr. KONCZ IBOLYA KATALIN  
tanszékvezető egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogkatka@uni-miskolc.hu

kezeti házasságkötést tekintették érvényesnek<sup>1</sup> és a házasság felbontása is a felekezeti szabályoknak megfelelően vagy engedélyezett, vagy valamilyen formában tiltott kategóriába tartozott. „Az 1894. évi XXXI. tc. életbelépéséig a házassági jog tekintetében az egyes egyházak és felekezetek külön-külön jogterületeket képeztek, valamint az ugyanazon egyház és felekezet körében is eltérő jogszabályok biztosították a jogszolgáltatást az egyes földrajzi területeken.”<sup>2</sup>

A 19. század végétől a 21. században már teljesen elfogadott és természetesnek vett szabályok létrejöttéig bizony hosszú és rögös út vezetett. Ennek egyik legmarkánsabb állomása a polgári házasságról szóló törvény megalkotása a magyar törvényhozó testület általi elfogadása, valamint törvénybe iktatása volt. Jelen tanulmány keretei között az országgyűlés alsóházában lefolytatott viták keresztütiüzből nézve ábrázolom a polgári házasságról szóló törvény létrejöttének eseményeit.

Elsőként a házasság fogalmának meghatározását kell tisztáznunk. Az itt ismertetett nézetek inkább egy esszenciális válogatásnak tekinthetők, hiszen külön tanulmány keretei között lehetne csak tisztázni a házasság teljes fogalmi meghatározottságát.

A házasság egy eszköz a sok közül, amely a legalkalmasabb fennmaradása révén a fajfenntartás céljára kiválasztott, ahol a fajfenntartást más körülmények egymagukban véve nem biztosították. Olvashatjuk a Magyar Jogi Lexikon házasság szócikkében.<sup>3</sup> Zlinszky Imre álláspontja szerint „a házasság egy férfinak és egy nőnek a jog által elismert és szabályozott nemi, erkölcsi és jogi tartalommal bíró életközössége.”<sup>4</sup> Kolosváry Bálint hasonlóan adta meg a fogalmi elemeket: „A házasság jogilag szabályozott s az élet egész tartamára szóló életközösség férfi és nő között.”<sup>5</sup> Sztéhlo Kornél megfogalmazásában „a házasság a férj és a nő közötti legbensőbb, kizárólagos, minden életviszonyokra kiterjedő közösség.”<sup>6</sup> Raffay Ferencz nézete szerint „A házasság két különböző nemű ember közt, életük egész tartamára kötött s jogi, erkölcsi és nemi tartalommal bíró oszthatatlan és legbensőbb életközösség.”<sup>7</sup> Ezzel szemben Meszlényi Zoltán értelmezésében „A házasság tulajdonképpen szerződés, melyet Krisztus szentségi rangra emelt.”<sup>8</sup>

A házasság fogalmi meghatározását követően elfogadhatjuk Somló Bódog meghatározását, aki szerint „a házasság tartamát meghatározó okok, ha nem is egészen, de sok tekin-

<sup>1</sup> Hazánkban kilenc felekezetnek volt érvényes házassági joga: 1. római katolikus, 2. magyarországi protestáns, 3. erdélyi evangélikus református, 4. erdélyi ágostai evangélikus, 5. unitárius, 6. görög-keleti szerb, 7. görög-keleti román egyházak, 8. magyarországi izraeliták, 9. erdélyi izraeliták. Részletesebben: KOLOSVÁRY Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. Grill Károly könyvkiadóvállalata, Budapest, 1911. II. kötet 371.; ezzel szemben Raffay Ferencz csak nyolc egyházat sorol fel, amelynek házassági joghatósága volt. Az általa említettek tekintetében nem vette külön a magyarországi és erdélyi izraelitákat. RAFFAY Ferencz: *A magyar magánjog kézikönyve* I. kötet Pannonia könyvnyomda és könyvkiadóhivatal, Győr, 1909. 21.; 273–274.

<sup>2</sup> Részletesebben: ZLINSZKY Imre: *A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Franklin társulat, Budapest. 1897. 651.

<sup>3</sup> Magyar Jogi Lexikon, (a továbbiakban: MJL) Házasság. A szócikket írta: Somló Bódog. IV. kötet. 51.

<sup>4</sup> ZLINSZKY, i. m. 644.

<sup>5</sup> KOLOSVÁRY, i.m. II. kötet 369.

<sup>6</sup> SZTEHLO Kornél: *A házassági elválás joga Magyarországon és az ország erdélyi részeiben*. Franklin társulat Budapest, 1890. 1.

<sup>7</sup> RAFFAY, i. m. 271.

<sup>8</sup> MESZLÉNYI Zoltán: *Házassági köteléki perek az egyházi bíráskodásban*. Buzárovits Gusztáv könyvnyomdája Esztergom, 1927. 43.

tetben azonosak azokkal az okokkal, amelyek a házasság formáját meghatározzák”.<sup>9</sup> Ennek alapján az elsődleges szempont a Képviselőház elé beterjesztett polgári házasságról szóló törvényjavaslat tekintetében az alapelvek meghatározása. Ahogy azt Gróf Apponyi Albert<sup>10</sup> megfogalmazta: „T. képviselőház! A jelenleg tárgyalás alatt levő törvényjavaslatnak a kormány által kifejtett három alapelvere kívánok nyilatkozni. Ezen három alapelv elseje a házasságjognak egységes, minden honpolgárra felekezesi különbség nélkül egyaránt kiterjedő hatálylyal való megalkotása; második a házassági ügyekben az egységes állami házassági jognak alapján az állami bírászkodásnak szervezése, a mely a jog terén kizárólag van hivatva a vitás kérdéseket eldönteni; a harmadik kardinális alapelv a polgári házasságkötésnek kötelező formája.”<sup>11</sup> A polgári házasságkötésnek három fajtáját lehet megkülönböztetni. Az első esetben kötelező polgári házasságról beszélünk, vagyis a házasság érvényesen csak és kizárólag polgári tisztviselő előtt köthető meg. A második lehetőség szerint fakultatív polgári házasságot határozhatunk meg, vagyis a felek választhatnak, hogy vagy polgári tisztviselő vagy egyházi személy előtt kívánják megkötni a házasságot. Mindkét esetben érvényes házasság jön létre. Végül a harmadik lehetőség szerint szükséges polgári házasságról beszélhetünk, amikor a házasulandó felek csak akkor fordulhatnak a polgári tisztviselőhöz házasságkötési szándékukkal, ha érvényes egyházjoguk szerint olyan elháríthatatlan akadály forog fenn, amely miatt házasságot ez alapján nem köthetnek. Jelen esetben feltétel az is, hogy az akadály a világi magánjog szerint ismeretlen legyen és a házasság érvényesen megköthető legyen. A törvényjavaslat vitájakor minden elképzelés mellett volt érv. Szilágyi Dezső a felsorolt lehetőségek közül a gyakorlati következményeket szem előtt tartva az első pontban meghatározottakat támogatta. Raffay Ferencz később elkészített munkájában is üdvözölte a politikusi érvelését.<sup>12</sup>

A Képviselőház tagjai a fent említett három alapelvet tekintették kardinális kérdésnek, így felszólalásaik jelentős részben ezek támogató magyarázatára vagy elutasító indokok felsorolására bontható. Az alapelvek mellett negyedik elemként jelent meg a házasság bíróság előtt lefolytatott eljárás keretében történő felbontásának lehetősége. A következőkben a képviselőházi tagok érveit sorakoztattam fel. Rögtön az elején kell kiemelni Pulszky Ágost<sup>13</sup> szavait, amelyekkel a jogalkotók munkáját dicsérte. „Franciaországban évekig tartott közérdeklődés mellett a házasság felbonthatóságáról szóló vita.”<sup>14</sup> „De hogy egy alkalommal, egy csapással az anyakönyvi kérdés megoldása is bekövetkezzék, az egységes

<sup>9</sup> MJL, IV: kötet Házasság. 57.

<sup>10</sup> A Wekerle-kormány, a kötelező polgári házassággal, mint főprogramponntal. Apponyi, bár az egyházpolitikai reformot helyeselte, a kötelező polgári házasság kérdésében nem értett egyet Wekerlével s így az ellenzékkel küzdött a kormány javaslatai ellen, ezek azonban különösen a Főrendiházra gyakorolt királyi nyomás segítségével mégis törvényerőre emelkedtek. *Magyar életrajzi lexikon I. (A–K)*. Főszerk.: Kenyeres Ágnes. Akadémiai Kiadó Budapest, 1967. 47.

<sup>11</sup> „Ezen három alapelvből az első kettőt elfogadom, magaménak vallom, magaménak vallottam az egyházpolitika terén tett összes eddigi nyilatkozataimban és azokhoz ma is ragaszkodom.” *Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XV.* 1894. (A továbbiakban: Képv. Irom., 1894.) 69.

<sup>12</sup> Részletesebben: RAFFAY, i. m. 273.

<sup>13</sup> 1875-től már a jogbölcselet és a nemzeti jog rendes tanárként oktatta a jogbölcseletet, illetőleg szemléletváltással a jogszociológiát, a jogintézmények vizsgálatát beágyazta a társadalmi-történeti körülmények elemzésébe. 1889-ben újra a szabadelvű párt tagja lett, majd 1894-95-ben Eötvös Loránd vallás- és közoktatásügyi miniszter mellett volt államtitkár. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897*. Szerk. Sturm Albert Budapest, 1892. 296–297.

<sup>14</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 163.

házassági jog megteremtésének kérdése is fel-vetessék, a házassági állami bíraskodás behozatala is megkísértessék, és a kötelező polgári házasság formájának megállapítása is esz-közöltessék; hogy mind e feladatok egy keretben, egymással kapcsolatban, összeköttetésben karoltassanak fel, és oldassanak meg, és hogy ezen felül ezzel kapcsolatban egyszersmind az állam és egyház közötti viszony gyökeres rendezése is megkíséreltessék: arra – azt hiszem – békés viszonyok, de még forradalmi viszonyok közt is példa alig fordult elő.<sup>15</sup>

A polgári házasságról szóló törvényjavaslat tartalmát, valamint annak törvényként való elfogadását és bevezetését elutasító vélemények közül elsőként az esztergomi hercegprímás levelének egy részét emelem ki, amelyet a Képviselőház előtt Dániel Ernő ismertetett. „A hercegprímás levele [...] amelyben elmondja az egyház sérelmeit, elmondja azokat az okokat, a melyek miatt a törvényjavaslatot nem tartja elfogadhatónak. Megmondja, hogy ezen okok először a házasság szentsége, másodsor a házasság fel-bonthatlansága, harmadszor, hogy érvényessége felett az egyház ítélt; de azt egy szóval sem mondja, hogy azon okok közé egyszersmind a kötés kötelező polgári alakját kívánja felvenni, és hogy éppen ebben áll a sérelem.<sup>16</sup> Hortoványi József<sup>17</sup> az esztergomi érsek érveit teljes mértékben támogatta, valamint kijelentette: „A miért én elvi tekintetben ezzel a kérdéssel teljesen ellentétben állok, az a három alapelv, a melyen a t. miniszter úr javaslata felépült, és ez először a minden állampolgárt kötelező egységes házassági jog, másodsor az állami bíraskodás, harmadsor a házasság megkötésének polgári formája.<sup>18</sup> Tehát mindhárom elvet elvetendőnek ítélte meg. Indoklásként megfogalmazta, hogy „...mily sértő lenne az eljárás, az összes protestánsokra, ép oly sértő reánk most e javaslat, a midőn hitelveinkkel ellenkezőleg, a házasságot szentségi jellegétől megfosztva, annak felbonthatóságát kötelezőleg kimondja reánk is a házasságért való állami bíraskodást kötelezőnek deklarálja, s reánk, a nemzet többségét képező katolikusokra ezzel oly intézményt akarnak erőszakolni, a melyet mi hitelveink feláldozásának árán el nem fogadunk soha, a melyet reánk nézve jogosnak el nem ismerünk soha, s a mely sérelem ellen a vallás és a lelkiismereti szabadság nevében – ha e javaslat törvény lesz – küzdeni fogunk épúgy, mint hajdan a protestáns egyházak küzdöttek a katolikus egyház hatalma és befolyása ellen, s a mint ők kivívták lelkiismereti s hitelvi szabadságukat az egyház befolyása ellen és gyámkodása alul, ha e javaslat törvényerőre emelkedik, Magyarország kilencz millió katolikusa is küzdeni fog ellene ép oly kitarthatóan, a társadalom terén latba vehető összes befolyásának súlyával s a rendelkezésére álló alkotmányos és törvényes fegyverekkel ki fogja vívni e téren lelkiismereti s vallásszabadságát az állam minden hatalma és gyámkodása ellenében, mint a hogy azt a protestán-

<sup>15</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 163.

<sup>16</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 267.; Itt tartom szükségesnek megemlíteni XIII. Leó pápa 1880. február 10-én kiadott enciklikáját, amelyben a szentatyá határozottan ellenezte a házasság felbonthatóságát. „Valóban alig szükséges elmondani mind azokat a gyászos következményeket, a melyek az elválással járnak. Az elválás által a házassági kötelék ingataggyá lesz, a kölcsönös vonzalom meggyöngyül; a hűtlenség veszedelmes felbátorításban részesül; a gyermekek oltalma és nevelés veszélyeztetik; alkalmat nyújt a háztartás felbontására; a viszály magvát hinti a családok közé; kisebbíti és lealacsonyítja a nő méltóságát, mert ezt az elhagyás veszélyének teszi ki, miután a férfi szenvedélyeinek kielégítésére szolgált.” Idézi: SZTEHLO, i. m. 5.

<sup>17</sup> Katolikus 1892–96: pártönkívüli ellenzékiként a galántai ker. ogy. képviselője. Főként egyhpol. kérdésekkel foglalkozott; mint az egyhpol. ellenzék vezérét az 1896. XI-i választásokon megbuktatták. *Pallas* IX:374.; *Magyar országgyűlési almanach* 1892:235; 1901:282.; *Magyar országgyűlési almanach* 1892–1897. 235–236.

<sup>18</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 182.

sok kivívták.”<sup>19</sup> Beszédében a vallásháborúk korához nyúlik vissza és a protestánsok akkori harcához hasonlítja a katolikusok jelenlegi küzdelmét a törvényjavaslattal szemben.

Tódor József<sup>20</sup> ugyancsak elutasította a törvényjavaslat támogatását, hangsúlyozva, hogy az „hitbeli meggyőződésemmel és az annak alapját és forrását képező katolikus egyház hitelveivel kiegyenlíthetetlen összeütközésben állanak, és a tervezet szerinti megvalósításukat magára az államra, magára az országra károsnak és veszélyesnek tartom, és épen ezért ezekhez általában és a tárgyalás alatt lévő javaslatához különösen szavazatommal nem járulok.”<sup>21</sup> Már tovább lépett a három alapelven és a házasság felbonthatóságának kérdéskörét is megvizsgálta. Elméleti levezetése szerint, ha a házasság polgári szerződés, akkor annak minden kérdésköre a polgári hatóság törvényhozói és bírói jogkörébe tartozik. Vagyis ezen hatóságok jogosultak kizárólagosan az érvényes házasság megkötésének feltételeit megszabni, a bontó és tiltó akadályokat megállapítani, valamint szükség esetén ezen rendelkezések alól a felmentéseket megadni, s így a már megkötött házasság megtámadását megengedni, és a házasság fölött bírói ítélettel dönten. Véleményét érzékletesen kifejtette, amikor hangsúlyozta, hogy „Én úgy vélem, t. ház, hogy az északi és déli pólus nem lehetnek egymással oly diame-traliter ellentétben, mint a minő ellentétben állnak a polgári házasságban lefektetett elvek a katolikus egyháznak a házasságra vonatkozó hitelveivel. És ha valaki azt mondja, hogy igaz, a polgári házasság ellenkezik a katolikus hitelvekkel, de az állami érdekek, nemzeti követelmények sürgetik azt, hogy ezen intézményt ezen hitelvek mellőzésével is megteremtsük, a nemzeti állami életnek egy bázist teremtsünk, ezt logikus, igaz és őszinte beszédnek tartom; de ha valaki azt mondja, hogy a polgári házasság nem ellenkezik a katolikus hitelvekkel, ez először tévedés, másodsor megtévesztés”.<sup>22</sup>

Ezen felszólalásokat megismerve arra a következtetésre juthatnánk, hogy csak a katolikus vallású képviselők elleneztek a törvényjavaslat elfogadását. A következőkben ismertetem Bánó József<sup>23</sup> képviselő úr álláspontját, aki a protestánsok elvei mellett szól, „Én nem tudom, miért kelljen a protestánsoknak a kötelező polgári házasság? A polgári házasságért a protestánsok nem rajonghatnak egyszerűen azért, mert nekik arra szükségük nincs, mert náluk a házasság nem dogma, és így felbontható.”<sup>24</sup> Láthatjuk, hogy nézete szerint nem a polgári házasság léte a kérdés, hanem annak felesleges volta. Külön ismertetem még Szalay Imre<sup>25</sup> véleményét, aki viszonylag rövidre fogta beszédét, amelyben különösebb indoklás nélkül csak annyit emelt ki, hogy bár ő maga a polgári házasság híve, mégsem támogatja a törvényjavaslatot és nem szavazza meg azt.<sup>26</sup> Ezen képviselők véleményei is mutatják, hogy vallási hovatartozás nélkül és különböző érveket felsorakoztatva a véleményük azonos, vagyis a törvényjavaslat elutasítása mellett foglaltak állást.

<sup>19</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 185.

<sup>20</sup> Teológiai doktor, apátkanonok, 1892. A csík-karczfalvai kerület képviselője a szabadelvű párti program alapján s a közoktatásügyi bizottság tagja. Alelnöke az erdélyi róm. kath. irodalmi társulatnak és az alsó-fehérmegyei történelmi, régészeti és természettudományi egyletnek. *Pallas Nagy Lexikona* XVIII. 744.; *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897*. 336.

<sup>21</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 193.

<sup>22</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 196.

<sup>23</sup> 1892-ben Békéscsabán választották meg a nemzeti párt programja alapján. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897*. 190.

<sup>24</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 92.

<sup>25</sup> 1875-ben a lengyeltóti kerület képviselőjének választotta függetlenségpárti programmal, amely kerületét hat cikluson át képviselte 1896-ig. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897*. 315.

<sup>26</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 258.

Ezt követően azon képviselők véleményeit gyűjtöttem csokorba, akik felszólalásaikban a törvényjavaslat mellett álltak ki. Elsőként Komjáthy Béla<sup>27</sup> véleményét emelték ki, aki lelkesen hangoztatta, hogy „A házassági jogról szóló törvényjavaslatot általánosságban a részletes tárgyalás alapjául elfogadom, elfogadom *egész* őszinteséggel és örömmel.”<sup>28</sup> Majd megindokolta döntését azzal, hogy a katolikus képviselők a házasság dogmatikai jellegére helyezték a hangsúlyt, míg ő „Pedig épen Ugron Gábor t. barátomra hivatkozom, ki tegnapi beszédében itt határozottan azt mondta egy ízben, hogy a vadházasságok egyik tápintézete épen a katolikus házasság felbonthatatlansága.”<sup>29</sup> Ezen indoklásból nem derül ki minden kétséget kizárólag, hogy Komjáthy Béla képviselő úr tényleg a polgári házasság bevezetése mellett állt vagy inkább a vadházasságok léte elleni fellépésnek az eszközét látta benne. Gr. Pongrácz Károly<sup>30</sup> a következőket vallotta: „A házassági jog szabályozására irányuló javaslatot is elfogadom, ha az akkép lesz szerkesztve, hogy a vallásos érzületek abban sértve nem lesznek.”<sup>31</sup> Itt találjuk meg először annak a gondolatnak a vezérfonalát, amelynek a későbbiekben elfogadott törvényben az ágytól és asztaltól való elválás lehetőségét szabályozták.<sup>32</sup> Ennek érdekében Pongrácz Károly képviselő úr hangsúlyozta, hogy „a házassági jog szabályozása ellen kifogásom nincs, ha azt akként alakítják át, hogy a vallás jogait nem sérti, és a hívők vallásos érzetére káros hatást nem gyakorolnak. Ennek következtében hozzájárulok gr. Apponyi Albert határozati javaslatához, hogy a szőnyegen levő törvényjavaslat alapos átdolgozás végett a bizottsághoz visszaszármaztassák. A törvényjavaslatot pedig a tárgyalás alapjául el nem fogadom, hanem ellene fogok szavazni.”<sup>33</sup>

Pulszky Ágost álláspontja szerint mindhárom elvet tekintve a támogatását hangsúlyozta a törvényjavaslat elfogadását tekintve.<sup>34</sup> Hangsúlyozta, hogy „A kötelező polgári házasságot szándékosan mondtam és nem az egységes házassági jogot, mert – s azt igyekezni fogok bebizonyítani – egységes házassági jogot és egységes állami bíraskodást az országban, de tulajdonképpen sehol, kötelező polgári házasság nélkül érvényesíthetőnek nem tartok. A ki az egységes házassági jogot és bíraskodást követeli, az kimondta már implicite a kötelező polgári házasságot is.”<sup>35</sup> Mindezek mellett kiemelte, hogy „igenis sérelmes az egyházi jog szem pontjából az egységes házassági jog, sérelmes az állam azon joga, hogy bontó akadályokat állapíthat meg s szüntethet meg; sérelmes az egyház jog szempontjából az államnak azon igénye, hogy a házasságok felett feltétlenül bíraskodjék”.<sup>36</sup>

Dániel Ernő<sup>37</sup> először meghatározta a három alapelvet, amely a törvényjavaslatban megjelent. Hangsúlyozta, hogy mindhárom intézkedés céljának azt tekintette, hogy az állami és egyházi funkciókat teljesen szétválasszák egymástól. Álláspontja szerint ezt csak akkor lehet elérni, ha mindhárom alapelv maradéktalanul érvényesül, hiszen egymást kiegészítik,

<sup>27</sup> 1892-ben a somló-vásárhelyi kerületben választották meg képviselőnek. Tagja volt a '48-as Ugron-pártnak. Az igazságügyi bizottság tagja. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 257.

<sup>28</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 219.

<sup>29</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 224.

<sup>30</sup> 1885 óta a verbói kerületet képviselte az alsóházban. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 294–295.

<sup>31</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 231.

<sup>32</sup> *Corpus Iuris Hungarici* 1894. XXX. törvénycikk 104–107. §.

<sup>33</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 232.

<sup>34</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 165.

<sup>35</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 167.

<sup>36</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 173.

<sup>37</sup> 1884–1906 között a pancsovai választókerületet képviselte, 1875-től a szabadelvű párt tagja. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 209.

feltételezik és egymás nélkül nem érvényesülhetnek. Szerinte „az egységes házassági jog okvetlenül maga után vonja az állami bíróságok bíraskodását és a kötések egységes alakját, viszont a kötelező polgári alaknak az elhagyása nem különíti el az államnak és az egyháznak funkcióit egymástól, sőt az egységes házassági jog és az állami bíraskodás végrehajtásánál igen sok akadályt és nehézséget támaszthat. Ezen főbb intézkedések együttes hatásának okvetlenül következése lesz, hogy jövőben a vallás azon csere-beréje, mely csak azért fordult elő oly sűrűn, hogy a tűrhetetlenné vált házassági kötelék alól megszabaduljanak az emberek, többé’ elő nem fordul, mert erre a vallás-csere-berére többé semmi szükség sem lesz; következménye lesz ennek az, hogy mindazon bizonytalanság és mindazon homály, a mely a családi kötelék és az abból folyó jogviszonyokra nézve eddig léteztek, egészen el fognak hátrátni, mert az egységes házassági jog egyenlően valamennyi hitfelekezetre fog vonatkozni. Következése lesz ennek továbbá az, hogy az állam és az egyházak funkciója egymástól élesen elkülönítetvén, az egyházak a rájuk utalt határok között tovább is, menten a világi funkciók terheitől és gondjaitól, a rájuk háramló nagy feladatot, híveik lelki ismeretének és vallásosságának gondozását sokkal hatásosabban fogják teljesíteni.”<sup>38</sup>

Láthatjuk, hogy a gyakorlati életből Dániel Ernő a házasulandó felek vallás váltását emelte ki, mint a legsúlyosabb problémát. Ennek elkerülésére egyedüli megoldásként a polgári házasság bevezetésének lehetőségét tartotta. A vallási érzület mellett a nemzetiségi érzést, az államegység erősödését várta a javaslatától. Szerinte „...az államegység tudata minden hitfelekezetünél és így minden nemzetiségnél is sokkal éberek lesz, mint a milyen az eddig volt: úgy kénytelenek leszünk elismerni, hogy ezen törvényjavaslat egyúttal nagy horderejű nemzeti érdeket valósít meg, a mely mellett mindazon nemzeti érdekek és aspirációk, a melyek az utóbbi időben oly sűrűen hangoztatnak, teljesen eltörpülnek.”<sup>39</sup>

Darányi Ignác<sup>40</sup> ugyancsak nem egyházi, hanem állami feladatként határozta meg a polgári házasság kérdéskörét.<sup>41</sup> Ahogy azt megfogalmazta: „Én is híve vagyok a polgári házasságnak, és csakis kötelező formáját tudnám pártolni.”<sup>42</sup> Indoklásul kifejtette, hogy „Ha egyes, az anyakönyvekre és a házassági bíraskodásra vonatkozó törvényektől és rendelkezésektől eltekintünk, alig találunk törvényes intézkedést, mely az állam és az egyház közti viszonyok szabályozására, az egyházak által gyakorolt állami funkcióknak közelebbi és tüzetes meghatározására vonatkozott volna.”<sup>43</sup>

Az eddig bemutatott képviselői érvek a korábban felvázolt három alapelv tekintetében fogalmaztak meg véleményeket. A következőkben már a házasság felbonthatóságának kérdésköre is felmerül a felszólalásokban. Ahogy azt Sztéhló Kornél már 1890-ben megfogalmazta: „Az állam csak addig védheti a házasságot, míg célját betölti, míg az valóban házasság, míg az az állam és társadalmi rendnek támasza, alapköve. Mihelyt ez a cél elérése lehetetlen és a házasság bensőleg lenni megszűnt meg kell engednie az államnak a házasság

<sup>38</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 263.

<sup>39</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 264.

<sup>40</sup> Magyar jogász, agrárpolitikus, nagybirtokos, miniszter, ifj. Andrássy Gyula elkötelezett híve. 1881 és 1895 között Budapest II. kerülete országgyűlési képviselőjének választotta a Szabadelvű Párt programjával. 1893-tól 1905-ig a Szabadelvű Párt alelnöke; 1891-ben a református egyház zsinatára képviselőnek választották. *Magyar életrajzi lexikon I. (A–K)*. Főszerk.: Kenyeres Ágnes. Budapest: Akadémiai. 1967. 348.; *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897*. 208–209.

<sup>41</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 202.

<sup>42</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 208.

<sup>43</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 210.

felbontását.”<sup>44</sup> Ezt az elvet képviselte Veszter Imre<sup>45</sup> is, aki szerint „...a polgári uton létrejött házasság polgári uton fel is bontassék, sokkal könnyebben megnyugodhatik, mint abban, hogy valamely tisztán egyházzal kötött házasság polgári bíróság által legyen felbontható. Hiszen tulajdonképpen ez az, a mi ellen az ultramontanok eget földet megmozdítanak. S ez egészen természetes is, mert a hatalmi érdek, mely a klerikális agitációk legfőbb rugóját képezi, épen a bíraskodásban érvényesül leginkább. A polgári házasság intézménye – bármilyen megkötési forma választassák is – mindenképpen ellentétben áll a római katolikus egyház azon tanával, hogy a házassági viszony létrejövetelének érvényességének és megszűnésének meghatározása s az a felett való bíraskodás kizárólag az egyházat illeti meg. A ki e tant elfogadja, nem szavazhatja meg a polgári házasságnak egyik nemét sem, s a ki el nem fogadja, az bátran megszavazhatja a házasság megkötésének kötelező formáját is.”<sup>46</sup>

Wlassics Gyula<sup>47</sup> a házasság felbontása tekintetében kérdéssel kezdte felszólalását: „Itt van a másik jelszó: Igen könnyítve lesz az elválás. Hát, t. ház, hol könnyebb az elválás, mint most Magyarországon?! Lehet-e azt a javaslatot azzal vádolni, hogy könnyűvé teszi az elválást, a mely megszünteti oszlopos felekezeteink többjének felbontó okát, az engesztelhetetlen gyűlölséget? És itt mellékesen megjegyzem Polónyi Géza<sup>48</sup> t. képviselőtársamnak, hogy a 80. §. a) pontját félreértette, mert ott is asz egyik házastárs vétkessége kívántatik meg a házasság felbontásához. Itt sem lehet könnyelműen felbontani a házasságot. Mindig csak bebizonyított vétkesség, csak bírói kogniczió tárgyát képező tények alapján lehet a házasságot felbontani. És mikor? A mikor annak egész erkölcsi tartalma összedől, a mikor sem a család, sem a házaspár, sem a gyermekek érdeke annak fennállását meg nem kívánja. A jelen javaslat nem engedi az egyéni elhatározás körére átvinni a házasság megszűnését. Nem ismeri a kölcsönös megegyezéssel való felbontást. Olyan óriási méreteket emelkedik ki ebből a törvényjavaslatból a házasság erkölcsi épsége és jogi szilárdsága, hogy csak az nem látja, a ki azt látni nem akarja.”<sup>49</sup> Látható, hogy bár támogatta a házasság felbontásának lehetőségét, de kizárólag vétkességi alapon tudta azt elképzelni. Támogatta annak lehetőségét, hogy a katolikus lakosságra való tekintettel úgy módosítsák a javaslatot, hogy az számukra is támogatható legyen.

<sup>44</sup> SZTEHLO, 1890. 3.

<sup>45</sup> 1892-ben Késmárkon választották országgyűlési képviselőnek. Az egyházpolitikai küzdelmek alatt 1894. ápr. 14. kilépett a nemzeti pártból. Tagja az igazságügyi bizottságnak. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 343–344.;

<sup>46</sup> *Képviselőházi Napló* 1892. XVI. kötet 295. országos ülés 1894. február 20. 60.

<sup>47</sup> Báró, 1892-től Csáktornya országgyűlési képviselője, szabadelvű párti országgyűlési képviselő, az egyházpolitikai törvényjavaslatokkal kapcsolatban a polgári házasság mellett foglalt állást. 1895. jan. 15-től 1903. nov. 3-ig vallás- és közoktatásügyi miniszter a Bánffy- és a Széll-kormányban. *Magyar életrajzi lexikon* 2. kötet 1049–1050.

<sup>48</sup> Az 1884-es választásokon nem jutott be a parlamentbe, de egy 1886-os időközi választáson a németújvári kerületben mégis sikerült újból mandátumot nyernie. Az 1887-es választásokon már a hajdúszoboszlói kerületben indult, amit az 1887-es, az 1892-es és az 1896-os választásokon is megnyert. A parlamentben interpellációival tűnt fel s csakhamar egyik kiváló szószólója lett a Függetlenségi és Negyvennyolcas Pártnak, amelynek egy ideig alelnöke is volt. Nagy szerepe volt a polgári házasság, a Szapáry-féle közigazgatási reform, az 1889. évi véderőtörvény vitájában. *ÖBL* 1815–1950, Bd. 8 (Lfg. 37, 1980), 186.; *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 294.

<sup>49</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 64.



Justh Gyula<sup>50</sup> felszólalásában a különböző vallásfelekezetű személyek egymás közti házasságának akadályait emelte ki. „A polgári házasság behozatala hazánkban szükséges nemcsak azért, mert keresztény és nem keresztény, különben egyenjogú polgártársaink egymással házasságra nem léphetnének, hacsak vallásukat meg nem változtatnák, vagy az országból ki nem költözködnének, hanem főleg azért is mert a házassági jogszabályoknak és a házassági ügyekben való bíraskodásnak különfélesége számtalan jogi bonyodalomra szolgáltat okot. Ezen a bajon pedig gyökeresen csak úgy lehet segíteni, hogyha az állam a házasság jogi viszonyait, a házasság megkötésének formáját és a házassági ügyekben való bíraskodást egységesen, törvény által szabályozza. A felbontást megengedi ugyan a javaslat, de csak a legsúlyosabb esetekben, hanem azért nem lesz kötelező a felbontás kérése a házasságra, hogyha az hitelveibe ütközik, mert a javaslat 104. §-a megengedi azt, hogy a felbontás helyett a házasság csupán az ágytól és asztaltól való elválasztást kérhesse.”<sup>51</sup> Véleménye szerint a polgári házasság bevezetésével a házasulandóknak már nem a vallási nézeteikre kell elsődlegesen összpontosítani. Elfogadta és támogatta is a házasság felbontásának lehetőségét, de csak vétkességi alapon tudta azt elismerni.

Szilágyi Dezső<sup>52</sup> igazságügy miniszter javaslatát Gróf Apponyi Albert javaslatához hasonlította. Kifejtette, hogy „egységes állami jogot akarunk mindketten. Sőt tovább megyek: én t. képviselőtársam nyilatkozataiból azt látom, hogy akarjak az egységes házassági jogot abban az értelemben, hogy a felekezeti természetű bontó-akadályok ne létezzenek az egységes állami jogban, hogy az minden állampolgárra, különbség nélkül, egyaránt kiterjedjen, és – nem hiszem, hogy félremagyarázzam szavait – egyetértünk abban is, hogy a házasság kivételes esetekben ugyan, de polgári érvénnyel felbontható legyen. Akarjuk még ezenfelül, és ebben is teljesen egyetértünk, hogy a házassági viszonyok felett polgári joghatályú bíraskodást az állam és csakis az állam gyakoroljon”.<sup>53</sup> Támogatta a polgári házasságról szóló

<sup>50</sup> Liberális polgári politikus. 1884-ben Makó függetlenségi párti képviselőjévé választották. Haláláig Csanád vm. képviselője, a polgári demokratikus reformok szószólója volt. 1891-ben a Függetlenségi Párt alelnökévé, 1893-ban elnökévé választották. Döntő szerepe volt Wekerle egyházpolitikai reformjainak keresztülvételében. Leghíresebb beszéde – amit 1894. február 24-én a házasságról mondott – az egyházpolitikai vita döntő momentumává lett. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 246–247.

<sup>51</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 88.

<sup>52</sup> 1889 áprilisától 1895 januárjáig igazságügy-miniszter a Tisza-, a Szapáry- és az első Wekerle-kormányban. Jelentős közéleti szerepet vállalt egyházi téren is. 1876-tól a Dunamelléki Református Egyházkerület világi főjegyzője. 1885-től a felsőbaranyai egyházmegye gondnoka. Az első Wekerle-kormány igazságügy-minisztereként Szilágyi nyújtotta be 1893 végén a házassági jogról szóló törvényjavaslatot. A törvényjavaslat indoklásában a reform szükségessége mellett legfőbb érvként hozta fel „hogy a vallásfelekezetek szerint párhuzamosan érvényben levő különféle házassági jogok és még inkább a vegyes házasságok tekintetében fennálló kettős jog és kettős bíraskodás a házasság intézményének szilárdságát megrendítették, ellentétes jogállapotokat létesítettek és a visszaélések egész sorozatára vezettek.” *Képv. Irom.*, 1894. 25. A továbbiakban érzékletesen szemléltette az áttérésekkel elérhető visszaéléseket, az illetékességi szabályok ellentétességéből fakadó ellentmondásokat, az egymásnak gyakorta ellentmondó ítéletek végrehajthatatlanságát. A jogi állapot tarthatatlansága és a házasság erkölcsi hitelének ebből fakadó megrendülése mellett felhívta a figyelmet az európai joggyakorlatra is. Politikai szempontból is szükségesnek tartotta a változtatást, egyrészt az állam és az egyház viszonyának rendezése végett, másrészt az állam egységének érdekében. A reform jellegét tekintve a kötelező polgári házasság formáját ajánlotta, mivel ez egységes anyagi jogot biztosít, megfelel a paritás elvének, nem sérti a lelkiismereti szabadságot, és hiteles anyakönyvi adatszolgáltatást tesz lehetővé. A házassági jogról szóló törvény az 1894. évi XXXI. tc-ként került be a magyar törvénytarba.

<sup>53</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 124.

törvényjavaslat három alapelvének magvalósulását, elfogadta a házasság felbontásának lehetőségét. Nem hangsúlyozta a vétkességi elvet, csak azt emelte ki, hogy kivételes esetben valósulhatna meg. Kiemelte, hogy a képviselőknek figyelniük kell arra, hogy „...nem szabad oly jogrendet létesíteni, a hol a vallásváltoztatás által valaki kikerülheti az állam egyik törvényét és másik törvénye alá helyezheti magát. Ezt a csereberét a vallásokkal elítéltük mindnyájan”.<sup>54</sup> Ezen utolsó mondatával Justh Gyula által felvetett problémára kívánt reagálni.

Feltette azt a kérdést is, ha a házasság érvényes megkötésének lehetőségét az egyházak kezében hagyná a jogalkotó, akkor „nem támad-e fel az egyházakban az a törekvés, hogy azon házasságok felett, a melyek megkötését reá bízták, bíraskodását minél hatályosabbá tegye, hogy versenyezzék az állami bíraskodással, hogy annak kizárólagos érvényét elhomályosítani, háttérbe szorítani igyekezzék?”<sup>55</sup> Ennek elkerülésére álláspontja szerint csak az a megoldás, hogy az érvényes házasság megkötésének jogát, az érvényességi kellékek megállapításának lehetőségét kizárólagosan az állam gyakorolhassa.

Gr. Szapáry Gyula<sup>56</sup> beszédét az állam érdekének meghatározásával kezdte. „Az állam érdeke az, hogy ő állapítsa meg azon feltételeket, melyek alapján a házastársakat és a gyermekeket törvényeseknek tekinti, és az állam állapítsa meg azon feltételeket, a melyek alapján a házasság felbontható. Es így, t. ház, igen természetes következményként oda jutok, hogy én részemről határozottan hozzájárulok a törvényjavaslat azon elvéhez, hogy egységes házasságjog alkottassék; még pedig teszem azt, t. ház, azért, mert egy állami házassági jog alkotása, mely egységes, megszünteti azon viszárs helyzetet, mely ma fennáll; de oly házassági jogot, a mely nem volna egységes az állam minden felekezetére nézve, nem tartanék a czélnak megfelelőnek, mert akkor is ugyanazon helyzet állana elő, mint a mely most előáll, hogy mindenki, a ki házasságát fel akarja bontani, azon házassági jogot és annak megfelelő felekezetet választaná, a mely neki és az ő czéljainak legjobban szolgál. Ezen kérdés legegyszerűbb megoldása az egységes házassági jognak a létesítése.”<sup>57</sup> Csak a polgári házasság intézményének bevezetését tartotta elfogadhatónak, hangsúlyozva, hogy a felekezeti házasságkötés lehetőség, a felek szabadon alkalmazhatják, de annak érvényességét az államnak meg kell vonnia. Ha a házasságkötés érvényessége kizárólag a polgári házasságkötéssel valósulhat meg, akkor az ahhoz kapcsolódó jogintézményeket is ki kell venni a felekezetek kezéből. „Az állam másik érdeke az, hogy házassági ügyekben a polgári bíróság, illetőleg az állam bírósága ítéljen.”<sup>58</sup>

Szentiványi Árpád<sup>59</sup> szerint a házasság nem egyéb, mint a polgári jog körébe tartozó szerződés s mint ilyet „a házassági jogról szóló törvényjavaslatnak azon részét, mely az egységes házassági jogot és a civíl judikaturát megteremti, őszinte örömmel üdvözlöm, s kijelentem, hogy azt el is fogadom.”<sup>60</sup> „T. ház! A kötelező polgári házasságot, és házasságnak bármely formáját kétoldalú szerződésnek tartom, mely a házasulandó felek közt kötete-

<sup>54</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 128.

<sup>55</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 129.

<sup>56</sup> 1892. november 21-én távozott kormányfői posztjáról s nem is szerepelt a cselekvő politikában 1894-ig. Ekkor szakított a szabadelvű párttal, és az (első) Wekerle-kormányval, majd egyházpolitikai javaslatokat nyújtott be. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 316–317.

<sup>57</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 150.

<sup>58</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 151.

<sup>59</sup> 1886-tól a gömöri evangélikus egyházmegye felügyelője volt. 1872 óta a képviselőház állandó tagja a gömöri kerületet képviselve. *Magyar országgyűlési almanach 1892–1897.* 319–320.

<sup>60</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 246.

tik, és a mely a két félnek kívánsága szerint kötendő meg. A protestánsoknak eddig is polgári házasságuk volt, a mennyiben házassági ügyeik felett ítelt a polgári bíróság és a válást engesztelhetetlen gyűlölet címén kimondta. Sajnálom, hogy ez teljesen ki van hagyva a törvényjavaslatból; igaz, hogy helyébe behozták a hűtlenségi eseteknek bizonyíthatását.”<sup>61</sup> Tehát elfogadta a házasság felbontásának lehetőségét, és ő volt az egyetlen képviselő, aki nem kizárólag a vétkeességi alapon történő felbontást tudta csak elképzelni. Álláspontja szerint e kérdésben a jogalkotónak a protestánsok szabályait kellett volna irányadónak tekinteni.

Összességében megállapítható, hogy az 1894. XXXI. törvénycikk elfogadásával az államhatalom kinyilvánította, hogy a házasság intézményét kizárólag állami keretek között tudta elfogadni.<sup>62</sup> A korábbi egyházi közreműködést ezen a területen teljesen kiszorította. A laicizáció ilyen megnyilvánulása magával hozta a korszak azon felvilágosult lehetőségét, hogy a házasság megszüntetését bontóper által is lehetővé tette. A törvény határozottan megszabta, hogy csak és kizárólag bírói ítélettel lehetett a házasságot felbontani. Ezzel kizárta azt a törvényjavaslat során az országgyűlés által is vitatott kérdést, hogy a felbontást ne kelljen kizárólag bírói útra terelni. Az elfogadott polgári házasságról szóló törvény 75. §-a kimondta, hogy csak abban meghatározott bontó okokból bontható fel. Ennek eredménye, hogy a jogalkotó által mellőzésre került a házasság felbonthatatlanságának némely jogrendszerben elfogadott elve, valamint *expressis verbis* kizárta azt a lehetőséget, hogy a házasság, mint bármilyen más magánjogi szerződés, a felek kölcsönös beleegyezésével (*mutuo dissensu*) megszüntethető legyen. A bontó okok szabályozása a házassági törvény szerint a vétkeesség rendszerén alapult; „...a felbontás mindig valamelyik házastárs hibájából történik és vagy közvetlenül a házastárs valamely szándékos és jogellenes cselekménye miatt, vagy pedig az ellen hozott büntető ítélet alapján.”<sup>63</sup> Zlinszky Imre is üdvözölte a polgári házasságról szóló törvény elfogadását, azt pedig külön kiemelte könyvében, hogy „A közös meg egyezés alapján kérhető felbontást, s elválasztást az 1894:31. t.cz. – helyesen – nem ismeri.”<sup>64</sup> Hasonlóan vélekedett Kolosváry Bálint is: „Amint tehát egyfelől a korábbi felekezeti házassági jogok némelyikének a házasság felbonthatatlanságát valló álláspontjától házassági törvényünk szerencsésen emancipálta magát, ép úgy eltért más felekezeti jogok azon ellentétes felfogásától, hogy a felbontásra már a *mutuus consensus*, avagy a házastársak kölcsönös ellenszenve (engesztelhetetlen gyűlölség) már elegendő.”<sup>65</sup>

<sup>61</sup> *Képv. Irom.*, 1894. 247.

<sup>62</sup> *Főrendiházi Irományok 1892.* VIII. kötet 176. – 3982. pont szerint 74–103. §§-kat változatlanul elfogadták.

<sup>63</sup> MJL. Házasság felbontása a szócikket írta: Szladits Károly, IV. kötet, 62.

<sup>64</sup> ZLINSZKY, 1897. 796.

<sup>65</sup> KOLOSVÁRY, 1911. 481.





## STAATSDENKEN IN CICEROS REDE FÜR QUINTUS LIGARIUS UND FÜR DEN KÖNIG DEIOTARUS

TAMÁS NÓTÁRI\*

Die vorliegende Arbeit möchte nach einer kurzen Einleitung (1.) und einem Überblick des Verfahrens gegen Ligarius (2.) auf jene Frage eingehen, ob dieses Verfahren als ein wirklicher Strafprozess angesehen werden kann. (3.) Hiernach soll es einerseits auf die Gattung der *deprecatio*, und andererseits auf das Erscheinen der Begriffe der *clementia* und der *sapientia* in der *Ligariana* eingegangen werden. (4.) Nach der Erörterung der Natur der Anklage gegen Deiotarus, bzw. jener Frage, ob das Verfahren gegen ihn im juristischen Sinne überhaupt als Kriminalverfahren gewertet werden kann (5.), gilt es einerseits das Caesarbild der *Deiotariana*, andererseits den Widerhall der caesarischen „Reformen“ der Rede zu untersuchen. (6.)

**Schlüsselwörter:** Pro Ligario, Pro rege Deiotaro, Cicero, antikes Staatsdenken, *clementia Caesaris*, *sapientia Caesaris*.

Jelen írás egy rövid bevezetőt (1.) és a Ligarius elleni eljárás áttekintése (2.) után azon kérdésre keres választ, hogy a beszéd alapjául szolgáló eljárás mennyiben tekinthető tényleges büntetőeljárásnak. (3.) Ezt követően a *deprecatio* műfajával, valamint a *clementia* és a *sapientia* fogalmának megjelenésével foglalkozunk a *Ligarianában*. (4.) A Deiotarus király elleni eljárás hátterének ismertetése után azon kérdést vizsgáljuk, hogy büntetőeljárásnak minősíthető-e azon eljárás, amelynek keretében Cicero beszéde elhangzott. (5.) Végezetül a *Deiotarianában* vázolt Caesar-képet, valamint a caesari „reformok” tükröződését elemezzük. (6.)

**Kulcsszavak:** Pro Ligario, Pro rege Deiotaro, Cicero, antik államelmélet, *clementia Caesaris*, *sapientia Caesaris*.

### 1. Einleitung

Nach der Schlacht bei Thapsos am 6. April des Jahres 46 zögerte Caesar seine Heimkehr nach Rom bis zum 25. Juli hinaus, was mit großer Wahrscheinlichkeit weniger mit praktischen, als vielmehr mit taktischen Gründen zu erklären ist, da die von ihm verordneten Maßnahmen sein Prokonsul C. Sallustius Crispus hätte durchführen können. In der Zwischenzeit bewilligte der Senat in Rom Caesar einen Triumphzug mit zweiundsiebzig Likto- ren, ein dreijähriges Amt als Zensor und eine diktatorische Vollmacht für zehn Jahre.<sup>1</sup> Im

---

\* Dr. habil TAMÁS NÓTÁRI

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Zentrums für Sozialwissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften

1014 Budapest, Országház u. 30.

Universitätsdozent

Károli Gáspár Universität, Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für bürgerliches Recht und römisches Recht

1042 Budapest, Viola u. 2–4.

tamasnotari@yahoo.de

<sup>1</sup> Dio Cass. 43, 14, 3–7; 43, 19, 3. Vgl. Eduard MEYER: *Caesars Monarchie und das Prinzipat des Pompeius: Innere Geschichte Roms von 66 bis 44 v. Chr.*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Stuttgart–Berlin, 1974<sup>3</sup>, 384; Matthias GELZER: *Caesar, der Politiker und Staatsmann*, Steiner, Wiesbaden, 1960<sup>6</sup>, 257; Holly W. MONTAGUE, *Advocacy and Politics: The Paradox of Cicero 'Pro Ligario'*,

Triumphzug wegen des Sieges über seine Feinde in Afrika wurden die Darstellungen des Todes von M. Petreius, M. Porcius Cato und Q. Caecilius Metellus Pius Scipio Nasica mitgeführt, was die Gemüter der Senatoren erregt haben muss, da dies Caesars Sieg nicht nur über Juba, sondern auch über die Senatspolitik zu demonstrieren hatte. Dieser Triumphzug brachte Caesar eher Missbilligung ein,<sup>2</sup> da mit Triumphzügen Siege über Feinde im Ausland legitimiert und gefeiert zu werden pflegten.<sup>3</sup> Cicero brach erst hiernach sein Schweigen im Senat und hielt im Frühherbst 46 seine Rede für Marcellus, die einerseits als eine *oratio suasoria*, andererseits als eine *gratiarum actio* für jene von Caesar erwiesene Gnade zu bewerten ist, mit der Caesar sowohl den Senat von seiner Friedfertigkeit überzeugen wollte, als auch seine diktatorische Arroganz klar an den Tag legte.

Die *Pro Ligario*, was sowohl die modernen Wissenschaftler, als auch die antiken Grammatiker als typisches Beispiel für die *deprecatio* anzuführen pflegen, bzw. pflegten,<sup>4</sup> ist auch aus historischer Sicht nicht von geringer Bedeutung, da sie die erste forensische Rede Ciceros ist, die er nach Caesars Sieg im Bürgerkrieg als Lob der caesarischen *clementia* hielt.<sup>5</sup>

Cicero hielt in November des Jahres 45 seine Rede für den König Deiotarus, der im Bürgerkrieg – genau wie Ligarius – auf der Seite der Pompeianer stand, die von Caesar 45 in der Schlacht von Munda endgültig besiegt wurden. Als Ankläger gegen Deiotarus traten sein Enkel Castor und der ehemalige Leibarzt des Königs, der Sklave Phidippus auf, die den König der *perduellio*, bzw. des *crimen imminutae maiestatis*,<sup>6</sup> in concreto eines Attentates – das angeblich im Jahre 47 gegen Caesar versucht worden war<sup>7</sup> – und der Teilnahme an einer Verschwörung gegen Caesar<sup>8</sup> beschuldigten.<sup>9</sup> Cicero, der seit seiner Statthaltschaft in Kilikien eine gute Beziehung zum König unterhielt, war bereit die Verteidigung zu übernehmen.<sup>10</sup>

## 2. Das Verfahren gegen Quintus Ligarius

Quintus Ligarius, der die Quästur in den 50-er Jahren erreicht hatte,<sup>11</sup> war im Jahre 50 Legat des Proprätors Considius Longus in Afrika, und nachdem Considius Ende 50 nach Rom

---

*American Journal of Philology* 113/4 (1992) 559–574; William C. McDERMOTT: In: *Ligarianam, Transactions of the American Philological Association* 101 (1970) 317–347., 318.

<sup>2</sup> Vgl. Plut. *Caes.* 56, 7.

<sup>3</sup> Robert WERNER: Caesar und der römische Staat, in: *Sodalitas, Scritti in onore di Antonio Guarino I.*, Biblioteca di Labeo VIII/1., Napoli, 1984, 233–263., 255.

<sup>4</sup> Vgl. Quint. *inst.* 5, 13, 5.

<sup>5</sup> McDERMOTT: op. cit. 317; Gerold WALSER: Der Prozess gegen Q. Ligarius im Jahre 46 v. Chr., *Historia* 8 (1959) 90–96., 90.

<sup>6</sup> Ulrike RIEMER: *Das Caesarbild Ciceros*, Dr. Kovac, Hamburg, 2001, 30.

<sup>7</sup> Cic. *Deiot.* 15. 17–22.

<sup>8</sup> Cic. *Deiot.* 22–25. 33.

<sup>9</sup> Zu Deiotarus siehe ausführlicher Benedictus NIESE: Deiotarus (2), in: *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft, IV.*, Stuttgart, Metzler, 1901, 2401–2403; Friedrich RICHTER–Albert EBERHARD: *Ciceros Reden für M. Marcellus, für Q. Ligarius und für den König Deiotarus*, Teubner, Leipzig, 1904<sup>4</sup>, 79–84; Wolfgang HOBEN: *Untersuchungen zur Stellung kleinasiatischer Dynastien in den Machtkämpfen der ausgehenden römischen Republik*, Diss. Mainz, 1969, 83–116.

<sup>10</sup> Vgl. Cic. *Att.* 6, 1, 14; *Deiot.* 39.

<sup>11</sup> Thomas Robert S. BROUGHTON: *The Magistrates of the Roman Republic, I–III.*, Philological Monographs, XV., Scholar Press, New York, 1951–1960, II., 223., 581; III., 35.

ging, um sich für das Konsulat zu bewerben, übernahm Ligarius – Cicero Zeugnis nach wider Willen – die Leitung der Provinz.<sup>12</sup> Unmittelbar vor dem Ausbruch des Bürgerkrieges übertrug der Senat die Leitung der Provinz Q. Aelius Tubero, der aber seine Reise nach Afrika nicht sofort antrat. Ob aus Gesundheitsgründen, oder deswegen, weil er es für ratsamer hielt die Ereignisse der unmittelbaren Zukunft abzuwarten, ist nicht zu ermitteln. So geschah es, dass noch vor der Anreise des vom Senat erannten Proprätors der Pompeianer P. Attius Varus, der ehemalige Statthalter Afrikas nach Utica kam, um die Provinz zu übernehmen und sofort zwei Legionen aufzustellen.<sup>13</sup> Ligarius hatte keine andere Wahl, als sich Varus zu fügen,<sup>14</sup> da aber die Machtübernahme des Varus jeglicher gesetzlichen Grundlage entbehrte, betrachtete sie sowohl Cicero, als auch Caesar als illegitim.<sup>15</sup>

Im Frühling des Jahres 49 erschien der vom Senat bevollmächtigte Proprätor Afrikas, Q. Aelius Tubero vor der Küste der Provinz,<sup>16</sup> Varus und Ligarius ließen ihn aber weder an Land gehen, noch gewährten sie ihm seine Wasservorräte aufzufüllen oder seinen kranken Sohn an Land bringen zu lassen.<sup>17</sup> Hierfür trug mit größter Wahrscheinlichkeit Varus die Verantwortung, denn nicht nur Cicero,<sup>18</sup> sondern auch Caesar erwähnt in diesem Zusammenhang den Namen des Ligarius nicht.<sup>19</sup> Varus mag jener Verdacht zu diesem Schritt bewegt haben, dass er in Tubero einen Caesarianer vermutete. Tubero ging nach diesem gescheiterten Versuch seine Provinz zu übernehmen nach Griechenland, und kämpfte dort bei Pharsalos an der Seite des Pompeius, wurde aber später von Caesar begnadigt.<sup>20</sup>

Nach seinem Sieg ließ der Numiderkönig Juba mehrere römischen Soldaten, die sich Varus ergaben, hinrichten – dies geschah zwar ohne Einverständnis des Varus, der jedoch nicht in der Lage war Widerstand zu leisten.<sup>21</sup> Da Juba sich als starke Stütze der Pompeianer erwies, ehrte ihn der pompeianische Senat mit Titel des Gastfreundes, der caesarianische Senat erklärte ihn wiederum zum Feind des römischen Volkes. Nach der Schlacht bei Pharsalos sammelten sich die Pompeianer in Afrika, um von dort aus den Kampf gegen Caesar fortzusetzen, und wählten den Schwiegervater des Pompeius, Q. Metellus Scipio, den Konsular des Jahres 52 zu ihrem Anführer. Nach dem Sieg Caesars setzte Cato seinem Leben selbst ein Ende, um Caesar nicht jene Genugtuung zu gönnen ihn bestrafen oder begnadigen zu können, Attius Varus und Labienus zogen aber nach Hispanien und kämpften bis 45 entschieden gegen den Diktator weiter.<sup>22</sup>

Ligarius geriet nach der Schlacht bei Hadrimentum in Gefangenschaft, Caesar aber begnadigte ihn, weil er – trotz der Tatsache, dass er sich während des ganzen Bürgerkrieges in Afrika aufhielt – sich an den Kämpfen nicht beteiligt und keine Führungsrolle innegehabt hatte, worauf auch daraus zu schließen ist, dass er im *Bellum Africanum* nicht namentlich erwähnt wird. Caesar ließ jenen gegenüber Gnade walten, die sich in Afrika ohne Kampf

---

<sup>12</sup> Cic. *Lig.* 2.

<sup>13</sup> Caes. *civ.* 1, 31, 2.

<sup>14</sup> WALSER: op. cit. 90.

<sup>15</sup> Cic. *Lig.* 3; Caes. *civ.* 1, 31, 2.

<sup>16</sup> Cic. *Lig.* 27.

<sup>17</sup> Pomp. D. 1, 2, 2, 46.

<sup>18</sup> Cic. *Lig.* 22.

<sup>19</sup> Caes. *civ.* 1, 31, 3.

<sup>20</sup> WALSER: op. cit. 91; MCDERMOTT: op. cit. 321.

<sup>21</sup> Caes. *civ.* 2, 44.

<sup>22</sup> WALSER: op. cit. 91; MCDERMOTT: op. cit. 321ff.



ergaben,<sup>23</sup> und von den Anführern wurden auch nur diejenigen, so z.B. Afranius und Faustus Sulla hingerichtet – es bleibt im Unklaren, ob dies auf Befehl Caesars,<sup>24</sup> oder ohne sein Wissen geschah<sup>25</sup> –, die im Kampf gefangengenommen worden waren.

Die Verwandten des Ligarius wandten sich im Sommer 46 an Cicero, er möge sich dafür bei Caesar einsetzen, dass Ligarius nach Italien heimkehren dürfe, da trotz der ihm zuteilgewordenen Gnade ihm die Heimkehr bis dahin verwehrt blieb. Cicero sagte Ligarius in zwei, im August und im September geschriebenen, aber ziemlich trocken abgefassten Briefen seine Hilfe zu.<sup>26</sup> Der Stil der Briefe spricht gegen jene Annahme, dass zwischen den beiden eine innige Freundschaft bestanden hätte. Es ist nicht zu ermitteln, was Cicero dazu bewegt hat, den Fall des politisch eher unbedeutenden und in die Geschichte nur wegen seiner feindlichen Haltung gegenüber Caesar eingegangenen Ligarius zu übernehmen, es ist jedoch nicht auszuschließen, dass bei der Entscheidung Ciceros – neben der Vermittlung des Brutus zugunsten von Ligarius – sein ständiger Geldmangel eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben kann.<sup>27</sup>

Cicero hatte seit geraumer Zeit kaum persönlichen Kontakt zum Diktator, er unterhielt aber gute Beziehungen mit Pansa, Hirtius und Postumus, d.h. mit dem Umfeld Caesars.<sup>28</sup> Zusammen mit den Brüdern des Ligarius bemühte sich Cicero die Sache seines Klienten dem Diktator vorzutragen,<sup>29</sup> was sich aber um so schwieriger erwies, weil Caesar jenen, die sich zur Zeit des Bürgerkrieges in Afrika aufhielten, nicht milde gestimmt war, und er sie durch das Hinauszögern ihrer Heimkehr in Unsicherheit halten wollte.<sup>30</sup> Cicero, der immer wieder versuchte Ligarius in seinen Briefen Mut einzuflößen,<sup>31</sup> war bereit selbst jene unwürdige Rolle zu übernehmen Caesar in einer Audienz zusammen mit den Brüdern des Ligarius, die sich Caesar zu Füßen warfen, um Gnade für Ligarius zu bitten.<sup>32</sup> Caesar zeigte sich der Bitte nicht abgeneigt, was in den Augen Ciceros einer Amnestie für Ligarius gleichkam, aber noch nicht als vollendete Tatsache angesehen werden konnte.<sup>33</sup>

Die Sache des Ligarius schien in die rechte Bahn geleitet worden zu sein, bis in den letzten Septembertagen Lucius Tubero, der Sohn des ehemaligen Statthalters Q. Aelius Anklage gegen Ligarius erhob.<sup>34</sup> In seiner Anklage brachte er gegen Ligarius vor, dass er und Varus es nicht zuließen, dass sein Vater die ihm vom Senat zugeteilte Provinz beträte. Es ist nicht auszuschließen, dass Tubero in seiner Anklage auch jene Tatsache Ligarius zu Lasten gelegt hat, dass er gute Beziehungen zu Juba unterhielt. Es soll darauf hingewiesen werden, dass wir über die tatsächlichen Anklagepunkte nur Vermutungen anstellen können,

<sup>23</sup> Vgl. Cic. Lig. 19. *Cognita vero clementia tua quis non eam victoriam probet in qua occiderit nemo nisi armatus?*

<sup>24</sup> Dio Cass. 43, 12, 3.

<sup>25</sup> Bell. Afr. 95.

<sup>26</sup> Cic. fam. 6, 13, 1., 6, 14, 1.

<sup>27</sup> MCDERMOTT: op. cit. 323.

<sup>28</sup> Cic. fam. 7, 7, 6; 6, 12, 2.

<sup>29</sup> Cic. fam. 6, 13, 2.

<sup>30</sup> Cic. fam. 6, 13, 3.

<sup>31</sup> Cic. fam. 6, 13, 14.

<sup>32</sup> Cic. fam. 6, 14, 2. *cum fratres et propinqui tui iacerent ad pedes et ego essem locutus quae causa, quae tuum tempus postulabat...*

<sup>33</sup> WALSER: op. cit. 92.

<sup>34</sup> Zu Q. Aelius siehe Wolfgang KUNKEL: *Herkunft und soziale Stellung der römischen Juristen*, Böhlau, Graz–Wien–Köln, 1967, 37.

da Cicero in seiner in Oktober 46 auf dem Forum gehaltenen Rede für Ligarius auf die juristische Natur der Anklage kaum Bezug genommen hat.

Die Verteidigung übernahmen neben Cicero die zwei Vertrauensmänner Caesars, C. Vibius Pansa und A. Hirtius. Über den Verlauf des Prozesses berichtet Plutarch, dass Caesar Ligarius gegenüber feindlich gesinnt gewesen war, was er auch offen kundtat, sich aber durch die Rede Ciceros überzeugen ließ, und Ligarius trotz seiner Voreingenommenheit freisprach.<sup>35</sup> Plutarch nimmt also an, dass der Ausgang des Verfahrens vor Anfang an festgesetzt worden ist, d.h. dass die Schuld des Ligarius in den Augen Caesars außer Zweifel gestanden ist, bzw. seine Verurteilung als entschiedene Tatsache gegolten hat, und dass der Diktator sich von jener der Rede Ciceros innewohnenden Macht verleiten ließ Ligarius freizusprechen und ihn nach Italien zurückkehren zu lassen. Ligarius blieb auch weiter seiner republikanischen Haltung treu, er schloss sich Brutus an, und beteiligte sich am Attentat an Caesar an den Iden des März 44,<sup>36</sup> wofür er samt seiner Familie von Antonius proskribiert wurde.<sup>37</sup>

So eindrucksvoll auch die Erzählung Plutarchs sein mag, sollen hier einige Zweifel bezüglich des Wahrheitsgehaltes seiner Version der Ereignisse geäußert werden.<sup>38</sup> Wenn Caesar Ligarius nicht feindlich gesinnt war, warum ließ er es überhaupt zum Verfahren kommen? Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass er es darauf abgesehen hat Ligarius zu verurteilen, denn Pansa als Vertrauensmann Caesars hätte die Verteidigung kaum übernommen, wenn er von einem unerbittlichen Hass des Diktators gegenüber Ligarius überzeugt gewesen wäre, bzw. Caesar hätte ihn Ligarius nicht verteidigen lassen, wenn er ihn nicht von Anfang an hätte begnadigen wollen.<sup>39</sup> Caesar war sich darüber im Klaren, dass Ligarius keinen ausschlaggebenden Einfluss unter den Pompeianern in Afrika gehabt, und dass für die Ereignisse die Verantwortung bei Varus, Cato, Metellus und Labienus gelegen hatte. Mit der Freisprechung des Ligarius könnte er den Anführern der in Hispanien kämpfenden Truppen eine friedfertige Botschaft gesendet haben wollen.<sup>40</sup>

Es erscheint wahrscheinlicher, dass Caesar von Anfang an vorhatte Ligarius freizusprechen, um wieder einen Beweis für seine *clementia* zu liefern, wobei er allerdings den Anschein zu meiden hatte, als sei der Prozess nur als ein Propagandaakt gedacht. Deswegen war er bemüht vorzutäuschen, dass er trotz seiner Überzeugung bezüglich der Schuld des Ligarius bereit sei sich von der Eloquenz Ciceros erweichen zu lassen.<sup>41</sup> Auszuschließen ist auch jene Möglichkeit nicht, dass Caesar – indem er die Bestrebung Ciceros den alten Pompeianern Gnade bei ihm zu erwirken zu seinen eigenen Zwecken verwendete<sup>42</sup> – jenen Teil seiner Anhängerschaft, die mit seiner allen offenstehenden *clementia* nicht einverstan-

<sup>35</sup> Plut. *Cic.* 39, 5–6.

<sup>36</sup> Plut. *Brut.* 11.

<sup>37</sup> WALSER: op. cit. 93.

<sup>38</sup> Kazimierz KUMANIECKI: Der Prozess gegen Q. Ligarius, *Hermes* 95 (1967) 434–457., 440ff. Zur philologischen Problematik der *Ligariana* siehe ausführlicher Claude LOUTSCH: Ironie et Liberté de Parole: Remarques sur l'exorde ad Principem du Pro Ligario de Cicéron, *Revue des Etudes Latines* 62 (1984) 98–110; Cristopher P. CRAIG: The Central Argument of Cicero's Speech for Ligarius, *Classical Journal* 79 (1984) 193–199.

<sup>39</sup> Sabine ROCHLITZ: *Das Bild Caesars in Ciceros 'Orationes Caesarianae', Untersuchungen zur 'clementia' und 'sapientia Caesaris'*, Studien zur klassischen Philologie 78., Peter Lang, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien, 1993. 118.

<sup>40</sup> WALSER: op. cit. 95.

<sup>41</sup> KUMANIECKI: op. cit. 439f.; 442.

<sup>42</sup> McDERMOTT: op. cit. 327.

den waren, davon überzeugen wollte, dass er mit seiner Friedenspolitik imstande sei, sowohl seine friedfertigeren Anhänger, als auch seine ehemalige Feinde für sich zu gewinnen.<sup>43</sup>

Bei der Beurteilung der Rolle Ciceros im Prozess gegen Ligarius geht Drumann auf die möglichen Motive des Redners nicht ein, aber es ist anzunehmen, dass er bei seinem ausgesprochen negativen Cicerobild sein Urteil ungünstig hätte ausfallen lassen müssen.<sup>44</sup> Gelzer und Klass sind differenzierterer Meinung, und vermuten, dass Cicero versucht hat die caesarische Propaganda zu seinem eigenen Nutzen auszuschlachten, indem er dadurch sein politisches Programm zu verwirklichen suchte, da er der Überzeugung gewesen sein konnte, dass je mehr ehemaligen Pompeianern Caesars Gnade zuteilwürde, und eine je stärkere Position die Optimaten im öffentlichen Leben einnehmen würden, um so einfacher würde es sein die alte Republik wiederherzustellen. Dieses Ziel glaubte ihres Erachtens Cicero dadurch erreichen zu können, indem er Caesar in gewisser Weise an seine programmatischen Leitworte und politischen Wertvorstellungen bindet.<sup>45</sup> Die aktuelle Lage erforderte von Cicero enormes Taktgefühl, strategisches Urteilsvermögen, innere Festigkeit und Flexibilität. Die späteren Ereignisse, die Schlacht bei Munda und die Ermordung des Diktators machten es deutlich, dass sowohl Cicero, als auch Caesar die Ziele der anderen Partei falsch eingeschätzt hatten.<sup>46</sup>

Jene *clementia*, mit der Caesar den Fall des Ligarius behandelte, war nicht nur den unglücklichsten in Afrika kämpfenden, sondern auch den sich in Hispanien zu neuem Kampfe rüstenden Pompeianern eine Botschaft, und die Rolle Ciceros im Prozess sicherte der Sache einerseits die nötige Öffentlichkeit, andererseits den Anschein der Objektivität Caesars.<sup>47</sup> Zugleich aber bot der Prozess gegen Ligarius auch Cicero eine günstige Chance – obwohl seine Rede in den Augen mancher Republikanern als eine schamlose *adulatio Caesaris* erschienen sein mag<sup>48</sup> – den Diktator an sein *clementia*-Programm binden, und den ehemaligen Pompeianern eine Rückkehr in die Politik ermöglichen zu können.<sup>49</sup> Es ist im Gegensatz zu Walsers Ansicht – wonach Cicero die Sache des Ligarius aus bloßer Eitelkeit und Selbstüberschätzung vertrat<sup>50</sup> – wahrscheinlich, dass Cicero nicht aus politischer Blindheit oder aus Selbstgefälligkeit die ihm zugeteilte Rolle in jenem von Caesar auf die Bühne gestellten Schauspiel annahm, oder dass er geglaubt hätte mit seiner rednerischen Genialität die Klarsicht des Diktators trüben zu können. Vielmehr wurden seine in einem an Servius Sulpicius Rufus geschriebenen Brief geäußerten Befürchtungen wahr:<sup>51</sup> er wurde wieder zur Stellungnahme gezwungen, und wurde wieder erpressbar – vorausgesetzt wir nehmen seine den im Exil lebenden Freunden, so z.B. an Ligarius gemachten Versprechungen

<sup>43</sup> Wilhelm Karl August DRUMANN–Paul GROEBE: *Geschichte Roms: in seinem Übergange von der republikanischen zur monarchischen Verfassung, oder Pompeius, Caesar, Cicero und ihre Zeitgenossen; nach Geschlechtern und mit genealogischen Tabellen, I–VI.*, Königsberg, 1899–1929, III., 636ff.; VI., 232ff.; ROCHLITZ, *Das Bild Caesars* (Fn. 39) 119.

<sup>44</sup> DRUMANN–GROEBE: op. cit. III., 63.

<sup>45</sup> Matthias GELZER: Tullius (29), in: *Paulys Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, VII A, Stuttgart, Metzler, 1011–1018., 1017; Justinus KLASS: *Cicero und Caesar, Ein Beitrag zur Aufhellung ihrer gegenseitigen Beziehungen*, Dr. Emil Ebering, Berlin, 1939, 188f.

<sup>46</sup> WALSER: op. cit. 96.

<sup>47</sup> MCDERMOTT: op. cit. 325.

<sup>48</sup> Cic. *Att.* 13, 20, 4.

<sup>49</sup> GELZER, *Caesar...*, 283; KUMANIECKI: op. cit. 453.

<sup>50</sup> WALSER: op. cit. 96.

<sup>51</sup> Cic. *fam.* 4, 4, 4.

erst.<sup>52</sup> Cicero als Politiker verfügte über genügend Urteilskraft um einsehen zu können, dass der Staat nur in jenem Fall in völlige Anarchie gerät, wenn sich beide Seiten zu gewissen Kompromissen bereit zeigen. Er ließ sein Talent und Ansehen allerdings nicht kompromisslos zu den Zwecken Caesars missbrauchen: in seiner *Ligariana* versuchte er alles, was in seiner Macht stand, um die Irrtümer der Pompeianer zu rechtfertigen und zu entschuldigen, bzw. er nahm die Gelegenheit wahr an der Stellung des Diktators und den Missständen des öffentlichen Lebens Kritik zu üben.<sup>53</sup>

Das Verhalten Caesars im Fall des Ligarius zeigt gewisse Parallelen mit der Haltung, die er Marcellus gegenüber einnahm. An der Heimkehr des Marcellus aus dem Exil war Caesar selber auch interessiert, einerseits weil er durch seine Begnadigung seine *clementia* demonstrieren konnte, und andererseits weil er dadurch, dass Marcellus, einer der entschiedensten Anhänger der alten Republik die ihm erwiesene Gunst annahm, seine Diktatur legitimieren konnte.

Obwohl die Heimberufung des Marcellus schon entschiedene Tatsache war, versuchte Caesar den Eindruck zu erwecken, dass er sich nur der Bitte des Senats beugte und Marcellus aus dem Exil heimkehren ließ. Piso erwähnte Marcellus anscheinend nur zufällig in seiner im Senat gehaltenen Rede,<sup>54</sup> worauf ein gleichnamiger Vetter des Marcellus sich Caesar zu Füßen warf und ihn um Gnade für den im Exil lebenden Republikaner anflehte, dessen Bitte sich auch der Senat anschloss. Caesar zeigte sich der Bitte nicht ganz abgeneigt, worauf Cicero seine Dankrede hielt, in der er Caesars Großzügigkeit lobpreiste. Es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass wir es im Fall des Ligarius mit einer ähnlichen Choreographie zu tun haben, denn wenn Caesar ohne den spektakulären Prozess Ligarius hätte heimkehren lassen, hätte seine Entscheidung keinen Propagandawert gehabt.

### 3. Fand gegen Ligarius ein wirkliches Strafverfahren statt?

Die *Pro Ligario* wirft einige schwer beantwortbare Fragen auf. Warum versuchte Cicero nicht damit zu argumentieren, dass Ligarius einen äußerst begrenzten Einfluss auf die Ereignisse in Afrika gehabt hatte, da das Kommando Varus und Cato innegehabt hatten, und daher sie für das mit Juba geschlossene Bündnis Verantwortung zu tragen gehabt hätten? Warum bemühte sich Cicero nicht die Anklagepunkte Tuberos zu widerlegen? Warum übernahm Cicero überhaupt die Verteidigung des Ligarius, wo er mit den Tuberos eine ausgesprochen gute, mit den Ligarii aber fast so gut wie keine Beziehung unterhielt?<sup>55</sup> Ferner stellt sich die Frage, ob wir es bei dem Fall des Ligarius mit einem wirklichen Prozess – in juristischem Sinne des Wortes –, bzw. bei der Rede für Ligarius mit einer echten Gerichtsrede zu tun haben, und ob Caesar als Richter über Ligarius als Angeklagtem zu urteilen hatte? Mit einer zufriedenstellenden Antwort auf die letzte Frage würden sich einige der anderen Fragen erübrigen.

Der allgemein verbreiteten Meinung nach könnte diese Frage bejahend beantwortet werden, und für diese Annahme scheinen auch einige Stellen der Rede zu sprechen. Cicero bezeichnet Tubero als einen Ankläger, dessen politisches Vorleben genauso wenig frei von

<sup>52</sup> Vgl. Cic. *fam.* 6, 13, 14; *Att.* 13, 20, 4.

<sup>53</sup> ROCHLITZ: op. cit. 119f.

<sup>54</sup> Cic. *fam.* 4, 4, 3

<sup>55</sup> WALSER: op. cit. 93; MCDERMOTT: op. cit. 322.

Makeln ist, wie das des Angeklagten,<sup>56</sup> bzw. Ligarius als geständigen Angeklagten.<sup>57</sup> Die Anklage wird von Baumann als *crimen maiestatis imminutae* spezifiziert, und aus der historischen Situation lässt sich folgern, dass in späterer Zeit die Tat des Ligarius unter die Bestimmungen der *lex Iulia maiestatis* hätte fallen müssen.<sup>58</sup> Da Augustus in seinem Gesetzestext die Tatbestände der früheren Gesetzgebung wiederholte,<sup>59</sup> ist es überaus wahrscheinlich, dass die Tat des Ligarius sich als staatswidriges Verbrechen qualifizieren lässt. Es gilt allerdings zu betonen, dass weder der Ausdruck „*maiestas*“ in der *Ligariana* vorkommt, noch Cicero die rechtliche Natur der Anklage gegen Ligarius näher definiert.<sup>60</sup>

Gegen die Annahme eines gewöhnlichen Strafprozesses spricht jene Tatsache, dass das Verfahren in der Abwesenheit des Ligarius abgehalten wurde. Die römische Rechtspraxis ermögliche zwar eine Verurteilung des Angeklagten in seiner Abwesenheit, vor Prozessbeginn musste er aber vor Gericht geladen und ihm die Möglichkeit gegeben werden sich vor Gericht zu verteidigen,<sup>61</sup> was bei Ligarius mit Sicherheit nicht erfolgte, da ihm Caesar ausdrücklich verbot Italien zu betreten. Ein Prozess wegen des *crimen maiestatis imminutae* hätte eigentlich vor der von Sulla aufgestellten *quaestio perpetua de maiestate* stattfinden müssen, da Caesar weder die Zuständigkeit der sullanischen Gerichtshöfe änderte, noch die *leges Corneliae* außer Kraft setzte, und da seine Reform im Jahre 46 bezüglich der Besetzung der Gerichtshöfe<sup>62</sup> die Zuordnung der einzelnen Tatbestände zu den jeweiligen Gerichtshöfen nicht berührte. Das Verfahren gegen Ligarius fand aber, wie gesagt, nicht vor einem ordentlichen Gerichtshof, sondern vor Caesar als Richter statt.<sup>63</sup> Gegen die Anklage wegen *maiestas* scheint auch zu sprechen, dass der Ankläger diese Straftat wahrscheinlich in dem mit Juba geschlossenen Bündnis zu erblicken glaubte,<sup>64</sup> was Caesar schon nach der Schlacht bei Thapsos, d.h. vor der Begnadigung des Ligarius bekannt gewesen sein muss.<sup>65</sup>

Diese Schwierigkeiten könnten mit Hilfe jener These Mommsens überbrückt werden, wonach das Imperium der Magistrate auch die richterliche Gewalt in Strafsachen beinhaltete,<sup>66</sup> die zwar durch die *provocatio ad populum* eingeschränkt wurde, von dieser Einschränkung allerdings die außerordentlichen *imperia*, so das Dezemvirat des 5. Jahrhunderts, das zweite Triumvirat und die sowohl von Sulla, als – seiner Meinung nach – auch von Caesar bekleidete *dictatura rei publicae constituendae* nicht betroffen waren.<sup>67</sup> Diese These Mommsens wurde von Bleicken und Kunkel grundsätzlich erschüttert, die behauptet haben, dass die *provocatio* dem römischen Bürger zwar Schutz vor der *coercitio* geboten, die rich-

<sup>56</sup> Cic. *Lig.* 10. ...*arguis fatentem. Non est satis: accusas eum, qui causam habet aut, ut ego dico, meliorem quam tu, aut, ut vis, parem.*

<sup>57</sup> Cic. *Lig.* 2. *Habes igitur, Tubero, quod est accusatori maxime optandum, confitentem reum...*

<sup>58</sup> Richard A. BAUMAN: *The Crimen Maiestatis in the Roman Republic and Augustan Principate*, Witwatersrand, Johannesburg, 1967, 142ff.

<sup>59</sup> Wolfgang KUNKEL: *Quaestio*, in: *Kleine Schriften*, Böhlau, Weimar, 1974, 94f.

<sup>60</sup> Klaus BRINGMANN: *Der Diktator Caesar als Richter?*, *Hermes* 114 (1986) 72–88., 73.

<sup>61</sup> Theodor MOMMSEN: *Römisches Strafrecht*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1899, 332ff.

<sup>62</sup> Cic. *Phil.* 2, 3; Dio Cass. 43, 25, 1.

<sup>63</sup> BRINGMANN: *op. cit.* 75.

<sup>64</sup> Quint. *inst.* 11, 1, 80. Vgl. Christian NEUMEISTER: *Grundsätze der forensischen Rhetorik*, Hueber, München, 1964, 47; KUMANIECKI: *op. cit.* 439.

<sup>65</sup> ROCHLITZ: *op. cit.* 117.

<sup>66</sup> Theodor MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht, I–III.*, Hirzel, Berlin, 1887–1888, I., 126; II., 735.

<sup>67</sup> MOMMSEN: *Römisches Strafrecht...*, 35ff.

terliche Gewalt jedoch nicht berührt hatte.<sup>68</sup> In diesem Sinne kann das caesarische *imperium* nicht als außerordentliche Vollmacht bezeichnet werden, weil Caesar sich den Titel eines *dictator rei publicae constituendae* zugelegt hat.<sup>69</sup>

Für die außerordentliche Strafgewalt des Diktators weiß allerdings Mommsen nur von einem Fall, und zwar dem Prozess gegen Ligarius zu berichten.<sup>70</sup> Seine These untermauert er mit jenem Satz der *Ligariana*, nach der die Anklage sich nicht die Verurteilung, sondern die Ermordung des Ligarius zum Ziel gesetzt hat,<sup>71</sup> was selbst bei Sulla niemand hätte erwirken können, denn er hätte seine Feinde aus eigenem Entschluss, und nicht auf das Betreiben anderer töten lassen.<sup>72</sup> Mommsen fügte dieser Stelle jene Erklärung hinzu, dass aufgrund dieser anzunehmen sei, Caesar hätte als Richter, dessen Vollmacht dem sullanischen Imperium gleichkam, über Ligarius geurteilt.<sup>73</sup> Unseres Erachtens besagt die erwähnte Stelle nicht, dass Caesar als Magistrat die richterliche Funktion im Prozess gegen Ligarius ausgeübt hätte, denn Cicero betont gerade, dass Sulla seine Feinde durch Proskriptionen, nicht aber durch Gerichtsurteile und Schuldbeweise aus dem Wege räumte. Wenn daher die Vollmacht Caesars mit jener Sullas gleichzusetzen ist, bedeutet dies nur, dass er über die im Bürgerkrieg Besiegten uneingeschränkte Macht besaß.<sup>74</sup> Die Stelle, die besagt, dass Tubero mit allen Mitteln anstrebte dem Leben des Ligarius mit Caesars Hilfe ein Ende setzen zu können, deutet wiederum an, dass Caesar – genau wie Sulla – Herr über Leben und Tod der besiegten wurde, ihn aber an der Ausübung seiner *clementia* Tubero hindert wollte.

Im Zusammenhang mit der Erzählung Plutarchs und der Rolle Ciceros im Prozess gegen Ligarius lohnt es sich den höchst zutreffenden Satz von McDermott zu zitieren: „*Thus, a sad picture of the orator emerges, no longer king of the courts, but courting a king.*“<sup>75</sup> Wie es die Ereignisse der nächsten Jahre zeigten, muss Cicero auch dieses Gefühl gehabt haben. Was die Frage nach der Natur des Prozesses anbelangt, muss unserer Meinung nach festgehalten werden, dass das Verfahren nicht als ordentlicher Strafprozess bewertet werden kann, da die Entscheidung und die Urteilsmacht nicht bei der *quaestio de maiestate*, sondern in den Händen Caesars lag, der allerdings als Diktator nicht jene Vollmacht besaß über römische Bürger in Strafsachen Urteile fällen zu können.

#### 4. *Clementia* und *sapientia* Caesaris in der *Ligariana*

Jene These, dass das Verfahren gegen Ligarius kein Kriminalprozess im eigentlichen Sinne des Wortes genannt werden kann, wird auch durch die Zuordnung der *Ligariana* zur Gattung der *deprecatio* untermauert,<sup>76</sup> denn eine *deprecatio* diene nicht zur Verteidigung vor Gericht, sondern – wie bei es bei dem *Auctor ad Herennium* zu lesen ist – zur Beeinflussung der Machthaber.<sup>77</sup> Wenn sich Cicero im Verfahren gegen Ligarius für eine Redegat-

<sup>68</sup> Jochen BLEICKEN: *Die Verfassung der römischen Republik*, Schöningh, Paderborn, 1975, 324f.; Wolfgang KUNKEL: *Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens in vorsullanischer Zeit*, Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, München, 1962, 25ff.

<sup>69</sup> Vgl. BRINGMANN: op. cit. 75.

<sup>70</sup> MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht...*, II., 735.

<sup>71</sup> Cic. *Lig.* 11.

<sup>72</sup> Cic. *Lig.* 11–12.

<sup>73</sup> MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht...*, II., 735.

<sup>74</sup> Dio Cass. 42, 10, 1.

<sup>75</sup> MCDERMOTT: op. cit. 324.

<sup>76</sup> Josef MARTIN: *Antike Rhetorik. Technik und Methode*, Beck, München, 1974, 28.

<sup>77</sup> *Auct. ad Her.* 1, 14, 24; Cic. *inv.* 2, 104–108; Quint. *inst.* 5, 13, 5.

tung entschieden hat, die er vor einem Gerichtshof nicht hätte anwenden können,<sup>78</sup> so lässt dies vermuten, dass Caesar über die Sache des Ligarius nicht als Magistrat zu entscheiden hatte. Cicero äußerte sich schon am Anfang seiner Rede so, dass er sich an Caesar nicht als einen Richter wende,<sup>79</sup> sondern dass sein Ziel darin bestünde das Mitleid des Diktators für Ligarius zu erwecken,<sup>80</sup> da sich Pansa bereits ausführlich mit der Widerlegung der einzelnen Anklagepunkte befasst hat.<sup>81</sup> Der Zweck der *deprecatio* besteht nicht in der *defensio facti*, sondern in der *ignoscendi postulatio*, d.h. darin, für jemanden Gnade zu erleben.<sup>82</sup> Es gilt aber festzuhalten, dass die *Ligariana* dennoch als vollwertige Gerichtsrede gewertet werden kann, da Cicero mehrere – auch sachlich gewichtsschwere – Argumente zur Verteidigung des Ligarius angeführt hat,<sup>83</sup> obwohl die zur Erweckung der *misericordia* dienenden *loci communes*,<sup>84</sup> so z.B. die Berufung auf die *humanitas*, die *fortuna* und die *rerum commutatio* in der Rede überwiegen.<sup>85</sup> Da die *deprecatio* aber vor Gericht eigentlich fehl am Platz gewesen wäre, und die Redner hauptsächlich im Senat oder im *consilium* zu ihr griffen, muss es den zeitgenössischen Hörern klargeworden sein, dass Cicero die Lage durchschaut, und das als Gericht getarnte, von Caesar inszenierte Schauspiel zu seinem eigenen Gunsten mit Brillanz ausgenutzt hatte.<sup>86</sup>

Die logischen und psychologischen Argumente bilden natürlich in der *Ligariana* eine geschlossene Struktur,<sup>87</sup> und die *misericordia*-Topoi, die dazu dienen sollten Caesars *clementia* wachzurufen, sind mit großem Geschick und wirkungsvoll platziert. Gleich im Exordium macht Cicero klar, dass er in seiner Rede, die auf die *misericordia* des Diktators einwirken soll,<sup>88</sup> nicht auf die *liberatio culpa*, sondern auf die *errati venia* plädiert, da Ligarius sich keines Verbrechens schuldig gemacht hat, als er sich Pompeius anschloss,<sup>89</sup> sondern nur wegen seines Irrtums, das er mit vielen geteilt hat, der Gnade des Diktators bedarf.<sup>90</sup> Um die eigentliche Motivation, der die Anklage entspross, aufzudecken, weist er immer wieder auf die pompeiusfreundliche Haltung der Tiberones hin.

Nach der *narratio*, in der Cicero eine betont emotionsfreie Darstellung der Fakten bietet,<sup>91</sup> wendet er sich – trotz eines Versprechens auf eine Verteidigung zu verzichten – der Verteidigung des Ligarius zu,<sup>92</sup> und dabei kontrastiert er die Grausamkeit der Tiberones, die Caesar daran hindern wollen, Gnade walten zu lassen, mit dem Flehen und den Tränen

<sup>78</sup> Cic. *inv.* 2, 104ff.

<sup>79</sup> Cic. *Lig.* 30. *Causas, Caesar, egi multas equidem tecum, dum in foro tenuit ratio honorum tuorum, certe numquam hoc modo: 'ignoscite, iudices; erravit, lapsus est, non putavit; si umquam posthac', ad parentem sic agi solet ... sed ego ad parentem loquor: erravit, temere fecit, paenitet; ad clementiam tuam confugio, delicti veniam peto, ut ignoscatur, oro.*

<sup>80</sup> Cic. *Lig.* 1.

<sup>81</sup> KUMANIECKI: op. cit. 445.

<sup>82</sup> *Auct. ad Her.* 2, 25; Cic. *inv.* 1, 104.

<sup>83</sup> Cic. *Lig.* 2–5. 20–22.

<sup>84</sup> *Auct. ad Her.* 2, 50; Cic. *inv.* 1, 106–109.

<sup>85</sup> *Auct. ad Her.* 2, 26.

<sup>86</sup> ROCHLITZ: op. cit. 121.

<sup>87</sup> NEUMEISTER: op. cit. 71ff.

<sup>88</sup> Cic. *Lig.* 1.

<sup>89</sup> Cic. *Lig.* 17–19.

<sup>90</sup> Cic. *Lig.* 30.

<sup>91</sup> Cic. *Lig.* 2–5.

<sup>92</sup> Cic. *Lig.* 6–29.

des Ligarius, bzw. mit der überaus menschlichen und gnädigen Einstellung Caesars.<sup>93</sup> Damit versucht er einerseits die *clementia* Caesars von den Anklägern ab- und seinem Klienten zuzuwenden,<sup>94</sup> andererseits die *crudelitas*, mit der die Tiberones Ligarius beschuldigt haben, auf die Ankläger zurückfallen zu lassen.<sup>95</sup> Er zeichnet starke Gegensätze zwischen den allgemeinen *miseria* des Bürgerkrieges und der *misericordia* Caesars, dem allgemeinen *luctus* und seiner *lenitas*, bzw. der allgemeinen *crudelitas* und der *clementia* des Diktators.<sup>96</sup> Er stellt hierbei die *humanitas* Caesars als die schönste Erscheinungsform seiner *misericordia* und seiner *clementia* in den Vordergrund, was auch von Quintilian als einer der Hauptzwecke der *deprecatio* charakterisiert wird.<sup>97</sup> Mit der Betonung der caesarischen *humanitas* möchte Cicero den Diktator gleichsam dazu zwingen dieser Tugend weiterhin treu zu bleiben,<sup>98</sup> bzw. den Tiberones ihre einstigen *studia humanitatis* ins Gedächtnis rufen,<sup>99</sup> und schafft damit einen Kontrast zwischen den friedfertigen und großzügigen Parteigängern Caesars und der Kleinlichkeit der Ankläger.<sup>100</sup>

Er legt es Caesar als Pflicht aus, bei seinen propagandistisch propagierten Tugenden auszuhalten, da *misericordia* und *lenitas* während des Bürgerkrieges seine Leitworte gewesen sind, und seine *humanitas* von seinen Anhängern und seine *clementia* vom ganzem Imperium bezeugt werden können. Es ist nicht schwer zu erkennen, dass Cicero gerade mit diesen Mitteln das Selbstbild Caesars zur Verstärkung der Wirkung seiner *deprecatio* gebraucht.<sup>101</sup> Der Zweck der nächsten, emotional stark gefüllten Paragraphen wird durch jene Passagen verdeutlicht,<sup>102</sup> in denen er Ligarius von der Schuld freizusprechen versucht, dass er selbst nach dem Tode des Pompeius den Kampf gegen Caesar zusammen mit dem inzwischen zum Staatsfeind erklärten numidischen König Juba fortgesetzt hat.<sup>103</sup> Es ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die Tiberones besonderen Wert auf jene Tatsache legten, dass Ligarius nach dem Tode des Pompeius auf der Seite der Pompeianer gestanden hatte, um damit Cicero jenen Wind aus den Segeln nehmen zu können, dass sie selbst auf der Seite des Pompeius gekämpft hatten.<sup>104</sup> Somit hat die Argumentation jene Aufgabe, die Sympathie des Diktators für Ligarius zu gewinnen, und zugleich den Redner über die Unklarheiten seiner Beweisführung hinwegzuhelfen.<sup>105</sup>

Die affektgeladene Steigerung erreicht ihren Höhepunkt in der *peroratio*, in der dem Diktator eingepreßt wird, dass er praktisch keine andere Wahl hat, als sich in der Tugend der *clementia* zu üben.<sup>106</sup> Cicero betont wiederholt, dass er mit seiner Rede nichts anderes im Sinn hatte, als auf die *humanitas*, die *clementia* und die *misericordia* des Diktators ein-

<sup>93</sup> Cic. *Lig.* 11–16.

<sup>94</sup> NEUMEISTER: op. cit. 51.

<sup>95</sup> ROCHLITZ: op. cit. 122.

<sup>96</sup> Cic. *Lig.* 14f.

<sup>97</sup> Quint. *inst.* 5, 13, 7. *Deprecatio: suadebimus enim ut laudem humanitatis potius quam voluptatem ultionis concupiscat.* Vgl. Oscar E. NYBAKKEN: *Humanitas Romana, Transactions of the American Philological Association* 70 (1939) 396–413., 398.

<sup>98</sup> Cic. *Lig.* 16.

<sup>99</sup> Cic. *Lig.* 12.

<sup>100</sup> Cic. *Lig.* 15.

<sup>101</sup> ROCHLITZ: op. cit. 123.

<sup>102</sup> Cic. *Lig.* 17–19.

<sup>103</sup> KUMANIECKI: op. cit. 442ff.

<sup>104</sup> BRINGMANN: op. cit. 79.

<sup>105</sup> ROCHLITZ: op. cit. 123.

<sup>106</sup> Cic. *Lig.* 29–38.



zuwirken, im Rahmen einer *praeteritio* vergisst er aber nicht zu erwähnen, dass er bemüht war, die Anklagepunkte gegen Ligarius mit faktischen Argumenten zu widerlegen.<sup>107</sup> Die *peroratio* ist immer jener, der klassischen Aufteilung nach der Aufgabe der *commovere* zugeordnete Teil der *oratio*, in der der Redner die Gefühle seiner Hörer anspricht.<sup>108</sup> Diese Wirkung konnte in der *deprecatio* der *Ligariana* mit größerem Nachdruck zur Geltung kommen, da Cicero betonte, dass das Verhalten des Ligarius nicht aus Hass gegen Caesar herrührte,<sup>109</sup> und dass Ligarius zur Zeit des Bürgerkrieges nicht aus seiner eigenen Entscheidung in Afrika blieb, wo er doch seine Verwandten schmerzlich vermisste,<sup>110</sup> bzw. wie viele Verdienste um Caesar die Ligarii schon in der Vergangenheit erworben,<sup>111</sup> und wie viele sich aus ganz Italien in Trauerkleidung eingefunden hatten, um den Diktator um Gnade für Ligarius anzuflehen.<sup>112</sup> Cicero berief sich auf die anderen bereits zuteil gewordenen Begnadigungen,<sup>113</sup> auf die Tugenden Caesars, die der Diktator in seine Propaganda aufgenommen hatte, d.h. auf seine *clementia*,<sup>114</sup> *misericordia*,<sup>115</sup> *humanitas*,<sup>116</sup> *liberalitas*<sup>117</sup> und *bonitas*,<sup>118</sup> und hob hervor, dass jene Sterblichen, die sich ihrer Mitmenschen erbarmen, den Göttern gleich werden würden.<sup>119</sup> Somit verwandte Cicero – ohne die von Caesar für den Verlauf des Verfahrens aufgestellte Choreographie zu verwerfen – die caesarische *clementia*- und *misericordia*-Propaganda zu seinen eigenen Zwecken, d.h. im Interesse seines Klienten.<sup>120</sup>

In der *Pro Ligario* kommen die Wertbegriffe „*clementia*“<sup>121</sup> und „*misericordia*“<sup>122</sup> je sechsmal vor, womit diese zu den wichtigsten, von Caesar erforderten Verhaltensregeln werden. Die Tugend der *clementia* tritt in diesem Kontext – im Gegensatz zur *temperantia animi* der *Pro Marcello* – im Sinne des *ignoscere*<sup>123</sup> und der Gnade in den Vordergrund,<sup>124</sup> was Cicero von Caesar, d.h. dem *parens patriae* erwartet.<sup>125</sup> Zum Kontext des *ignoscere* gehören neben der *clementia*<sup>126</sup> die *humanitas*<sup>127</sup> und die *misericordia*,<sup>128</sup> wodurch sowohl die *clementia*, als auch die *misericordia* zu Ausdrucksformen der *humantias Caesaris* wer-

<sup>107</sup> Cic. *Lig.* 29. Vgl. NEUMEISTER: op. cit. 54.

<sup>108</sup> NEUMEISTER: op. cit. 76. Vgl. Cic. *part. or.* 15; *Mil.* 92; *Sulla* 92f.; *Cluent.* 202; *Cael.* 79f.

<sup>109</sup> Cic. *Lig.* 30.

<sup>110</sup> Cic. *Lig.* 33f.

<sup>111</sup> Cic. *Lig.* 35f.

<sup>112</sup> Cic. *Lig.* 32f.

<sup>113</sup> Cic. *Lig.* 30.

<sup>114</sup> Cic. *Lig.* 29–30.

<sup>115</sup> Cic. *Lig.* 29. 37.

<sup>116</sup> Cic. *Lig.* 29.

<sup>117</sup> Cic. *Lig.* 31.

<sup>118</sup> Cic. *Lig.* 37.

<sup>119</sup> Cic. *Lig.* 38.

<sup>120</sup> ROCHLITZ: op. cit. 124.

<sup>121</sup> Cic. *Lig.* 6. 10. 15. 19. 29. 30.

<sup>122</sup> Cic. *Lig.* 1. 14. 15. 16. 29. 37.

<sup>123</sup> Cic. *Lig.* 13. 14. 15. 16. 29. 30.

<sup>124</sup> Cic. *Lig.* 17–19. 30.

<sup>125</sup> Cic. *Lig.* 30. Vgl. App. *civ.* 2, 106. 144. 442. 602; Dio Cass. 44, 4, 4. Hierzu siehe Manfred FUHRMANN: Die Alleinherrschaft und das Problem der Gerechtigkeit, *Gymnasium* 70 (1963) 481–514., 508<sup>7</sup>.

<sup>126</sup> Cic. *Lig.* 15. 30.

<sup>127</sup> Cic. *Lig.* 13. 14. 16.

<sup>128</sup> Cic. *Lig.* 14. 15.

den.<sup>129</sup> Um die Möglichkeit der Heimkehr für Ligarius zu erwirken zollt Cicero der Größe Caesars den gebührenden Preis, indem er hervorhebt, dass der Diktator sich besonders dadurch auszeichnet, dass er sich – selbst nach seinem Sieg – seinen ehemaligen Feinden gegenüber großzügig zeigte,<sup>130</sup> was Grund genug dafür sein kann, dass selbst die Besiegten seinen Sieg als Gewinn betrachteten.<sup>131</sup>

Der Lob der caesarischen *clementia* wird damit eingeleitet, dass Cicero über seinen eigenen, Caesar gegenüber gehegten Argwohn spricht,<sup>132</sup> um hieraus einen möglichst hohen Gewinn für seinen Klienten ziehen zu können: er behauptet Ligarius sei der Gnade Caesars würdiger, als er selbst, da sein Klient niemals Stellung gegen Caesar bezogen hätte, und seine anscheinend feindliche Haltung nur auf das unglückliche Zusammenspiel der Zeitumstände zurückzuführen sei. Zugleich verleiht er jener Überzeugung Ausdruck, dass selbst wenn die Anführer des Widerstandes gegen Caesar die Friedensbedingungen des Diktators akzeptierten, sie ihren Ideen nicht untreu sein würden, sondern sich nur dem Gebot des Verstandes fügen würden. Es ist natürlich höchst zweifelhaft, in wie weit die Worte Ciceros in den Ohren der Pompeianer authentisch klangen, da sie ihn wahrscheinlich längst als Verräter betrachteten.<sup>133</sup>

Ebenfalls fragwürdig ist es, wie weit das Lob der caesarischen *clementia* Cicero aus dem Innersten seines Herzens gekommen sein mag, da Cicero – obwohl er sich, um den Frieden und die Konsolidierung der Gesellschaft mit Caesar sichern zu können, als Machtwerkzeug der caesarischen Propaganda gebrauchen, bzw. missbrauchen ließ – die inneren Vorbehalte und Antipathien gegen den inzwischen zum einzigen Machthabenden gewordenen einstigen Rivalen sicherlich nicht restlos verdrängt hat. Bei der Erwähnung Caesars als Vater,<sup>134</sup> bzw. dem Leugnen des Einflusses seiner eigenen Leistung auf die Entscheidung Caesars<sup>135</sup> kann der ironische Unterton nicht überhört werden.<sup>136</sup> Höchstwahrscheinlich erkannte Cicero Caesars Machtübernahme nicht als legitim an, da er die Idee der *libera res publica* nie aufgab,<sup>137</sup> aber er war bemüht seine Enttäuschung und Verbitterung über die Lage in zweideutige Formen zu kleiden.<sup>138</sup> Wenn Caesar das Verfahren gegen Ligarius als Prozess zu tarnen versuchte, so ist mit gutem Grund anzunehmen, dass Cicero – indem er den Diktator als „*pater*“ anredete und ihm dadurch seine Richterwürde nahm – seine Ironie mit schmeichelnden Formulierungen tarnte.<sup>139</sup> Ebenfalls aus solchen Gründen kann er die *deprecatio* als Redegattung gewählt haben, die für eine Prozessrede eher ungeeignet war, bzw. deswegen mag er auf die Erwähnung der *iustitia* und der *aequitas* in der *Ligariana* verzichtet haben. Trotz der leisen, aber dennoch unüberhörbaren Kritik an Caesars Stellung

<sup>129</sup> Cic. *Lig.* 30. *Quicquid dixi, ad unam summam referri volo vel humanitatis vel clementiae vel misericordiae.*

<sup>130</sup> Cic. *Lig.* 10. *Quorum ... impunitas, Caesar, tuae clementiae laus est.*

<sup>131</sup> Cic. *Lig.* 19. *Cognita vero clementia tua quis non eam victoriam probet in qua occiderit nemo nisi armatus?*

<sup>132</sup> Cic. *Lig.* 6. *O clementiam admirabilem atque omnium laude, praedicatione, litteris monumentisque decorandam!*

<sup>133</sup> Vgl. Plut. *Cic.* 39; *Cato min.* 54; *Cic. fam.* 7, 3, 6; *Att.* 11, 7, 3; *Marc.* 18.

<sup>134</sup> Cic. *Lig.* 30.

<sup>135</sup> Cic. *Lig.* 31. 38.

<sup>136</sup> ROCHLITZ: op. cit. 126. Im Gegensatz zur These von Rochlitz siehe WALSER: op. cit. 96.

<sup>137</sup> BRINGMANN: op. cit. 80.

<sup>138</sup> Vgl. Cic. *Lig.* 7. 13. 18. 19. 33. Hierzu siehe ausführlicher LOUSCH: op. cit. 99ff.

<sup>139</sup> BRINGMANN: op. cit. 80.

stellte Cicero die propagandistischen Wertbegriffe, bzw. Herrschertugenden in den Dienst seines eigenen Zieles, d.h. der Begnadigung des Ligarius.<sup>140</sup>

Den Begriff der *sapientia* gebraucht Cicero in der ganzen Rede nur ein einziges Mal, und zwar – genauso, wie in der *Pro Marcello* – als Synonym für die politische Einsicht, bzw. Vernunft,<sup>141</sup> jene Tatsache aber, dass während in der *Pro Marcello* die *sapientia* eine zentrale Rolle spielt, sie in der *Ligariana* stark in den Hintergrund tritt, ist aus den Entstehungsgründen der beiden Orationen zu erklären. Der primäre Zweck der *Pro Marcello* war die Zukunft des Staates unter der Herrschaft Caesars als *primus inter pares* darzustellen, der der *Ligariana* die Erlangung der Möglichkeit der Heimkehr für Ligarius. Da sich die *Pro Marcello* in erster Linie mit dem Schicksal des Gemeinwesens befasst, tritt dort die Rolle der *clementia* in den Hintergrund, während sie in der *Ligariana*, die sich auf die Person des Ligarius konzentriert, in den Vordergrund gerückt wird, bzw. da die *Pro Ligario* gleichsam als eine Botschaft an die Anführer des Widerstandes in Hispanien gedacht war, empfahl es sich ein Bild des Caesar *clemens*, anstatt das des Caesar *sapiens* zu zeichnen, d.h. eines Caesars, der bereit ist zu vergeben und zu vergessen. Die *Pro Marcello* wurde im Senat als eine Dankrede an Caesar und als Mahnrede an die Senatoren gehalten, und Cicero empfand, dass der Begriff der *sapientia* ein Bindeglied zwischen der einander gegenüberstehenden Seiten schaffen könnte, während bei der auf dem Forum gehaltenen *Pro Ligario*, deren Hörer gleichsam das ganze römische Volk war, hielt er es für angebrachter den Schlüsselbegriff der Popularen, die *clementia* zu betonen.<sup>142</sup> Gut zu erkennen ist auch jene – von Cicero gut wahrgenommene – Veränderung der Volksstimmung, die sich zwischen den Zeitpunkten der beiden Reden vollzog:<sup>143</sup> die *Ligariana* entbehrt jenes vorsichtigen Optimismus, der in der *Pro Marcello* zu spüren ist, als ob Cicero inzwischen die Hoffnung aufgegeben hätte, dass Caesar die alte Republik wiederherstellen wird.<sup>144</sup>

McDermott zählte die *Pro Ligario* nicht zu den Glanzstücken des ciceronianischen Corpus, hob aber hervor, dass sie im Lebenswerk gerade wegen der Anwendung der Ironie als stilistischen Mittels einen nicht zu unterschätzenden Platz einnimmt.<sup>145</sup> Es mag kein Zufall sein, dass sich in der *Institutio oratoria* des Quintilians, eines der größten Verehrer der ciceronianischen Redekunst nach der *Pro Cluentio* und der *Pro Milone* die *Pro Ligario* die am drithäufigsten zitierte Rede ist, was der *Ligariana* einen besonderen Rang sichert, insbesondere unter Berücksichtigung jener Tatsache, dass während die *Cluentiana* aus zweihundertzwei und die *Miloniana* aus hundertfünf, die *Ligariana* nur aus achtunddreißig Paragraphen besteht.

<sup>140</sup> ROCHLITZ: op. cit. 126f.

<sup>141</sup> Cic. *Lig.* 6.

<sup>142</sup> Cic. *Lig.* 6. 37.

<sup>143</sup> MCDERMOTT: op. cit. 337.

<sup>144</sup> GELZER: op. cit. 265.

<sup>145</sup> Quint. *inst.* 4, 1, 38–39. ...*imminuenda quaedam et levanda et quasi contemnenda esse consentio ad remittendam ientionem iudicis, quam adversario praestat, ut fecit pro Ligario Cicero*; 39. *Quid autem agebat aliud ironia illa, quam ut Caesar minus se in rem tamquam non novam intenderet?*; 4, 1, 70. ...*nisi cui divina illa pro Ligario ironia de qua paulo ante dixeram, displicet*; 9, 2, 29. *In illa vero sententia: 'Quid autem aliud egimus, Tubero, nisi ut, quod hic potest, non possemus?' admirabiliter urtiusque partis facit bonam causam...*; 9, 2, 50. *Nec in personis tantum, sed et in rebus haec contraria dicendi, quam quae intellegi velis, ratio, ut totum pro Ligario prooemium...* VGL. MCDERMOTT: op. cit. 327ff.; 336., Auguste HAURY: *L'ironie et l'humour chez Cicéron*, Brill, Leiden, 1955. 185f.; DRUMANN–GROEBE: op. cit. III., 637.

## 5. Das Verfahren gegen den König Deiotarus

Die Lage des Deiotarus wandte sich nach der Schlacht von Pharsalos zum Ungünstigeren, was die Ankläger zu ihrer Gunst auszuschlachten bestrebt waren, da er im Jahr 48 Pompeius in seinem Lager aufgesucht hatte, worin Caesar, der sich als Konsul für die Integrität des Reiches und der Königswürde des Deiotarus eingesetzt hatte, einen Akt des Undankes sah.<sup>146</sup> Deiotarus bat 47 Cäsar um ein persönliches Treffen, um sein Verhalten rechtfertigen zu können, dies gewährte ihm Caesar aber nicht, und ließ ihn wissen, dass er schon im Jahre 48 über eine hinreichende Legitimation verfügte, aufgrund derer ihm Deiotarus hätte treu sein müssen.<sup>147</sup> Nach der Schlacht von Pharsalos wechselte Deiotarus die Seite, und unterstützte Caesars Feldzug in Alexandrien,<sup>148</sup> Caesar traf jedoch den Entschluss, dass Deiotarus zwar seine Königswürde behalten kann, den Großteil seines Reiches allerdings einbüßen soll.<sup>149</sup> Die Aufteilung dieser Gebiete erfolgte nach der Schlacht von Zela in Nikaia,<sup>150</sup> bei der die armenischen Gebiete Artabanus, dem Herrscher Kappadokiens und das galatische Gebiet Mithridates zufielen. Deiotarus machte sich wahrscheinlich noch einige Zeit Hoffnungen über den Sieg der Pompeianer in Hispanien, nach ihrer Niederlage jedoch distanzierte er sich von ihnen endgültig.<sup>151</sup> Nach dem baldigen Tod des Mithridates versuchte Deiotarus bei Caesar zu erreichen, dass er das galatische Tetrarchat zurückgewönne, was der Tetrarch Castor Saocondarus und der Schwiegersohn des Deiotarus mit aller Gewalt verhindern wollten.<sup>152</sup>

Nach der Schlacht von Munda in März 45 empfing Caesar die Gesandtschaft des Deiotarus in Taracco, und stellte in einem Brief an ihn eine günstige Lösung der Frage in Aussicht.<sup>153</sup> Um dieser vorzubeugen erhoben Castor – der Sohn des Castor Saocondarus und Enkel des Deiotarus – und Phidippus, der entlaufene Leibarzt des Königs Anklage gegen den König, und beschuldigten ihn der Teilnahme einerseits an einem gegen Caesar geplanten Attentat, das bei dessen Besuch in Galatien in 47 hätte ausgeführt werden sollen, andererseits an einer mit C. Caesilius Bassus gegen Caesar gesponnenen Verschwörung.<sup>154</sup> Die Ankläger rechneten wahrscheinlich mit Caesars Voreingenommenheit gegenüber Deiotarus, und basierten ihre Anklage weniger auf Beweise, als auf die gegen den König gehegte Ungunst des Diktators.<sup>155</sup>

Hiermit ergab sich eine politische und rechtliche Lage ohne Präzedenz, denn nie zuvor wurde ein *rex iussus* vor ein römisches Gericht geladen, geschweige denn, dass kein mit Deiotarus geschlossenes *foedus iniquum* den König der römischen Gerichtsbarkeit unterwarf. Die Anklage gegen Deiotarus basierte in erster Linie auf dem Zeugnis des entlaufenen Sklaven Phidippus, was eine umso heiklere Situation schaffte, da im römischen Kriminalverfahren Sklaven nicht gegen ihren Herrn aussagen konnten. Jene Tatsache machte die

<sup>146</sup> Zur *gratia* als Grundbegriff siehe ausführlich Hans DREXLER: *Die politischen Grundbegriffe der Römer*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1988, passim

<sup>147</sup> BRINGMANN: op. cit. 81.

<sup>148</sup> *Bell. Alex.* 34. 39f.; 67–70.

<sup>149</sup> *Cic. Deiot.* 8. 22. 35ff.; *div.* 1, 27; 2, 29; *Phil.* 2. 94; *Bell. Alex.* 78, 3. Vgl. Hans-Werner RITTER: Caesars Verfügung über Kleinarmenien im Jahr 47., *Historia* 19 (1970) 124–128.

<sup>150</sup> *Bell. Afr.* 78; *Cic. div.* 2, 79; *Phil.* 2, 94.

<sup>151</sup> *Cic. Deiot.* 25.

<sup>152</sup> RITTER: op. cit. 124ff.

<sup>153</sup> *Cic. Deiot.* 38. Vgl. BRINGMANN: op. cit. 82.

<sup>154</sup> *Cic. Deiot.* 38.

<sup>155</sup> *Cic. Deiot.* 8f.; *Phil.* 2, 94f.

Lage juristisch noch widersprüchlicher, dass sich zu dieser Zeit Deiotarus nicht in Rom aufhielt, was um so schwerer wog, da in Abwesenheit des Angeklagten kein Verfahren gegen ihn hätte eingeleitet werden dürfen.<sup>156</sup> All diesem setzte die Krone auf, dass wegen des geplanten Attentates gegen Caesar gerade vor dem Diktator selbst Anklage erhoben wurde, der – wegen des Prinzips des „*nemo iudex in propria causa*“<sup>157</sup> – in diesem Verfahren unter keinen Umständen als Richter hätte fungieren können, selbst wenn ihm die Vollmacht des *dictator rei publicae constituendae (legibus scribundis)*, die einst Sulla ausgeübt hatte, vom Senat erteilt worden wäre.<sup>158</sup> Caesar allerdings setzte sich über diese Anomalien bedenkenlos hinweg, und behielt es sich vor, im Verfahren gegen Deiotarus das Richteramt auszuüben.

Cicero versäumte natürlich nicht, in seiner Rede auf diese Widersprüche hinzuweisen, er sah sich allerdings gezwungen diese als Verdienste Caesars darzustellen,<sup>159</sup> und zu behaupten, dass gerade die Person des Diktators dafür bürgte, dass es im Verfahren keinerlei Unbill zu befürchten sei.<sup>160</sup> Aus den Worten Ciceros ist auch zu entnehmen, dass Caesar kein Konsilium einberief,<sup>161</sup> und der Redner war genötigt, einerseits die *clementia* Caesars zugunsten des Angeklagten in Anspruch zu nehmen, andererseits die bodenlose Anklage mit schwerwiegenden Argumenten zu widerlegen.<sup>162</sup> Sueton behauptet zwar, dass Caesar als Richter streng, aber gerecht vorgegangen ist,<sup>163</sup> diese Äußerung trifft allerdings auf keinen Fall auf das Verfahren gegen Deiotarus zu. Das Verfahren gegen den König Deiotarus kann daher unter keinen Umständen als Strafprozess im juristischen Sinne gewertet werden; es liefert vielmehr ein Paradeexempel für jene caesarische Arroganz, mit der der Diktator die Institutionen des republikanischen Gerichtswesens missachtete.

Der Ausgang des Verfahrens ist uns unbekannt, Caesar mag das Urteil wahrscheinlich vertagt haben.<sup>164</sup> Ein Freispruch des Deiotarus kann als ausgeschlossen gelten, da später Cicero sich so äußerte, dass Caesar in keiner Frage, die Deiotarus anbelangte, eine gerechte Entscheidung getroffen hatte.<sup>165</sup> Gegen eine Verurteilung des Königs spricht wiederum, dass diese mit größter Wahrscheinlichkeit als Argument gegen Marc Anton verwendet worden wäre, als der für die Gültigkeit eines – angeblich aus dem Nachlass stammenden – Gesetzes plädierte, das den König in seine frühere Macht einsetzte.<sup>166</sup> Nach dem Tode Ca-

<sup>156</sup> MOLNÁR Imre: Büntető- és büntetőeljárásjogi alapelvek római jogi előzményei (Römischrechtliche Grundlagen der Prinzipien des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts), *Acta Juridica et Politica* 48 (1996) 167–181.

<sup>157</sup> C. 3, 5.

<sup>158</sup> Zur Überzeugenden Widerlegung der These Mommsens (MOMMSEN: *Römisches Strafrecht...*, 35ff.) siehe KUNKEL: *Untersuchungen...*, 21ff.

<sup>159</sup> Ausführlicher siehe Hellfried DAHLMANN: *Clementia Caesaris*, in: *Caesar* (Hrsg. v. Detlef RASMUSSEN), Wege der Forschung 43., Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1967, 32–47.

<sup>160</sup> Cic. *Deiot.* 4.

<sup>161</sup> Zum *consilium* siehe ausführlicher Wolfgang KUNKEL: Die Funktion des Konsiliums in der magistratischen Strafjustiz und im Kaisergericht I–II., in: *Kleine Schriften*, Böhlau, Weimar, 1974, 151–254.

<sup>162</sup> Cic. *Deiot.* 15ff.

<sup>163</sup> Suet. *Iul.* 43, 1.

<sup>164</sup> Cic. *Att.* 14, 12, 1.

<sup>165</sup> Cic. *Phil.* 2, 95.

<sup>166</sup> Cic. *Phil.* 2, 93–96. Vgl. Eckhart OLSHAUSEN: Die Zielsetzung der Deiotariana Ciceros, in: *Monumentum Chiloniense, Kieler Festschrift für Erich Bruck zum 70. Geburtstag* (Hrsg. v. Eckhart Lefèvre), Hakkert, Amsterdam, 1975, 109–123., 123<sup>40</sup>.

sars bemächtigte sich Deiotarus sofort jener Gebiete, die ihm der Diktator entrissen hatte,<sup>167</sup> und diese Annexion wurde von Marc Anton – wahrscheinlich nicht unentgeltlich – als rechtmäßig anerkannt.<sup>168</sup>

## 6. Das Caesarbild der Deiotariana

Cicero beginnt sein *exordium* mit einer als *captatio benevolentiae* getarnten Aufzählung, in der er jene Umstände auflistet, die ihn im Verfahren gegen Deiotarus beunruhigten. Der Angeklagte, dem in diesem Verfahren Lebensgefahr droht ist nicht anwesend, und dazu ist er noch ein vom römischen Volk mit zahlreichen Privilegien und Anerkennungen gewürdigter König. Zweitens sind die Ankläger Schelme, der grausame Enkel des Deiotarus und sein gedungener Sklave, der freiwillig gegen seinen Herrn eine Zeugenaussage macht, wo doch in Rom die Sklaven selbst im Zwangsverhör nicht solche Fragen gestellt werden durften, mit deren Beantwortung sie ihre Herren belastet hätten.<sup>169</sup> Drittens übt Caesar bei einem solchen Fall das Richteramt aus, in jenem er selbst der Verletzte ist. Viertens findet das Verfahren nicht auf dem Forum, sondern im Palast Caesars statt.<sup>170</sup> Die Schlüsselbegriffe im *exordium* sind „*metus*“, „*timor*“ und „*perturbatio*“, und aus Ciceros Worten lässt sich heraushören, dass er nicht nur des konkreten Falles, sondern auch der die Rechtssicherheit im allgemeinen drohenden Gefahr wegen in tiefster Sorge ist,<sup>171</sup> was ihn dazu bewegt aus dem Verfahren gegen Deiotarus – genauso, wie aus den Fällen des Marcellus und des Ligarius – für das weitere Schicksal des Gemeinwesens folgenschwere Schlüsse zu ziehen, wobei er – um die Lage zum Besseren zu wenden – den Anschein zu erwecken sucht, als ob die *sapientia* und die *praestans singularis natura* Caesars,<sup>172</sup> die gütige Miene des Diktators,<sup>173</sup> seine *aequitas* und *audiendi diligentia* ihn mit Ruhe erfüllte.<sup>174</sup> Nach Cicero soll aber die öffentliche Meinung die *natura* und die *sapientia* Caesars nicht voll zur Geltung kommen lassen:<sup>175</sup> Cicero erwartet von Caesar zwar ein gerechtes Urteil, dies ändert aber an seiner Überzeugung nichts, dass das Verfahren gegen Deiotarus von Anfang an *iniquum* ist, und ein Angriff auf die Grundlagen des römischen Rechtswesens darstellt.<sup>176</sup>

Den Begriff der „*clementia*“ gebraucht Cicero am Anfang der *argumentatio*, zusammen mit den der „*fides*“ und der „*constantia*“.<sup>177</sup> Damit, dass die Stellungnahme des Deiotarus für Pompeius betont wird, versucht Cicero Caesars Unwillen zu mildern, indem er den Dik-

<sup>167</sup> Cic. *Phil.* 2, 95.

<sup>168</sup> Cic. *Att.* 14, 12, 1; *Phil.* 2, 93. Vgl. ROCHLITZ: op. cit. 130f.

<sup>169</sup> Zur Problematik des Sklavenverhörs siehe ausführlicher Leonhard SCHUMACHER: *Servus Index, Sklavenverhör und Sklavenanzeige im republikanischen und kaiserzeitlichen Rom*, Forschungen zur antiken Sklaverei 15., Franz Steiner, Wiesbaden, 1982, 38ff.; MOLNÁR Imre: Tanúvallomások (kínvallatás) értékelése a bűnösség megállapításánál az ókori római büntetőjogban (Die Bewertung der Zeugenaussagen [und der Tortur] bei der Feststellung der Schuldfrage im römischen Strafrecht), *Acta Juridica et Politica* 53 (1998) 243–250.

<sup>170</sup> ROCHLITZ: op. cit. 135.

<sup>171</sup> Cic. *Deiot.* 3.

<sup>172</sup> Cic. *Deiot.* 4.

<sup>173</sup> Cic. *Deiot.* 5.

<sup>174</sup> Cic. *Deiot.* 7.

<sup>175</sup> OLSHAUSEN: op. cit. 121f.

<sup>176</sup> Cic. *Deiot.* 4.

<sup>177</sup> Cic. *Deiot.* 8.

tator seines Versprechens ermahnt sich dem König gegenüber gütig zeigen zu wollen.<sup>178</sup> Hier kehrt die *metus*-Thematik des *exordium*s wieder, und zwar in jener Form, dass Caesar – laut Cicero – mit der Amnestie und der Anerkennung der Königswürde und des *hospes*-Titels des Deiotarus ihn von der Angst befreit, und aus der Kategorie der Feinde in die jener der Freunde, die ihrer Pflicht vergessen hatten, einreichte.<sup>179</sup> Jene Argumente, mit denen er das von Deiotarus über die innenpolitischen Zustände gebildete „falsche“ Urteil zu rechtfertigen versucht,<sup>180</sup> bezieht Cicero auch auf alle anderen Pompeianer, und erklärt ihre Stellungnahme als Loyalität zu den legitimen Institutionen, woraus sich einige, auf das ganze Gemeinwesen bezogene Folgerungen ableiten lassen, die allerdings auf das Gebiet der Politik und des öffentlichen Rechts, aber nicht auf das des Strafrechts bezogen werden können.<sup>181</sup> Die von Caesar ausgeübte *clementia*, die die Gemeinschaft der Bürger vom *metus* und vom *timor* befreit hat, wird von Cicero als eine in der Zukunft nicht von Caesars Laune und persönlicher Entscheidung, sondern als eine allgemeingültige Forderung gegenüber dem Diktator dargestellt.<sup>182</sup> Die Thematik der Angst bildet gleichsam ein Leitmotiv der *Deiotariana*, denn hielt Caesar seine Versprechen für sich selbst nicht bindend, würde er sich als Tyrann verhalten, der Angst und Schrecken um sich verbreitete.<sup>183</sup> Im Gegensatz zur *Deiotariana* betont Cicero in der *Ligariana* und der *Marcelliana* gerade jene Furchtlosigkeit, mit der er sich vor Caesar äußern kann.<sup>184</sup>

Dementsprechend modifiziert sich der Inhalt des *clementia*-Begriffs, dessen Schwerpunkt sich von der – in der *Pro Marcello* betonten – persönlichen Großzügigkeit Caesars, bzw. von seiner – in der *Pro Ligario* hervorgehobenen – Einstellung, die Irrtümer der ehemaligen Pompeianer zu verzeihen auf eine konstante, Caesar als Pflicht auferlegte *clementia* bei seiner Machtausübung.<sup>185</sup> In der *Deiotariana* treten die bei der Ausübung der *clementia* erforderlichen *fides* und *constantia* in den Vordergrund, und Cicero redet Caesar – nach einer lapidaren Widerlegung des Mordversuches – nicht als Richter, sondern gleichsam als Diktator an, womit er den Fall aus der juristischen in die politische Sphäre versetzt. Cicero betont, dass wenn Caesar es zu vermeiden sucht, als Tyrann angesehen zu werden, er konsequent auf seinen früheren Prinzipien beharren soll. Den Brief des Blesamius, den Cicero als Widerlegung des Mordversuches anführt, gebraucht er dazu, jener Ansicht Publizität zu verleihen, dass manche Caesar bereits als Tyrann betrachten, weil er seine Statue neben den Königsstatuen in Rom aufstellen ließ.<sup>186</sup> Hierbei spielt es eine ziemlich geringe Rolle, dass Cicero diese Meinung – etwas fadenscheinig – als übles und verleumderisches Gerücht darzustellen versucht. Cicero selbst verpflichtet dieser Ansicht weder bei, noch dis-

<sup>178</sup> Cic. *Deiot.* 8.

<sup>179</sup> ROCHLITZ: op. cit. 136.

<sup>180</sup> Cic. *Deiot.* 10. *Neque enim ille odio tui progressus, sed errore communi lapsus est.*

<sup>181</sup> Vgl. RIEMER: op. cit. 31.

<sup>182</sup> Cic. *Deiot.* 39. *Sed cum de illo laboro, tum de multis amplissimis viis quibus semel ignotum a te esse oportet, nec tuum beneficium in dubium vocari, nec haerere in animis hominum sollicitudinem sempiternam, nec accidere ut quisquam te timere incipiat eorum qui sint semel a te liberati timore.*

<sup>183</sup> Cic. *Deiot.* 8. 10. 11. 15. 39. 41. Das Bild der in Angst lebenden und Schrecken verbreitenden Tyranns siehe Cic. *rep.* 2, 45; *off.* 2, 23ff.; *Phil.* 2, 116.

<sup>184</sup> Cic. *Lig.* 6; *Marc.* 1.

<sup>185</sup> ROCHLITZ: op. cit. 137.

<sup>186</sup> Cic. *Deiot.* 33–34.

tanziert er sich von ihr,<sup>187</sup> sondern weist mit Nachdruck darauf hin, dass – im Gegensatz zu Deiotarus – er und seine Mitbürger als freie Bürger des römischen Staates zur Welt kamen, was einen bitteren Kontrast zur caesarischen Diktatur darstellt,<sup>188</sup> besonders da Cicero den seitens Caesars spürbaren Unmut und Zorn ganz und gar nicht zu verschweigen versucht.<sup>189</sup>

Die Erwähnung der caesarischen *clementia* entbehrt nicht der Ironie, da Cicero damit argumentiert, dass dank des Beschlusses von Nikaia aus 47, mit dem Caesar Deiotarus den Großteil seines Reiches wegnahm, der König – nun frei des Herrschens Last – seinen Lebensabend der Philosophie widmen kann.<sup>190</sup> Antiochus zahlte nach Cicero denselben Preis, wie Deiotarus für seinen *error*,<sup>191</sup> was den Wert der caesarischen *clementia* durchaus berechtigt in Frage stellen lässt. In Form einer rhetorischen Frage leugnet zwar Cicero, dass Deiotarus durch schwere Injurien weitere Schäden und Verluste hätte einbüßen müssen,<sup>192</sup> jedoch die Erwähnung dieser Möglichkeit – selbst in der Form einer Negation – deutet auf eine durchaus reale, dem König drohende Gefahr einer *iniuria*, der Verurteilung durch Caesar hin. Es darf dessen nicht vergessen werden, dass gerade die *iniuria* eines der Hauptmerkmale der Tyrannei ist, d.h. dass falls Caesar die dem Deiotarus früher verliehene Gnade entzöge, er in den Ruf des Tyrannen kommen würde.<sup>193</sup>

Cicero spricht gewissermaßen eine Mahnung an Caesar aus: verurteilte er Deiotarus, seinen ehemaligen Gastfreund, würde dies das römische Volk – das von Caesar das Aufstellen seiner Statue im Tempel des Quirinus zwar hinnahm,<sup>194</sup> aber alles weitere, so auch die Verurteilung des Ligarius als Zeichen der Tyrannei deutete – an die Blutbäder Sullas erinnern.<sup>195</sup> In der *Deiotariana* fällt also der Hinweise auf die Gefahr einer caesarischen Tyrannei – auch nur (laut Cicero) aus dem Munde der Boten und des Enkels des Deiotarus. Auf jene Frage lässt sich natürlich keine, mit Sicherheit befriedigende Antwort finden, ob Cicero nur bemüht war, den Fall des Deiotarus vor Caesar erfolgreich abschließen zu können,<sup>196</sup> oder aber ob seine Mahnung zugleich als Drohung aufzufassen ist, die sich an den Iden des März bewahrheiten sollte.<sup>197</sup>

Cicero stilisiert hierbei Deiotarus zu einem Philosophenkönig, was der geschichtlichen Überlieferung keineswegs standzuhalten vermag, da er mehrere Mitglieder seiner Familie umbringen ließ,<sup>198</sup> bzw. nach Caesars Tod in die ihm vom Diktator abgenommenen Gebiete einzog.<sup>199</sup> In Ciceros Darstellung wird aber Deiotarus zu einem über die Wechsel der *fortuna* erhabenen König, der der *virtus*, der *magnitudo animi*, der *gravitas* und der *constantia* in jenem Maß verfügt, dass er nicht nur gut, sondern gar glücklich sein Leben zu führen im-

<sup>187</sup> BOTERMANN, Helga, Die Generalabrechnung mit dem Tyrannen. Ciceros Rede für den König Deiotarus, in *Gymnasium* 99 (1992) 320–344., 339ff.; WERNER: op. cit. 250. Im Gegensatz zu ihnen bewertet iemer diese Aussage nicht als ironische Anspielung, vgl. RIEMER: op. cit. 32ff.

<sup>188</sup> BRINGMANN: op. cit. 344.

<sup>189</sup> Cic. *Deiot.* 8. 9. 40.

<sup>190</sup> Cic. *Deiot.* 38.

<sup>191</sup> Cic. *Deiot.* 36.

<sup>192</sup> Cic. *Deiot.* 37.

<sup>193</sup> ROCHLITZ: op. cit. 138.

<sup>194</sup> Dio Cass. 43, 45, 2–3.

<sup>195</sup> KLASS: op. cit. 212.

<sup>196</sup> RIEMER: op. cit. 34.

<sup>197</sup> BOTERMANN: op. cit. 344; ROCHLITZ: op. cit. 134ff.

<sup>198</sup> RICHTER–EBERHARD: op. cit. 81ff.

<sup>199</sup> Cic. *Phil.* 2, 95.



stande ist.<sup>200</sup> Das kontrastreiche Bild des „guten Königs Deiotarus“ und des „Caesars als Tyrann“ machen die *Deiotariana* genauso, wie die *Marcelliana* zu einem – allerdings negativen – Fürstenspiegel. Ciceros Grundlage für das Portrait des idealen Herrschers stellt hier nicht Caesar dar, sondern er formuliert seine Forderungen an Caesar damit, dass er diese als reale Eigenschaften des Deiotarus präsentiert. Der Topos des die inneren Werte über alles schätzenden Herrschers reimt sich zwar auf die Thematik der *Pro Marcello*,<sup>201</sup> es wird aber jener Eindruck erweckt, als ob Deiotarus das alles schon hätte verwirklichen können, was in der *Marcelliana* Caesar als erstrebenswertes Ziel vor Augen gesetzt wurde.<sup>202</sup> Der idealisierte – und natürlich unhistorisch dargestellte – Deiotarus soll nach Cicero jener Großzügigkeit und Charakterstärke nicht entbehren,<sup>203</sup> an der er im Falle Caesars Zweifel hegt.<sup>204</sup>

Das stilisierte Deiotarusbild der *peroratio* bereitet Cicero in den vorausgehenden Passagen der *Deiotariana* gründlich vor: als Hauptargument gegen die Anklage des Mordversuches an Caesar führt er den Charakter des Deiotarus an, eines Charakters, zu dessen maßgebenden Eigenschaften neben der *prudentia* und der *virtus* die *fides*, die *religio*, die *probitas*, die *constantia*, die *integritas* und die *gravitas* gehören.<sup>205</sup> Somit versucht der Redner Deiotarus gleichsam als Gegenbild Caesars darzustellen, an dessen *fides* und *constantia* das römische Volk nunmehr mit Recht Zweifel hegen kann. Zur Widerlegung jener Behauptung der Ankläger, dass nach der Schlacht von Pharsalos Deiotarus nur dessen geharrt hätte, dass Caesar eine Niederlage in Africa erlitt, bekleidet Cicero ihn mit zahlreichen Eigenschaften, mit *mansuetudo*,<sup>206</sup> *frugalitas*, *modestia*, *temperantia*,<sup>207</sup> *pudor* und *pudicitia*,<sup>208</sup> die ein solche Einstellung dem König wesensfremd erscheinen lassen. Interessanterweise zählt die *frugalitas* nicht zu den traditionellen römischen Herrschertugenden (*fortitudo*, *iustitia*, *severitas*, *gravitas*, *magnitudo animi*, *largitio*, *beneficentia* und *liberalitas*<sup>209</sup>), sie wird eher als des *optimus pater familias* und des *diligentissimus agricola et pecuarius* als eigen betrachtet.<sup>210</sup> Einige dieser Tugenden sind der traditionell römischen Wertvorstellung nach keine *virtutes*, die Könige, sondern Privatpersonen zieren,<sup>211</sup> jedoch gerade die Betonung der *temperantia*, der *moderatio* und der *modestia*, die in das Umfeld der griechischen *sophrosynē* gehören,<sup>212</sup> übt Cicero Kritik an Caesar, der immer mehr dazu neigt, sich als *rex* zu verhalten, und somit das menschliche Maß zu überschreiten.<sup>213</sup>

In der *peroratio* stellt Cicero den Diktator vor die Wahl: gäbe er seiner *iracundia* freie Bahn, würde er sich genauso grausam, d.h. als Tyrann verhalten, wie die Ankläger des Deiotarus, wenn er aber *clementia* und *misericordia* walten lassen möchte, müsste er Deiotarus begnadigen,<sup>214</sup> womit Cicero Caesar darauf hinweist, wie wenig – nämlich die Ausübung

<sup>200</sup> Cic. *Deiot.* 38.

<sup>201</sup> Vgl. Cic. *Marc.* 26–30.

<sup>202</sup> Cic. *Marc.* 25.

<sup>203</sup> Cic. *Deiot.* 38.

<sup>204</sup> ROCHLITZ: op. cit. 138f.

<sup>205</sup> Cic. *Deiot.* 16. 20.

<sup>206</sup> Cic. *Deiot.* 25.

<sup>207</sup> Cic. *Deiot.* 26.

<sup>208</sup> Cic. *Deiot.* 28.

<sup>209</sup> ROCHLITZ: op. cit. 139.

<sup>210</sup> Cic. *Deiot.* 26.

<sup>211</sup> Otto SEEL: *Cicero. Wort, Staat, Welt*, Klett, Stuttgart, 1967<sup>3</sup>, 229.

<sup>212</sup> Cic. *Tusc.* 3, 16f.; 4, 36.

<sup>213</sup> ROCHLITZ: op. cit. 140.

<sup>214</sup> Cic. *Deiot.* 40. 43.

der *fides* und der *clementia* – ihn davor schützt, als Tyrann angesehen zu werden. Die in der *Marcelliana* und der *Ligariana* Caesar zugeschriebenen Tugenden erscheinen hier größtenteils im Portrait des Deiotarus, bzw. kommen Caesars *sapientia* und *aequitas* viel farbloser und relativierter zum Vorschein. Die Erwähnung der *clementia* Caesaris, die inzwischen zum Staatskult erhoben worden ist, entbehrt nicht eines kritischen und ironischen Beigeschmacks.

Cicero selbst äußerte sich im Nachhinein mit Geringschätzung über die *Pro rege Deiotaro*, und bezeichnete sie als *oratiuncula*, was aber nichts an jener Tatsache ändert, dass er sie seinen Freunden, so auch Dolabella als „*munusculum ... levidense crasso filo*“ zukommen ließ,<sup>215</sup> was darauf hindeutet, dass er seiner Rede eine über die konkrete Prozesssituation hinauswachsende Bedeutung beimaß, und bemüht war sie, besonders die in ihr an der Alleinherrschaft Caesars formulierte Kritik der Öffentlichkeit nicht vorzuenthalten.<sup>216</sup> Der aus dem Krieg in Hispanien in den ersten Oktobertagen nach Rom im Triumphzug zurückkehrende Caesar<sup>217</sup> verhielt sich immer mehr als *rex*,<sup>218</sup> der Kult, mit dem seine Person umfassen wurde, nahm immer maßlosere Formen an, was Cicero – der ihm gewisse Ehrungen zuerkannte, dabei aber das rechte Maß nie aus den Augen verlor – mit Unmut erfüllt haben muss.<sup>219</sup> Die Caesarstatue mit der Inschrift „*Deo invicto*“ wurde in diesen Monaten im Tempel des Quirinus aufgestellt<sup>220</sup> – ob aus Furcht,<sup>221</sup> Übereifer, Provokation, oder aber auf Caesars Betreiben, lässt sich kaum feststellen –, und der Senat fasste den Beschluss über die Errichtung eines Tempel zu Ehren der *Clementia Caesaris*. Zu Ciceros großer Freude, der in diesen Maßnahmen die Verhöhnung der republikanischen Tradition sah, begrüßte das Volk die an den *Ludi Caesaris* umhergetragene Caesarstatue nicht mit Jubel.<sup>222</sup> Es stellte sich bald heraus, dass Caesar nur den Namen, nicht aber die Verfassung der Republik widerherstellen,<sup>223</sup> und jene Hoffnungen, die Cicero in seiner *Marcelliana* äußerte, nicht wahr machen wollte. Cicero musste sich schwer in ihm täuschen,<sup>224</sup> obwohl er sich dem Bann der Persönlichkeit des Diktators nicht ganz zu entziehen vermochte.<sup>225</sup>

Von den politischen Größen der Republik erwartete Caesar Passivität, Anpassung und Gleichschaltung,<sup>226</sup> aus den Staatsgeschäften wurden sie jedoch ausgeschlossen,<sup>227</sup> und die Idee einer gemeinsam, auf das Staatswohl bedachten *sapientia* erwies sich als leere Illusion.<sup>228</sup> Cicero widmete die ihm aufgezwungene Zeit des Schweigens<sup>229</sup> seinen philosophi-

<sup>215</sup> Cic. *fam.* 9, 12, 2.

<sup>216</sup> ROCHLITZ: op. cit. 132.

<sup>217</sup> *Bell. Hisp.* 31, 9.

<sup>218</sup> Vgl. Cic. *Att.* 13, 37, 2; *fam.* 6, 19, 2. Vgl. Christian HABICHT: *Cicero der Politiker*, Beck, München, 1990, 88ff.

<sup>219</sup> Plut. *Caes.* 57; *Cic.* 40.

<sup>220</sup> Dio Cass. 43, 45, 3; Cic. *Att.* 13, 38, 3. Vgl. Stefan WEINSTOCK: *Divus Iulius*, Clarendon Press, Oxford, 1971, 186.

<sup>221</sup> Hermann STRASBURGER: *Ciceros philosophisches Spätwerk als Aufruf gegen die Herrschaft Caesars*, Spudasmata 45., Olms, Hildesheim, 1990, 26.

<sup>222</sup> Cic. *Att.* 13, 44; *Deiot.* 34.

<sup>223</sup> Suet. *Iul.* 77.

<sup>224</sup> Cic. *Att.* 14, 1, 2; 14, 2, 3.

<sup>225</sup> Cic. *Att.* 13, 42; 14, 17, 6; 15, 4, 3.

<sup>226</sup> Hermann STRASBURGER: *Caesar im Urteil seiner Zeitgenossen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968<sup>2</sup>, 61.

<sup>227</sup> Cic. *fam.* 6, 19, 2.

<sup>228</sup> ROCHLITZ: op. cit. 133.

schen Arbeiten, im Jahre 45 entstanden sein *Hortensius*, seine *Academici libri*, bzw. seine Werke *De finibus bonorum et malorum* und *Tusculanae disputationes*, in denen er heftige Kritik an Caesars Machtbestrebungen und Alleinherrschaft übte.<sup>230</sup> Im Lichte dieser Umstände sind die Meinungen in der Fachliteratur über die *Deiotariana* ziemlich uneinig – hier soll es genügen einige der prägnantesten Ansichten herauszugreifen. Willrich sah in ihr ein Dokument des guten Verhältnisses zwischen Cicero und Caesar, bzw. das Zeichen der mangelnden Charakterstärke Ciceros.<sup>231</sup> Seel erblickte in ihr neben der Kritik der im öffentlichen Leben herrschenden Missstände das Ergebnis der sowohl für die Machthabenden, als auch für die Untergebenen demoralisierenden Wirkung der Macht.<sup>232</sup> Gelzer hingegen war der Meinung, dass gerade die *Deiotariana* als Beweis dafür gelten kann, dass Cicero selbst in der Anwesenheit Caesars in der Erörterung politischer Fragen ziemlich weit gehen, und seine republikanischen Ansichten kundtun konnte.<sup>233</sup> Olshausen ergriff dafür Partei, dass die Rede für Deiotarus nur als Ausgangspunkt und Tarnung für Cicero gedient hatte, Kritik an der Alleinherrschaft Caesars üben zu können.<sup>234</sup> Für Botermann wiederum war die *Deiotariana* nichts anderes als eine endgültige Abrechnung Ciceros mit Caesars Tyrannei, und gleichsam ein Aufruf zum Widerstand gegen den Diktator.<sup>235</sup>

Welchem der erwähnten Gedankengänge nun immer beizupflichten ist, gilt es festzuhalten, dass die *Deiotariana* von einer bitteren Enttäuschung Ciceros in seinen an Caesar geknüpften Hoffnungen,<sup>236</sup> der Unüberbrückbarkeit der Kluft zwischen ihnen, der mehr oder minder getarnten Kritik über die Alleinherrschaft Caesars, bzw. der Idealisierung seiner Gegner zeugt.<sup>237</sup> Dass Cicero bereits zu dieser Zeit die Ermordung Caesars vorgeschwebt haben kann, lässt sich aus einem seiner Briefe an Atticus heraushören,<sup>238</sup> in dem er davon schreibt, dass Caesar ein Haus am Quirinal gekauft hatte: das Haus stand in der Nähe des Tempels der Salus und des Quirinus, und Cicero bemerkt, dass er Caesar Quirinus, bzw. dem Schicksal dessen, als dem Wohlergehen (*salus*) näher wissen möchte, was auf die Identifikation des ermordeten Romulus mit dem Gotte Quirinus schließen lässt.<sup>239</sup>

Suetonius berichtet, dass Cicero in einem Brief geschrieben hat, dass Caesar schon als Ädil nach der Königswürde trachtete.<sup>240</sup> Es lohnt sich jenen Stellen Aufmerksamkeit zu widmen, wo Cicero Caesar als *rex* bezeichnet. Der an Atticus geschriebene Brief, der Ca-

<sup>229</sup> Cic. *fam.* 4, 6, 3.

<sup>230</sup> STRASBURGER: *Ciceros philosophisches Spätwerk...*, 37.

<sup>231</sup> Hugo WILLRICH: *Cicero und Caesar, Zwischen Senats Herrschaft und Gottkönigtum*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1944, 221ff.

<sup>232</sup> SEEL: op. cit. 350ff.

<sup>233</sup> Matthias GELZER: *Cicero, Ein biographischer Versuch*, Steiner, Wiesbaden, 1969, 318f.

<sup>234</sup> OLSHAUSEN: op. cit. 122f.

<sup>235</sup> BOTERMANN: op. cit. 323ff.; 344ff.

<sup>236</sup> KLASS: op. cit. 211.

<sup>237</sup> HABICHT: op. cit. 91.

<sup>238</sup> Cic. *Att.* 12, 45, 1–2. *De Caesare vicino scripseram ad te, quia cognoram ex tuis litteris. Eum synnaon Quirino malo quam Saluti.*

<sup>239</sup> HABICHT: op. cit. 92.

<sup>240</sup> Suet. *Caes.* 9.

sar mit ironischem Unterton erwähnt,<sup>241</sup> entstand am 14. August 45,<sup>242</sup> der an Matus geschrieben in den letzten Augusttagen 44.<sup>243</sup> Es lässt sich nicht verschweigen, dass Cicero nicht nur Caesar, sondern auch Pompeius als *rex* bezeichnete, allerdings aber auch seine positiven Eigenschaften heraus hob.<sup>244</sup> Cicero selbst wurde nach der Hinrichtung der Catilinarier im Jahre darauf mit dem höchst unschmeichelhaften Titel des *rex peregrinus* bedacht.<sup>245</sup> Die Begriffe „*rex*“ und „*tyrannus*“ gehörten zu den eingefleischten Appositionen der römischen Rhetorik, und bezeichneten die nach Alleinherrschaft, d.h. zur *dominatio*, bzw. zur *tyrannis* strebenden Männer.<sup>246</sup> Im vorhin zitierten, am 17. Mai 45 an Atticus gerichteten Brief macht Cicero über Caesars Immobilienkauf am Quirinal eine, der *interpretatio multiplex* offenstehende Äußerung, dass er den Diktator Quirinus näher wissen möchte, als Salus.<sup>247</sup> Hiermit mag er darauf hingedeutet haben, dass er Caesar keine *salus*, d.h. Heil und Segen, sondern eine Schicksalsgemeinschaft mit Quirinus wünschte.<sup>248</sup> Der Gott Quirinus wurde des Öfteren mit – einer Sagenvariante nach von den Stammesvätern mit bloßen Händen umgebrachte – Romulus identifiziert, dessen Herrschaft später zur Tyrannei ausartete. Cicero mag für Caesar ebenfalls ein blutiges Ende gewünscht, bzw. prophezeit haben.<sup>249</sup>

Die zeitgenössische politische Rhetorik gebrauchte den Namen des Romulus als Synonym der Tyrannen, so z.B. wurde in der Invektive des Psuedo-Sallusts Cicero als *Romulus Arpinas* bezeichnet,<sup>250</sup> und als der im Jahre 67 mit der Kriegsführung gegen die Piraten betraute Pompeius mit der *lex Sabina* sich ein übermäßiges Imperium übertragen lassen wollte, ermahnte ihn Calpurnius Piso, nicht nach den Lorbeeren des Romulus zu greifen, wenn er nicht ein Romulus Ende finden wollte.<sup>251</sup> Cicero gebrauchte zwar den Namen des Romulus nicht im negativen Kontext – und was mehr, er äußerte sich des Öfteren in gehobenem Ton über den ähnlichen Stadtgründer –,<sup>252</sup> seine positive Romuluspropaganda fand allerdings keinen Widerhall.<sup>253</sup> Bei Livius finden sich zwei Fassungen über den Tod des Romulus. Nach der allgemein anerkannten Version wurde Romulus in einem Sturm in eine Wolke gehüllt, und bei lebendigem Leibe in den Himmel gehoben,<sup>254</sup> nach der weniger bekannten aber wurde der im Alter zum Tyrannen ausartende Romulus von den Senatoren,

<sup>241</sup> RIEMER: op. cit. 77.

<sup>242</sup> Cic. *Att.* 13, 37, 2.

<sup>243</sup> Cic. *fam.* 11, 27, 8.

<sup>244</sup> Cic. *Att.* 10, 7, 1. *rex modestior et probrior et integrior*

<sup>245</sup> Cic. *Sulla* 22. *At hic etiam, id quod tibi necesse minime fuit, facetus esse voluisti, cum Tarquinium et Numam et me tertium peregrinum regem esse dixisti.*

<sup>246</sup> Ekkehard LEDERBOGEN: *Das Caesarbild in Ciceros Philippischen Reden*, Diss. Freiburg, 1969, 10.

<sup>247</sup> Cic. *Att.* 12, 45, 1–2.

<sup>248</sup> István BORZSÁK: Cicero und Caesar. Ihre Beziehungen im Spiegel des Romulus-Mythos, in: *Ciceroniana. Festschrift für Kazimierz Kumaniecki* (Hrsg. v. Alain MICHEL–Raoul VERDIÈRE), Brill, Leiden, 1975, 22–35., 34.

<sup>249</sup> MEYER: op. cit. 449.

<sup>250</sup> Ps.-Sall. *Cic.* 7. Vgl. Joachim CLASSEN: Romulus in der römischen Republik, *Philologus* 106 (1962) 174–204., 183ff.

<sup>251</sup> Plut. *Pomp.* 25.

<sup>252</sup> Cic. *Cat.* 3, 2.

<sup>253</sup> CLASSEN: op. cit. 191.

<sup>254</sup> Liv. 1, 16, 1.

d.h. von den Stammesvätern mit bloßen Händen zerfleischt.<sup>255</sup> Im Laufe der Jahrhunderte wurde die letzte Gottheit der Juppiter–Mars–Quirinus-Dreieit<sup>256</sup> einerseits mit dem zum Gotte, andererseits mit dem zum Tyrannen gewordenen König identifiziert.<sup>257</sup> Caesar unternahm entschiedene Schritte zur Einführung des Romulus-, bzw. Quirinskultes, und legte in seinen letzten Jahren Gewicht auf seine Legitimation als „zweiter Romulus“. Da die Apotheose der römischen Staatsmänner nach ihrem Tode dem römischen Denken fremd war – die „Vergöttlichung“, d.h. die Identifikation mit den kapitulinischen Juppiter fand nur bei dem mit zahlreichen Abwehrritten umfängenen Triumphzug statt<sup>258</sup> –, propagierte Caesar, um seinen künftigen Kult vorzubereiten, die Verehrung des Romulus Quirinus.<sup>259</sup> Der Senat ließ Caesar nicht zufällig eine Statue mit der Inschrift „*Deo Invicto*“ im Tempel des Quirinus aufstellen.<sup>260</sup> Cicero erwähnt zwar einige Male die Möglichkeit dieser kultischen Identifikation, er nähert sich aber an diese Gleichsetzung mit ziemlicher Vorsicht.<sup>261</sup>

Cicero bezeichnet Caesar nach dessen Tode als Tyrann,<sup>262</sup> und das Motiv des Tyrannenmordes kommt am deutlichsten im Werke *De officiis* zum Vorschein.<sup>263</sup> Ciceros Ansicht nach steht der Tyrannenmord<sup>264</sup> im vollen Einklang mit der stoischen Philosophie,<sup>265</sup> d.h. er entspricht der *naturalis ratio*,<sup>266</sup> und ist somit die letzte Konklusion einer moralischen Entscheidung.<sup>267</sup> Da der Tyrann die menschliche Gemeinschaft zerstört, und sich über die Normen des menschlichen Zusammenlebens erhebt,<sup>268</sup> sind ihm gegenüber die Normen der Gemeinschaft nicht von bindender Kraft.<sup>269</sup> Ciceros Ausführung gipfelt in der Umwandlung des Rechts des Tyrannenmordes in die sowohl ethisch, als auch rechtlich bindende Pflicht des Tyrannenmordes: er schließt jegliche Gemeinschaft mit dem Tyrannen aus, und beharrt auf dem Standpunkt, dass der Tyrann aus der menschlichen Gesellschaft ausgerottet und ausgeremert werden muss, da er kein Mensch mehr, sondern ein Ungeheuer in menschlicher Gestalt ist.<sup>270</sup> An seinem liebsten Exempel, dem Beispiel des Phalaris zeigt Cicero, dass der Tyrannenmord, d.h. die Eliminierung des Ungeheuers (*feritas et immanitas beluae segreganda est*) nicht nur ein ethisch legitimierbares Recht, sondern geradezu eine moralische Pflicht ist (*honestum necare*). Diese Argumentation steht im Einklang mit der stoischen Gleichsetzung des Tyrannen mit einem Ungeheuer (*belua*), was Cicero schon im

<sup>255</sup> Liv. 1, 16, 4.

<sup>256</sup> Zur Funktion der besagten Trias siehe grundlegend Georges DUMÉZIL: Les cultes de la regia, les trois fonctions et la triade Jupiter Mars Quirinus, *Latomus* 13 (1954) 129–139.

<sup>257</sup> RIEMER: op. cit. 80.

<sup>258</sup> Zur Symbolik der Apotheose im Triumphzug siehe Tamás NÓTÁRI: From auctoritas to Authority. Remarks on the Roman Concept of Numinosity, *Orbis Iuris Romani* 11 (2006) 117–140.

<sup>259</sup> CLASSEN: op. cit. 192ff.; Walter BURKERT: Caesar und Romulus Quirinus, *Historia* 11 (1962) 356–376., 373.

<sup>260</sup> Dio Cass. 43, 45. 2–3.

<sup>261</sup> Vgl. Cic. *rep.* 2, 20; *leg.* 1, 3; *nat.* 2, 62; *off.* 3, 41.

<sup>262</sup> Cic. *off.* 1, 26.

<sup>263</sup> Cic. *off.* 3, 19–32.

<sup>264</sup> Cic. *off.* 3, 32.

<sup>265</sup> Cic. *off.* 3, 20.

<sup>266</sup> Cic. *off.* 3, 23.

<sup>267</sup> Cic. *off.* 3, 14. 19.

<sup>268</sup> Cic. *off.* 3, 21.

<sup>269</sup> Cic. *off.* 3, 32.

<sup>270</sup> Cic. *off.* 3, 32.

Werk *De re publica* mit aller Deutlichkeit formulierte,<sup>271</sup> wo der Tyrann als das schädlichste, in den Augen sowohl der Götter, als auch der Menschen am meisten verhasste aller Ungeheuer bezeichnet wird, das eine untermenschliche Existenz *in figura hominis* führt.<sup>272</sup> Die Hauptattribute des Tyrannen sind daher „*nulla societas*“, „*belua*“, „*genus pestiferum*“, „*exul*“, „*contra leges*“ und „*contra naturam*“; d.h. der Tyrannenmord stellt genauso kein Verbrechen dar, wie die Tötung eines gefährlichen Wildtieres.<sup>273</sup>

Im Verfahren gegen Deiotarus kam es nicht zu einem Urteil, und nach Caesars Tode gibt Cicero jene Äußerung in den Mund des Königs, dass dieser nicht bereute für Pompeius und somit gegen Caesar Partei ergriffen zu haben, da er dies zum Schutze des Ansehens des Senats (*senatus auctoritatem*), der Freiheit des römischen Volkes (*populi Romani libertatem*) und der Würde des Reiches (*imperii dignitatem*) getan hätte.<sup>274</sup> Diese Behauptung – ob wir sie nun mit Strasburger als authentisch anerkennen wollen,<sup>275</sup> oder nicht – klingt äußerst schwerwiegend aus dem Munde eines Nichttrömers, da sie auf traditionell römische Werte anknüpft, gerade auf jene, mit denen Caesar den vom ihm begonnenen Bürgerkrieg zu legitimieren versuchte.<sup>276</sup>

### Schlussbemerkungen

Zum Schluss der vorliegenden Ausführung lohnt es sich kurz jenen Passagen der *peroratio* der *Ligariana* etwas Aufmerksamkeit zu widmen, in welchen Cicero seine Ansichten über die Illegitimität der caesarischen Machtausübung durchschimmern lässt.<sup>277</sup> Caesar äußerte sich dahin, dass die Gegenseite, d.h. die Partei des Pompeius jeden zu ihren Feinden zählte, der nicht zu ihnen gehört, während er jeden zu den seinen rechnet, der nicht gegen ihn Stellung bezog.<sup>278</sup> Hier zeichnet sich jener Gegensatz zwischen den Charakteren des Pompeius und des Caesars prägnant ab, von der Cicero schon in der *Pro Marcello* sprach, dass nämlich im Falle des Sieges der Pompeianer selbst ihre Parteigänger ein – von Pompeius schon vorher angekündigtes – Blutbad befürchteten.<sup>279</sup> Caesar strebte danach mit seiner *clementia* gerade das Gegenteil zu verwirklichen, um seine Feinde – wie Cicero nach dem Tode des Diktators bemerkte – mit dem Schein seiner Großzügigkeit fesseln zu können.<sup>280</sup> Aus dieser Passage der *Ligariana* konnte aber Caesar die Ironie heraushören: dass nämlich Pompeius diese Aussage deswegen leisten konnte, weil er aufgrund einer legitimen Bevollmächtigung und für den Erhalt der legitimen Staatsverfassung kämpfte, während Caesar nach dem Umsturz der Republik trachtete, und daher er als illegitimer Imperator keine andere Wahl hätte, als den Besiegten seine *clementia* zuteilwerden zu lassen.

<sup>271</sup> Cic. *rep.* 2, 48.

<sup>272</sup> Mark Edward CLARK–James S. RUEBEL: *Philosophy and Rhetoric in Cicero's Pro Milone*, *Rheinisches Museum* 128 (1985) 57–72., 61.

<sup>273</sup> CLARK–RUEBEL: *op. cit.* 62.

<sup>274</sup> Cic. *div.* 1, 27.

<sup>275</sup> STRASBURGER: *Ciceros philosophisches Spätwerk...*, 50.

<sup>276</sup> Caes. *civ.* 1, 7. 22. Vgl. RIEMER: *op. cit.* 35.

<sup>277</sup> MCDERMOTT: *op. cit.* 346ff.

<sup>278</sup> Cic. *Lig.* 33. *Te enim dicere audiebamus nos omnes adversarios putare, nisi qui nobiscum essent, te omnis, qui contra te non esse, tuos.*

<sup>279</sup> Cic. *Marc.* 17.

<sup>280</sup> Cic. *Phil.* 2, 116. *...adversarios clementiae specie devinxerat.*

Das Verfahren gegen den König Deiotarus, das keines Falls als Kriminalprozess im juristischen Sinne bezeichnet werden kann, bot für Cicero eine glänzende Möglichkeit Caesar einen als *oratio* getarnten Herrscherspiegel zu halten, mit Hilfe dessen er auf die Widersprüchlichkeit und die den Grundwerten der republikanischen Verfassung drohenden Gefahren der caesarischen *clementia*-Konzeption hinweisen konnte. Aus der Rede lässt sich Ciceros schwindendes – in seiner *Marcelliana* noch fassbares – Vertrauen darauf, dass Caesar die Institutionen der alten Republik je wiederherstellen würde, deutlich heraushören. Die *Pro rege Deiotaro* ist aber zugleich ein entscheidender Schritt auf jenem Weg, auf dem Cicero – mit seinen philosophischen Werken und in seiner Korrespondenz der anticaesarischen Kräfte, so auch mit Brutus – das Stürzen der caesarischen Alleinherrschaft vorbereitete, und die rechtliche, bzw. moralische Grundlage für den Mord an Caesar erschuf.

## AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG INTÉZMÉNYÉNEK EREDETÉRŐL

PAP GÁBOR\*

Az állampolgárság eredete vitatott kérdés. Elméleti szülőatyja a társadalomtudományokban uralkodó közfelfogás szerint Jean-Jacques Rousseau. Mégis a jogtudományban sokkal korábbi eredetet tulajdonítanak az állampolgárságnak. Elsősorban a római polgárjogban találják meg az állampolgárság előképét. Ez a rövid tanulmány azt mutatja be, milyen hasonlóságok és különbségek vannak a római polgárjog és az állampolgárság között.

**Kulcsszavak:** állampolgárság, római polgárjog, francia felvilágosodás, amerikai és francia forradalom, egyéni és közösségi szabadság, állampolgár, alattvaló.

There is a dispute over the source of citizenship. The forerunner who introduced the idea of citizenship is thought to have been Jean-Jacques Rousseau. There is a broad consensus concerning his person among social scientists. Nevertheless, citizenship is attributed an origin found in older times. First of all, its prototype is found in Roman citizenship by several jurists. The aim of this writing is to call attention to similarities and differences between Roman citizenship and citizenship in the modern sense.

**Keywords:** citizenship, Roman citizenship, French enlightenment, the American and the French revolutions, individual and collective freedom, citizen, subject.

Ma minden államnak állampolgárai vannak, de két évszázaddal ezelőtt az államok többségében alattvalók éltek. Az állampolgárság eszméje a felvilágosodás szülötte, az állampolgárság jogintézménye pedig az amerikai és a francia forradalomé – legalább is Szamel Lajos tanulmányából ez derül ki.<sup>1</sup> Tény, hogy Jean-Jacques Rousseau-nak *A társadalmi szerződésről* című munkájában olvashatunk először állampolgárról és állampolgárságról abban az értelemben, ahogy ezeket a kifejezéseket ma használjuk. Tény az is, hogy az Amerikai Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmánya és az 1789-es francia deklaráció azok a jogszabályok, amelyek elsőként szóltak állampolgárról és állampolgárságról.<sup>2</sup> Az állampolgárság jogintézményének részleteit pedig először az 1804-ben megszületett Code Napoleon fektette le.

Az állampolgárság elméleti és történeti gyökereinek bemutatását megnehezíti, hogy az angol és a francia nyelvben nincs különbség a polgár és az állampolgár között. Angolul a citizen, franciául a citoyen jelent polgárt és állampolgárt is. Magyarul is több jelentésben használjuk a polgár szót. Jelentheti a rendiség idején a szabad királyi városok azon lakóit,

---

\* Dr. PAP GÁBOR  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
joggalk@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> SZAMEL Lajos: *Az állampolgársági jog reformjáról*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 6–7.

<sup>2</sup> 1776-ban Virginia állama alkotmányt fogadott el, amely két részből állott: az első a *Jogok nyilatkozata* címet kapta, a második az állam alkotmányáról és kormányzatáról szóló megállapodás vagy szerződés volt. Virginia alkotmánya nem használja az állampolgár kifejezést. Népről és emberekről szól. A *Jogok nyilatkozata* magyarul *Az emberi jogok dokumentumokban*. 2. kiad. Összeállította: KOVÁCS István és SZABÓ Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 630–632.



akik élvezték a rend kiváltságait.<sup>3</sup> Jelentheti egy társadalmi osztály tagját. Jelenthet állampolgárt. Ám a magyar nyelv és a jogi szaknyelv megkülönbözteti a polgárt és az állampolgárt. Angolul és franciául a polgár és az állampolgár közötti megkülönböztetés nagy körültekintést igényel. Nem csak azért, mert azonos szót használnak mindkettőre, hanem mert az angol és a francia szerzők sem mindig határozzák meg, hogy mit is értenek a citizen vagy a citoyen szó alatt. Ez a nyelvi ok még a tudományban is kényszerítő erő.<sup>4</sup> Viszont az angol és a francia nyelvben is különbözik az alattvaló az állampolgártól. Az alattvaló angolul subject, franciául sujet.

Az állampolgárság nem önállóan jelent meg a polgári forradalmak korában. A forradalmi átalakulás, a polgári állam megszületésének más jogintézményeivel együtt, azokhoz szorosan kötődve, esetleg azokba beágyazódva. Az állampolgárság összefügg a népképviseléssel, a népszuverenitással, a nemzettel, az egyéni jogokkal és magával az alkotmánnyal is. Mindezek együttesen a polgári állam alapvető intézményei voltak és napjainkig is azok maradtak.

Még a legalaposabb tudományos vizsgálat sem képes egyszerre bemutatni ezeknek a jogintézményeknek valamennyi összefüggését és kidomborítani önálló jellegüket. A választott tárgy vagy nézőpont eleve meghatározza, hogy melyiknek a természetéről és lényegéről kapunk képet.

Az állampolgárság alkotmányba foglalt jogintézmény, a polgári társadalom és állam egyik alapintézménye. Keletkezésének megértéséhez megkerülhetetlen körülmény, hogy a polgári jogrend először filozófusok és írók fejében született meg. A korai polgári forradalmak, amilyen a németalföldi és az angol forradalom volt, nem vezettek el az állampolgársághoz, még Oliver Cromwell köztársasága alatt sem.<sup>5</sup> Az amerikai és a francia polgári forradalom egyik eredménye lesz az állampolgárság jogintézményének megteremtése. Mindkét

<sup>3</sup> CZIZMADIA Andor–KOVÁCS Kálmán–ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Szerk.: Czizmadia Andor. Tankönyvkiadó, Budapest, 1978, 98–100.

<sup>4</sup> A Webster-nagyszótár a citizen négy különböző jelentését adja: 1a: an inhabitant of a city or town; esp: one that is entitled to the civic rights and privileges of a freeman b: a townsman as contrasted to a rustic 2a: a member of a state b: a native or a naturalised person 3: a resident in or member of a community or institution (as a school) 4: a civilian as opposed to a soldier, or policeman. *Complete and Unabridged The Little & Ives Philip BABCOCK GOVE* (ed.-in-chief): *Webster's third new international dictionary of the English language, unabridged*. G. & C. Merriam Company, Springfield, Mass., 1963, 411. A következő példák éppen annak a fordítottjai, amelyek az angol citizen vagy a francia citoyen pontos értelmezéséhez kívánatos és szükséges körültekintésre intenek. A német nyelv két kifejezést is használ az állampolgárságra: Staatsangehörigkeit és Staatsbürgerschaft. Amit a magyar büntetőjog emberölésnek nevez, a német jog két szóval és két külön tényállásban különíti el. Lásd. StGB § 211 Mord és § 212 Totschlag.; az első az emberölés, a második a gyilkosság.

<sup>5</sup> Lásd. L. B. [Leslie Basil] CURZON: *English legal history*. Second ed., M. & E. Handbook Series, MacDonald & Evans Ltd., 1979, 43–44.

Több törvény szólt a brit alattvalókról: először az ún. Egyesülési törvény (Acts of Union), amely Angliát és Skóciát egyesítette egy korona alatt 1707-ben, majd az 1772-es törvény, a British Nationality Act, 1772 (13 Geo. 3) C A P. XXI; az 1870-es Naturalisation Act. Ezek a törvények kifejezetten alattvalókról szólnak, az állampolgár (citizen) kifejezés nem fordul elő bennük, ahogy az 1914-es honosítási törvényben sem. Állampolgárságról először az 1948-as honosítási törvény szólt [British Nationality Act, 1948 (11 & 12 Geo. 6.) CHAPTER 56.]. A brit törvények szóhasználata nem azt jelenti, hogy jogi és valós értelemben a szó eredeti jelentése szerint 1948-ig alattvalók maradtak a polgárok. De annyit mindenképpen bizonyítanak, hogy az állampolgárság jogintézménye nem brit földön alakult ki.

forradalom a felvilágosodás eszméinek megvalósítója, kivált a francia felvilágosodás gondolatainak.

Alexis de Toqueville így ír erről: „Állandóan a kormányzatra tartozó ügyekkel foglalkoztak [az írók]; valójában ez volt a legfőbb gondjuk. Napról napra a társadalmak eredetéről és primitív formáiról, az állampolgárok és a hatalom elsődleges jogairól, az emberek közötti természetes és mesterséges kapcsolatokról, a szokások alaptalanságáról vagy legitimitásáról és maguknak a törvényeknek az elveiről vitatkoztak. Koruk alkotmányának alapjait lehatolva naponta kíváncsian vizsgálták felépítését és tervrajzát. [...]

Ami pedig ezen írók politikai nézeteit illeti, ezek olyannyira különböztek egymástól, hogy aki valamennyit össze kívánná egyeztetni és egyetlen elméletet szerkeszteni belőlük, az sohasem jutna el munkája végére.

Mindazonáltal ha a részletektől megfeledkezünk, hogy eljussunk az alapeszmékig, arra a következtetésre juthatunk, hogy e különböző gondolati rendszerek szerzői valamennyien egyetértettek egymással egy nagyon is általános elgondolásban, amely már konkrét elképzeléseiket megelőzően is ott volt gondolatvilágukban és filozófiai rendszerük alapját képezi. Valamennyien úgy gondolták, hogy a társadalomban uralkodó bonyolult és hagyományvá vált szokásokat az észből és a természetjogból levezetett egyszerű és elemi szabályokkal kellene helyettesíteni.”<sup>6</sup>

Az amerikai forradalom francia megítélését ekként összegzi Tocqueville: „Az amerikai forradalom valóban nagy hatást gyakorolt a franciákra, de nem az volt a fontos, ami az Egyesült Államokban történt, hanem az, amit erről Franciaországban gondoltak. Amíg az amerikai forradalmat Európa többi országában új és sajátos jelenségnek tekintették, addig nálunk csak megerősítette mindazt, amit az emberek tudni véltek. Ott meglepetést okozott, itt megszilárdította a kialakult meggyőződést. Úgy tűnt, az amerikaiak mindössze végrehajtják mindazt, amit a mi íróink kigondoltak, átültetik a valóságba mindazt, amiről mi éppen álmodoztunk.”<sup>7</sup>

A francia felvilágosodás írói közül a citoyenről először Denis Diderot írt az *Enciklopédia* 1753-ban megjelent harmadik kötetében egy összefoglaló szócikket.<sup>8</sup> Diderot ismerteti az antik Athén és Róma polgárjogát, a középkori város polgárainak helyzetét. Röviden kitér Hobbes, Montesquieu és Puffendorf természetjogi nézeteire. Ám a felvilágosodás szerzőinél nem polgárokról, hanem inkább népről vagy emberekről van szó. Diderot megjövendöli a polgárok közötti egyenlőség beköszöntét, de hangoztatja kétségeit, mert a polgárok egyenlőségét megvalósító demokrácia önmaga ellen fordulhat. Nem mulasztja el kárhozhatni az Athénban alkalmazott cserépszavazást.

Az állampolgár és az állampolgárság Jean-Jaques Rousseau nevezetes művében, *A társadalmi szerződés*-ben fogalmazódott meg. „Ez az egyének fölött álló, s valamennyi egyén egyesüléséből származó személy ... a köztársaság vagy politikai társadalom nevet viseli,

<sup>6</sup> Alexis de TOCQUEVILLE: *A régi rend és a forradalom*. Fordította, az előszót írta, a magyarázó jegyzeteket és a bibliográfiát készítette: Hahner Péter. Szerk. Kontler László. Circus Maximus. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1994. 171.

<sup>7</sup> TOCQUEVILLE: i. m. 176–177.

<sup>8</sup> Denis DIDEROT: “*Citoyen*” *Article de l'Encyclopédie*. Une édition électronique réalisée à partir de l'article de l'Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers de Denis Diderot, “*Citoyen*”, in *Oeuvres en 5 volumes* édité chez Robert Laffont – collection Bouquins par Laurent Versini. Volume III. Une réalisation de Denis Collin, bénévole, professeur agrégé de philosophie au Lycée Aristide Briand à Evreux (Eure), docteur ès lettres et sciences humaines. (Dimanche, le 27 novembre 2002) 3–7 pp.; *Citoyen* : *Encyclopédie de Diderot et d'Alembert* – Tome troisième, 1753., 488–489.

tagjai államnak nevezik, amennyiben nem cselekszik, főhatalomnak, amennyiben cselekszik és egyszerűen csak hatalomnak, amikor a hozzá hasonló alakulatokkal vetik össze. Ami a társulás tagjait illeti, ezek együttesen a nép nevet viselik, külön-külön pedig polgároknak nevezik őket, amennyiben a főhatalom részesei és alattvalóknak, amennyiben alávetettek az állam törvényeinek.”<sup>9</sup>

Az állampolgárságnál – különösen, ha annak eredetéről van szó – Rousseau gondolatai immáron két évszázada megkerülhetetlenek. Több tudós munka foglalkozott Rousseau hatásával, pedig aki alaposan elolvassa *A társadalmi szerződést*, ennél az egy körmondatnál többet nem talál benne az állampolgárról, pontosabban az állampolgárságról. Művének későbbi lapjain külön eszmefuttatást szentel a polgárok helyes nevelésének, de állampolgári mivoltukról nem ejt szót.

Mégis Rousseau-ra hivatkoznak az amerikai és a francia forradalom, de későbbi forradalmak ideológusai és politikusai. Ennek oka mégsem ez az egy mondat, hanem Rousseau politikai és társadalomfilozófiája, amelyet a filozófiatörténet korántsem azonosan ítél meg.<sup>10</sup> Ezen a helyen az állampolgárság megértéséhez nem szükséges Rousseau filozófiájának részleteibe bocsátkoznunk. Számunkra elegendő az a tény, hogy Rousseau-nál fonódik egybe az állampolgárság az egyenlőséggel, az állammal, a szuverenitással.

Rousseau jelentőségének megvilágításhoz elegendő Szamel Lajos közjogi okfejtését idéznünk. „A polgári forradalom talán legnagyobb hatású eszmei előkészítője, Rousseau *A Társadalmi Szerződésben* az állampolgárságot fogalomrendszere egyik meghatározó fogalmaként használja, és pedig konstans tényezőjeként annak a »közjogi személyiségnek«, amelyet szerinte az ókorban városnak, az ő korában pedig köztársaságnak vagy állami közületnek neveznek. E »közjogi személyiség«, azaz közösség tagjainak összessége a nép, s az egyének, akik a népet alkotják, *a legfőbb hatalom részeseiként állampolgárok*, a törvények iránti engedelmesség szempontjából pedig alattvalók. A »közjogi személy« az azt alkotó természetes személyek (Rousseaunál: a szavazók) közötti viszony kétségtelenül jogviszony. Ennyiben Rousseau nézete az állampolgárságról vallott felfogásoknak mindmáig közös magva maradt.”<sup>11</sup> Tovább folytatva az állampolgárság eredetének elemzését, Szamel kijelenti: „Az állampolgárság azonban nem a polgári eszmevilág szülötte, s jelesül Rousseau azt nem feltalálta, hanem megtalálta és beillesztette a társadalmi szerződés koncepciójába. Mindazokban az országokban, amelyek a római jogból vették jogintézményeik túlnyomó vagy legalábbis jelentékeny hányadát, az állampolgárság 18–19. századbeli intézményesítésekor a római jogi megoldást vették alapul.”<sup>12</sup>

Szamel a következő oldalakon – Heinrich Siber 1952-ben megjelent *Römisches Verfassungsrecht* c. műve nyomán – részletesen kimutatja a római polgárjog és az állampolgárság azonosságait. „A rómaiak felfogása szerint az állam a római nép, mint a politikai jogokkal bíró polgárok összessége, amely eredetileg csak patríciusokból, később minden teljesjogú polgárból állott, akik a döntéseket hozó népképviselői szervekben szavazati jog-

<sup>9</sup> Jean-Jaques Rousseau, *genfi polgár a társadalmi szerződésről avagy a politikai jog elvei*. In: Jean-Jaques ROUSSEAU: *Értekezések és filozófiai levelek*. Ford. Kis János. Válogatta, az utószót és a jegyzeteket írta: Ludassy Mária. Magyar Helikon, Budapest, 1978, 479–480.

<sup>10</sup> Bertrand RUSSELL: *A nyugati filozófia története a politikai és társadalmi körülményekkel összefüggésben, a legkorábbi időktől napjainkig*. Ford. Kovács Mihály. Göncöl Kiadó, Budapest, 1994, 574–578. Russellhez képest más, tárgyilagosabb, ezért kevésbé szellemes Rousseau megítélése: Allan BLOOM: *Jean-Jaques Rousseau*. Ford. Tragai Imre. In: *A politikai filozófia története*. II. köt. Szerk. Leo Strauss és Joseph Cropsey. Európa Kiadó, Budapest, 82–90.

<sup>11</sup> SZAMEL: *hiv. mű* 5–6.

<sup>12</sup> SZAMEL: *i. m.* 6–7.

gal rendelkeztek. [...] Ez a definíció arra utal, hogy az állampolgárságnak a közjogi jellege volt kidomborítva – akárcsak Rousseau-nál –, vagyis közelebbről az, hogy az államalkotó népességhez tartozók részt vehetnek a közügyek intézésében. Az állampolgárságnak emellett közjogi tartalmi eleme volt a magisztraturákra való választhatóság (ius honorum) és az a jog, hogy az illető a légióban szolgálhasson. A teljes jogúságnak azonban nem csak közjogi összetevői voltak, hanem magánjogiak is. Így nevezetesen a civiljogi vagyoni jogi képesség, a ius commercii és a jog a római házasságkötésre és a vele kapcsolatos családi jogok megszerzésére való képesség, azaz a ius conubii. A civitas, a teljes jogú polgárjog (állampolgári jogállás) tehát közjogi és magánjogi szálakból szövődött, a civitas-on belül a közjogi és a magánjogi jogosítványok nem váltak el.<sup>13</sup>

Majd így folytatja érvelését Szamel: „Levonhatjuk tehát azt a következtetést, hogy az állampolgárság a római jogban kikristályosodott intézmény volt, amelynek lényeges tartalmát az adta, hogy az állampolgár az államalkotó népesség tagja, míg mindenki más ezen a kívül esik, éspedig tekintet nélkül arra, hogy meghódított vagy az állammal mellérendeltségi kapcsolatban levő, független ország lakója. A polgári forradalmak nem az állampolgársági jogviszony tartalmát változtatták meg, hanem a rendiség felszámolásával hatalmas mértékben kibővítették azoknak a körét, akik az alkotmány sáncain belülré kerültek, s olyan jogállásukat kaptak elsősorban közjogilag, amelynek révén ők is az államalkotó népességhez sorolódtak.”<sup>14</sup> Szamel a római polgár státuszának leírásánál nem mulasztja el megállapítani, hogy a római polgár a római nép (populus Romanus) része volt, vagyis az államalkotó nép, mai terminológiával élve, a politikai nemzet tagja volt.

Ezzel régi és elterjedt nézetet vall sajátjának. A magyar közjogban többen, így Choncha Győző is a római polgárjogból eredeztetik az állampolgárságot. „A tudomány a rómaiak 3 statusában (status libertatis, civitatis, familiae) egymással ép úgy összefüggő, de azért megkülönböztetett jogképességi fokot, statut ismert, mint aminőt az egyszerű államhoz tartozást jelző honosságban és a szélesebb jogképességet kifejező honpolgárság, illetve állampolgárságban jelzünk.

Aki mind a három statusszal fel volt ruházva, annak teljes caputja volt, ha azonban valaki a jogképesség legkisebb fokát, a status libertatis elveszte, ezzel szükségkép elveszte a többit is, caput-ja egyszerre megsemmisült, capitis diminutio maximát szenvedett; ellenben a legmagasabb fokú jogképesség, a status familiae elvesztése nem vonta maga után a status civitatis és libertatis elvesztését.”<sup>15</sup>

Ehhez vegyük hozzá Személyi Kálmán és Sherwin-White megállapításait. Mindketten azt mondják, hogy a publica iura elvesztése nem járt a polgárjog elvesztésével.<sup>16</sup> Személyi leírja, hogy a capitis deminutio media a status civitatis elvesztése, de megmarad a status libertatis, míg a capitis deminutio maxima a status civitatis és familiae elvesztése is.<sup>17</sup> Rövid összegzésünk: Rómában a legsúlyosabb jogvesztés, a capitis deminutio maxima a jogképességre és a szabadságra egyaránt kihat. A capitis deminutio media a polgárjog elvesz-

<sup>13</sup> SZAMEL: i. m. 7.

<sup>14</sup> SZAMEL: i. m. 8.

<sup>15</sup> CONCHA Győző: *Magyarország közjoga (Államjog, írta Nagy Ernő c. m. bírálata. Megj. a Magyar Igazságügy XXXV. k. 369; L. 1891.)* In: Concha Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Összegyűjtött értekezései és bírálati.* I. köt. MTA. Budapest, 565.

<sup>16</sup> A. N. [Adrian Nicholas] SHERWIN-WHITE: *The Roman Citizenship*. 2nd ed. Oxford University Press, 1980., 267. o. és SZEMÉLYI Kálmán: *Római jog*. I. köt. 2. kiad., Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T., Kolozsvár, 1941., 93–94. Megjegyzendő, hogy Személyi a római állampolgárság kifejezést használja.

<sup>17</sup> SZEMÉLYI: uo.; Sherwin-White ugyan erről: 264–269.

tésével járt, a római polgárból idegen (peregrinus) lett. Az állampolgárságnál ellenkezőleg: elveszítheti valaki a politikai jogait, de állampolgár marad. A szabadságát és a jogképességét pedig senki sem veszítheti el, akár van állampolgársága, akár nincs.

Egészen bizonyos, hogy Rousseau a római polgárjogot is alapul vehette, amikor eljutott az állampolgárság gondolatához. De a római polgárjog mégis más, mint az állampolgárság. Maga Szamel ismeri el: „A modern állampolgárság és a római jogi állampolgárság között tehát a döntő különbség abban rejlik, hogy a modern állampolgárságnak elvileg nincs magánjogi tartalma, az ember magánjogi személyisége (ide értve a családjogit is) nem tehető függővé attól, hogy az államhoz való viszonyában állampolgárnak vagy külföldinek minősül-e. A primér közjogi jelleg azonban a római kori és a modern kori állampolgárság jogintézményében egyaránt ugyanaz.”<sup>18</sup>

Szamel nem részletezi, hogy miért zárja ki teljesen az állampolgárságból a magánjogi tartalmat. Amennyiben az állampolgárságot státusznak fogjuk fel, Szamel állítása igaz, mert a római polgárjog nem az egyén és az állam közötti jogviszony volt, hanem státusz. Ennek a jogviszonynak a hiánya az egyik nagy különbség a római polgárjog és az állampolgárság között.

Ellenben a jogviszonyként felfogott állampolgárság kihathat a magánjogra, és a magánjog – kivált a családjogi állapot – az állampolgári jogviszonyra. Pl. csak a hazai jog szerint érvényes házasságnak van szerepe a honosításnál. Közömbös, hogy a házasság más állam joga szerint érvényes vagy érvénytelen.

Szamel az állampolgárság „primér közjogi jellegét” sem részletezi. Ha megállapítását úgy értelmezzük, hogy a római polgárjogból kivesszük a magánjogi elemeket, a megmaradt közjogi jelleg azonos az állampolgárság közjogi jellemzőivel. Vagyis az állampolgárságból a római polgár magánjogi státusza hiányzik. A római polgárjog részét képező közjogi státusz az állampolgárság jogintézményében is fennmaradt. Ez akkor igaz, ha elismerjük, hogy az állampolgárság jogintézménye státusz is, nem csak jogviszony. Az állampolgárság emekettős jellegére – egyszerre jogviszony és státusz – később térünk ki.

A római polgárjogot külföldi – elsősorban angolszász – tudósok is az állampolgárság előképének, néha mintájának tartják, vagy éppen az antik intézmények és a modern állampolgárság közötti különbségét emelik ki. Derek Benjamin Heater *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education* c. könyvében az „The origin” címet viselő teljes első fejezetet az „állampolgárság” eredetének szenteli.<sup>19</sup>

Az állampolgársággal foglalkozó *The Citizenship Debates* c. esszégyűjteményébe Gershon Shafir szerkesztő felvette J. G. A. Pocock brit történész *The Ideal of Citizenship since Classical Times* c. 1992-es írását, amely az antikvitást, azon belül az athéni polgárságot és Arisztotelészt nézeteit, valamint a római polgárságot mutatja be, mivel ezeken nyugszik napjaink civilizációja és tradíciója.<sup>20</sup> Ugyanebben a kötetben a következő írás Max Weberé, amely a középkori polgárság és a kapitalizmus polgári osztálya közötti kapcsolatot mutatja be, így írva le az ún. polgári rend (Bürgertum) kialakulását.<sup>21</sup> Weber a „polgárság”

<sup>18</sup> SZAMEL: i. m. 9.

<sup>19</sup> Derek Benjamin HEATER: *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*. Manchester University Press, 2004., 3–37.

<sup>20</sup> „There is not merely a »classical« ideal of citizenship articulating what citizenship is; »citizenship« is itself a »classical ideal«, one of the fundamental values that we claim is inherent in our »civilization« and its »tradition«.” J. G. A. POCKOCK: *The Ideal of Citizenship since Classical Times*. In: *The Citizenship Debates : A Reader*. Ed. Gershon Shafir, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998, 31.

<sup>21</sup> Max WEBER: *Citizenship in Ancient and Medieval Cities*. In: *The Citizenship Debates : A Reader*.

három különböző értelmét adja meg. „Lehet egyfelől osztálykategória: a »polgárság« mint osztály sajátos gazdasági helyzetüknél fogva speciális érdekekkel rendelkező embereket foglal magában. [...] Politikai értelemben a »polgársághoz« tartozik valamennyi állampolgár, vagyis a »polgárság« ebben az értelemben meghatározott politikai jogok alanyaként definiálható. Végül a rendi értelemben vett – vagyis a nemességgel és a proletariátussal szembeállított – polgárság a »vagyon és a műveltség embereiből« tevődik össze; rendi értelemben polgár a vállalkozó, a járadékos és egyáltalán mindenki, aki valamilyen felsőfokú képzést kapott, ami társadalmi presztízst biztosít a számára és lehetővé teszi, hogy a rend színvonalán éljen.<sup>22</sup>

Max Weber a gazdasági és a rendi értelemben vett polgárságnál mellőzi a jogi elemeket, a politikai értelemben felfogott polgárságnál van kapcsolat a joggal. Politikai értelemben a polgárságot azonosítja a jogi értelemben vett állampolgársággal. Max Weber is elismeri az állampolgárság ókori gyökereit. „A második fogalomnak, a politikai értelemben vett állampolgárnak voltak előzményei az antik és a középkori városokban. Itt megtalálhatjuk a polgárt mint a politikai jogok alanyát, míg a nyugati fejlődésen kívül ennek csak nyomaival találkozhatunk...<sup>23</sup>

Amikor Weber közelebbről szemügyre veszi a polgári rend jogi helyzetét, már különbségeket mutat ki az állampolgár és a polgár között, de ennek jogi következményeit nem vonja le; tegyük hozzá, hogy nem is kellett megtennie, mert nem jogi tanulmányt írt. „Persze a »polgár« az antikvitásban és a középkorban is rendi fogalom, amennyiben egy meghatározott rendi csoporthoz tartozókat tekintünk polgárnak. Csakhogy az ókori és a középkori »polgári rend« helyzete részint pozitíve – a csak a polgárokat megillető jogok folytán –, részint negatíve – amennyiben bizonyos jogok a polgárookra nem vonatkoztak – különbözött a többiekétől... Rendi mivoltában a polgár mindig egy meghatározott város polgára, és a város ebben az értelemben csak nyugaton létezett...<sup>24</sup> Max Weber megállapítása a római polgárjogra is igaz. A római polgár (civis Romanus), vagy ha úgy vesszük, az egész római nép jogi értelemben Róma városához tartozott. Róma városának volt birodalma, és a római polgár jogilag akkor is Róma városának volt a polgára, ha ténylegesen másik városban élt.

Richard Bellamy *Citizenship: A Very Short Introduction* c. munkájában az állampolgárság eredetének két elméletét különbözteti meg: az egyiket normatív elméletnek nevezi, a másikat empirikus elméletnek. Eltérő módon, de mindkettő vizsgálja az előző korok „állampolgárságát”. Bellamy egyik elmélet létjogosultságát sem tagadja, mert nézete szerint mind a görög, mind a római „állampolgárság” hatott a modern állampolgárságra, a nyugat-európai nemzetállamok kialakulására.<sup>25</sup>

Judith N. Shklar viszont kétségbe vonja a közvetlen rokonságot az *American Citizenship: The Quest For Inclusion* című tanulmánykötetének a szavazati jogot (voting)

---

Ed. Gershon Shafir, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998, 43–50. Webernek ez a tanulmánya magyarul is megjelent, az alábbiakban a magyar kiadásból idézünk.

<sup>22</sup> Max WEBER: *Gazdaságtörténet. Az egyetemes társadalom- és gazdaságtörténet vázlata. Válogatott tanulmányok*. A kötetet válogatta Bertalan László; fordította és a jegyzeteket készítette Erdélyi Ágnes; az utószót Hahn István írta. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 252.

<sup>23</sup> WEBER: uo.

<sup>24</sup> WEBER: i. m. 253.

<sup>25</sup> Richard BELLAMY: *Citizenship: A Very Short Introduction*. Oxford University Press, Oxford; New York, 2008, 28–42. Különösen a „Two models of citizenship” és a „Citizenship as equal legal status: from imperial Rome to human rights” c. fejezetekben. Athént zsákutcának tarja és Rómában látja a modern állampolgárság előzményét.

taglaló fejezetében, kiváltképpen azért, mivel az ókori városállam közvetlen demokráciája eltűnt, megváltozott az egyén és az állam viszonya, és így a „jó állampolgár” ideálja is.<sup>26</sup>

A történelmi tények is indokolják, hogy az állampolgársággal foglalkozó tudományok megvizsgálják és bemutassák a modern államok előtti idők jogát és gondolkodóinak nézeteit. A polgári átalakulás szellemi előkészítőiként számon tartott tudósok, teoretikusok műveikben felidéznek, nem ritkán példának tekintik az ókori democráciákat és azok intézményeit. Az ókortól napjainkig folyamatosság van az emberi gondolkodásban. Régi korok eszméi és intézményei hatottak az utókorra, bárhogy vélekedtek is egyes gondolkodók, akár egyetértettek, akár vitatták azokat. Az amerikai és a francia forradalom idején az állampolgárság intézményének megszületésére egyszerre hatott a római jog és Rousseau. Az végeredmény egyikkel sem volt azonos, mert modern jogintézmény jött létre. A különbséget részletesen kifejtette Benjamin Constant *A régiek és a modernek szabadsága* c. 1819-ben megtartott előadásában.<sup>27</sup> „...egy angol, egy francia, egy észak-amerikai polgár mit ért napjainkban azon a szón, hogy szabadság. Mindegyikük azt: joga van hozzá, hogy csak a törvényeknek engedelmessé váljon, ne tartóztathassák le, ne börtönözhesse be, ne ölhesse meg, semmilyen módon se bántalmazhassák egy vagy több személy önkényes akaratából. Hogy kinek-kinek jogában álljon elmondani a véleményét, megválasztania és gyakorolnia mesterségét; élni, sőt visszaélni tulajdonával; engedély nélkül ide-oda utazni, anélkül, hogy számot adna indítékairól vagy cselekedeteiről. Kinek-kinek az jelenti: joga van hozzá, hogy összegyűjön másokkal megvitatható érdekeit, avagy avégett, hogy gyakorolja azt a vallást, melyet ő és társai követnek, netán mindössze azért, hogy hajlamainak és szeszélyeinek megfelelően mulassa idejét. Végül mindnyájuk számára azt jelenti, hogy jogukban áll befolyást gyakorolni a kormányra, akár oly módon, hogy kinevezik valamennyi tisztségviselőt vagy egy részüket, akár képviselőket, beadványok, kérvények által, melyeket a hatalom többé-kevésbé köteles figyelembe venni. [...]

Az ókoriak szabadsága abban állt, hogy közösen, de közvetlenül gyakorolták a főhatalom bizonyos vonatkozásait. A főtéren megvitatták a háború és a béke kérdését... miközben ezt szabadságnak nevezték, az ókoriak a kollektív szabadsággal összeegyeztethetőnek tekintették azt, hogy az egyént teljességgel alávegyék a közösség hatalmának. [...]

<sup>26</sup> „To be sure, like the ancient Romans, we too may find the stability of authority and the gratifying support of tradition in acts of ancestor worship. Nothing, however, would have mortified the actual founders of the republic more deeply. Every page of The Federalist Papers is a call to the people of America to take its fate into its own hands and to fashion its institutions in the light of the best political science of the present, rather than to look timidly to the past. The good citizen of today can do no less.

There has always been in addition to nationality and good citizenship a vision of the ideal citizen that has haunted especially those who have dreams about mythical Athens or Sparta. Ordinary active or good citizens are certainly not ideal or perfect citizens; they just try to live up to the recognized demands of a representative democracy. Ideal republican patriots are quite different.” Judith N. SHKLAR: *American Citizenship: The Quest For Inclusion*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1991, 10–11.

A „jó állampolgárt” magyarul tisztos állampolgárnak mondhatjuk, vagy régiesen derék honfinak.

<sup>27</sup> Legutóbbi magyar fordítása Benjamin CONSTANT *A régiek és a modernek szabadsága*. Ford. Réz Pál. In: *A régiek és a modernek szabadsága*. Válogatta és a bevezető tanulmányt írta: Ludassy Márta. Mesteriskola. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1997, 237–262.

A hatalomnak bele kell ebbe nyugodnia; szabadságra vágyunk s szabadok is leszünk; de minthogy az a szabadság, amelyre vágyunk, más, mint az ókoriaké, a mi szabadságunknak másféle szervezettségre van szüksége, mint amilyen az ókori szabadságnak felelt meg. Akkoriban minél több időt és erőt szentelt politikai jogainak gyakorlására az egyén, annál szabadabbnak hitte magát; mi olyan szabadságra vagyunk fogékonyak, amelyben minél több szabadidőt hagy magánérdekeinknek kibontakoztatására politikai jogaink gyakorlása, annál becsebbnek tekintjük szabadságunkat.”<sup>28</sup>

Karl Marx a polgári szabadságot, benne az egyén és az állampolgár szabadságát mélyen elemzi a francia forradalom alkotmányai alapján. „A *droits del’homme*-ot, az emberi jogokat mint *olyanokat* megkülönböztetik a *droits du citoyen*től, a polgárjogoktól. Ki a *citoyentől* megkülönböztetett *homme*? Senki más, mint a *polgári társadalom tagja*. [...] Mindenekelőtt megállapítjuk azt a tényt, hogy az úgynevezett *emberi jogok*, a *droits du citoyen*től megkülönböztetett *droits de l’homme* nem egyebek, mint a polgári társadalom tagjának, azaz az önző embernek, az embertől és a közösségtől elvált embernek a jogai. [...] a politikai emancipátorok az állampolgárságot, a *politikai közösséget* éppenséggel ezen úgynevezett emberi jogok fenntartásának pusztá *eszközüvé* fokozzák le, azaz hogy a *citoyent* az önző *homme* szolgájává nyilvánítják, azt a szférát, amelyben az ember közösségi lényként lép fel, ama szféra alá degradálják, amelyben részlényként lép fel, végül nem az embert mint *citoyent*, hanem az embert mint *bourgeois-t* tekintik a *tulajdonképpeni és igazi* embernek.”<sup>29</sup>

Constant és Marx most idézett eszmefuttatásánál részletesebben nem érdemes eltávolodni az állampolgárság eszmei és történelmi alapjaitól. Constant és Marx idézett gondolatai elegendőek ahhoz, hogy más szerzőknek az állampolgárságról vallott nézeteit vitassuk vagy elutasítsuk.

A polgári államban az állampolgárság eredendően magában foglalja az egyenlőséget, legalább is elméletileg. Bármilyen messze keressük az állampolgárság intézményének a gyökereit, az egyenlőség eszméjét nem leljük meg. A római polgárjog évszázadok alatt jutott abba az állapotba, hogy a római polgárokat jogi értelemben egyenlőnek tekinthessük. Nézetünk szerint a császárkorban a római polgár már inkább alattvaló. A középkori államok joga az államhoz tartozó egyének és közösségeik jogi megkülönböztetését tekintette természetesnek. Kizárólag a polgári állam joga mondja ki, hogy az állam polgárai egyenlőek.

<sup>28</sup> CONSTANT: hiv. mű 239. és 257.

<sup>29</sup> KARL MARX: A *zsidókérdéshez*. In: *Karl Marx és Friedrich Engels művei*. 1839–1844. I. köt. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1957, 365. skk.







## A MODERN JOGERŐFOGALOM RÓMAI JOGI EREDETE

PAULOVICS ANITA\*

A tanulmány célja egy elméleti-történeti megalapozást nyújtani a jogerő intézményének későbbi – jelenkori – értelmezéséhez. A jogerő, vagyis a „res judicata” jogi terminológiája olyan jogintézmény, amely a római jogban alakult ki, és később a római jogi alapokból került át a modern perjogokba és a közigazgatási eljárásjogba is. A jogerő tehát a római jog egyik olyan jogintézménye, amely hasonló tartalommal napjainkban is tovább él. Jelen tanulmánynak nem célja a római jogban kialakult perrendek ismertetése, csupán a jogerő kialakulásával kapcsolatos részletkérdések bemutatására törekszik. Ennek keretében rövid elemzésre kerülnek olyan római jogban élő jogintézmények, mint a jogorvoslatok, a végrehajthatóság, semmisség. A római jogban kialakult „res judicata” alanyi, tárgyi körének, hatásának, funkciójának tömör elemzésére is sor kerül a témához kapcsolódó szakirodalom alapján.

**Kulcsszavak:** ítélt dolog, jogorvoslatok, végrehajthatóság, semmisség.

This paper is about the origins of the modern concept of *res judicata*. *Res judicata* as we know it in modern legal systems comes back to Roman law and had been adapted first in the law of judicial procedure and later into that of administrative procedure. This paper does not examine in detail the institution of *res judicata* in the Roman law of procedure, it sets out only the Roman antecedents of the main elements of the modern notion of *res judicata*, such as exhaustion of regular procedural remedies, enforceability and nullity. Based on the standard scholarly writing of the subject, the paper offers a concise analysis of the subjective and objective effects and the general role of *res judicata*.

**Keywords:** res judicata, legal remedies, enforceability, nullity.

### Bevezető

A „res judicata”, vagyis az „ítélt dolog” jogi terminológiája a római jog egyik olyan jogintézménye, amely napjainkig – hasonló tartalommal – tovább él. Ez alapján úgy vélem, hogy a jogerő – egyébként rendkívül fontos – jogintézményének alaposabb megértéséhez, értelmezéséhez és elemzéséhez szükséges visszanyúlni a római jogban megjelent „gyökerekhez”. Ez alapot biztosíthat ahhoz, hogy a jogerő jelenlegi értelmezéséhez – mind a perjogtudományban mind a közigazgatási eljárási jogban – támponttal szolgálhassunk.

### 1. A római jogi perrend

Az ősi római perrend a legis actiók perrendje volt, ahol a perlés a törvény által pontosan előírt szavakkal és cselekményekkel történt, és a felek a iurisdictiót gyakorló magistratustól (praetor) kérték a vita eldöntésére irányuló eljárás megindítását. Ez az úgynevezett civiljogi perrend a római árucserre viszonyok fejlődésének eredményeként formalitásánál és merevségénél fogva már nem felelt meg a kialakult igényeknek, számos esetben nem volt alkalmazható. Ezért az i. e. II. században keletkezett lex Aebutia a régi civiljogi eljárás mellett a

---

\* Prof. Dr. PAULOVICS ANITA  
intézetigazgató egyetemi tanár  
Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
anijog@freemail.hu

polgárok egymás közötti pereire is kiterjesztette azt a perrendet, amelyet a polgárok és peregrinusok egymás közti pereiben a praetor peregrinus fejlesztett ki, és amelyet a praetor által az esküdtbíróhoz intézett s a per eldöntésének előfeltételeit tartalmazó írásbeli utasításról (formula) formuláris eljárásnak neveztek.<sup>1</sup> Ezeknek az eljárásoknak a bemutatásától el kívánok tekinteni, csak a jogerő intézményének kialakulásával kapcsolatos részletkérdéseket mutatom be röviden, mivel kétségtelen, hogy a jogintézmény a római jogban jelent meg és innen került át és fejlődött tovább a modern értelemben vett perjogokba és a közigazgatási eljárásjogba is.

A formuláris per két részre tagozódott. Az első szakasz az in iure tárgyalás volt, amelynek keretében a felperes a formula kibocsátása iránti szóbeli kérelemmel fordult a praetorhoz. Ha az alperes tagadta a felperes igényét vagy kifogással élt, akkor a praetor döntött a formula kibocsátásáról. A formula kibocsátását – többek között – akkor tagadta meg, ha a felperes követelése tárgyában korábban már ítélet született.

A per második szakasza volt az apud iudicem eljárás, amely az ítélet (sententia) meghozatalával zárult. Mivel az ítélet a felek úgynevezett perszerződésén alapult, amelyben alávetették magukat a bírói döntésnek, a fellebbezési eljárás eleve ki volt zárva, így az ítélet azonnal jogerőre emelkedett.<sup>2</sup> Ez gyakorlatilag két dolgot jelentett. Egyrészt azt, hogy a felperes eldöntött igényét újból perrel nem érvényesíthette, mert akkor az alperes az ítélt dolog kifogását (exceptio rei iudicatae) emelhette vele szemben (az ítélet „alaki jogereje”). Az alaki jogerő a pert végleg befejezi.<sup>3</sup> Másrészt az ítélt rendelkezést – még akkor is, ha téves volt – irányadónak tekintették a perben állt felek közt felmerülő más perben is (az ítélet „anyagi jogereje”). Az anyagi jogerő azt jelentette, hogy az ítélet tartalmát a felek közt szabálynak tekintik.<sup>4</sup> Ez utóbbi tételt fogalmazta meg Ulpianus a következőképpen: „res iudicata pro veritate accipitur” (a jogerősen ítélt dolgot igazságnak kell elfogadni).<sup>5</sup>

## 2. A jogorvoslatok érvényesülésének kérdése

Mindemellett témánk szempontjából fontos, hogy bár a perben hozott ítélet ellen fellebbezésnek nem volt helye, mégis bizonyos jogorvoslattal lehetett élni. A jogerő későbbi szabályozása szempontjából ezek közül kiemelném azt, hogy ha az eljárás súlyos hibában szenvedett, az ítélet semmisségének megállapítására új per volt kérhető. Ha tehát az ítéletnek nem voltak meg az érvényességi kellékei, akkor semmis volt és erre hivatkozni lehetett. Semmisségi okok voltak: „az ítélethirdetés elmaradása, a lényeges megtévesztés közbe jövetele, a világos törvénybe ütközés.”<sup>6</sup>

A császári peres eljárás (cognitiós eljárás) hosszú ideig a praetori perrend mellett rendkívüli eljárásként került alkalmazásra olyan igények érvényesítésére, amelyek a formuláris perben nem voltak érvényesíthetők. A formulák használatát 342-ben megtiltották, így az egyedüli perrend a császári perrend, a cognitiós perrend lett, amely egységesen, a császár

<sup>1</sup> BRÓSZ Róbert–PÓLAY Elemér: *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1974, 112.

<sup>2</sup> A litis contestatio szerződésjellegét Moriz Wlassak ismerte fel 1889-ben. Moriz WLASSAK: *Die Litiskontestation im formulaprozess*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1889.

<sup>3</sup> VÉCSEY Tamás: *A római jog institúciói*. Franklin-Társulat, Budapest, 1898<sup>5</sup>, 243.

<sup>4</sup> VÉCSEY: i. m. 243.

<sup>5</sup> BRÓSZ–PÓLAY: i. m. 117.

<sup>6</sup> VÉCSEY: i. m. 247.

által kinevezett hivatalnokbíró előtt folyt le. Az eljárás írásba foglalt ítélettel zárult, amely nem ellenkezhetett a jogszabályokkal.<sup>7</sup>

Az ítélet ellen – a korábbi eljárásoktól eltérően – fellebbezésnek (perorvoslatnak) volt helye, melyet a kihirdetéskor szóban vagy azt követően írásban lehetett előterjeszteni. A fellebbezési bíróság új tárgyalást tartott, melynek során jogkérdésben és ténykérdésben egyaránt dönthetett, ha újabb bizonyítékokat is felmerültek. A fellebbezési bíróság – amely lehetett a fejedelem vagy más fórum – abban az esetben, ha a fellebbezésnek helyt adott, nem csak hatályon kívül helyezhette a fellebbezett ítéletet, hanem új ítélettel helyettesíthette, tehát az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta (reformatio). A fellebbezés az alsó bíróság ítéletét felfüggesztette (suspensio), és a döntés áthárult a felső bíróságra (devolutio).

A fellebbezés – a szokásjog alapján – többfokúvá alakult. „A bírótól a kinevező magistratushoz, ettől a prefectus urbihoz, a tartományokban a kormányzóhoz, ettől a prefectus pretorióhoz, illetőleg a fejedelemhez fellebbeztek.”<sup>8</sup>

A legfelsőbb bírói fórum ítéletének meghozatala vagy a fellebbezési határidő elmulasztása esetén emelkedett az ítélet jogerőre.<sup>9</sup> A jogerőre emelkedett ítélettel szemben fellebbezésnek nem volt helye. Justinianustól kezdve pedig két fellebbezésnél többet nem engedtek.

Egyes nézetek szerint a kogníciós per az állami hivatalnokok munkaidejének valóságos pazarlása volt. Az alsóbb szintű bírák sok időt igényeltek a bizonyítás lefolytatásához és a jegyzőkönyvezéshez, a magasabb szintű bírák pedig a fellebbezési eljárással töltötték idejüket. Ennek ellenére az új perrendet az egyház éppúgy átvette, mint a közigazgatás új formáit is saját igazgatása számára. Ez volt az a pont – írja Stein – ahol a korai kánonjog fejlődése elindult.<sup>10</sup> Azt ugyanakkor a szerző is hangsúlyozza, hogy ez a momentum később döntő hatást gyakorolt a kontinens országainak perjogára.

### 3. A jogerős ítélet hatása és terjedelme

A jogerős ítélet tette a jogosultságot kétségtelenné (liquidum) és végrehajtás útján (actio iudicati vagy rei iudicate) foganatosíthatóvá. Az ítélet jogerősségének nem csak az a nemleges hatása volt, hogy az újra perlést kizárta, amit a régebbi jog szerint a litis contestatio is kizárt, bár főleg erre fektették a hangsúlyt Rómában, de emellett igenleges hatása is volt az, hogy az ítélet rendelkező része érvényesíthető (actio rei iudicate). A jogerős ítélet megvédte a felet az újbóli beperlés ellen, feltéve, hogy az ügy, a fél és a jogalap ugyanaz volt (identitas), azaz, hogy a felelevenített ügy megegyezett az eldöntött üggyel (eadem res) és így az ismételt kereset ugyanaz az actio, amelyikre az ítélet szól, vagy ha más actio is volt, akkor is ugyanaz a kérdés (eadem questio). Dologi keresetnél azt tekintették ilyennek, ha ugyanazt az igényt, ugyanazzal a keresettel, ugyanattól, ugyanabból az alaptól (causa) követelte már a felperes, személyes keresetnél pedig azt, ha ugyanaz ellen, ugyanazon az alapon (causa) perelt már korábban.<sup>11</sup>

A jogerős ítélet hatása csak a peres ügyre és a felekre valamint jogutódaikra vonatkozott (inter eadem personas). Miután az ítélet jogerejét így körvonalazták, az ítélet írásba foglalásának is gyakorlattá kellett válni.

<sup>7</sup> BRÓSZ-PÓLAY: i. m. 119–120.

<sup>8</sup> VÉCSEY: i. m. 249.

<sup>9</sup> BRÓSZ-PÓLAY: i. m. 120.

<sup>10</sup> Peter STEIN: *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 38.

<sup>11</sup> VÉCSEY: i. m. 243.

A jogerős ítélet negatív funkciója az volt, hogy a pergátló kifogás útját állta egy újabb pernek csak azért, mert az igény egyszer már érvényesítésre került, tekintet nélkül arra, hogy a bíró az újabb per esetén ugyanazt az ítéletet hozta volna vagy sem, mint amelyet az első alkalommal hozott. Az ítélt dolog kifogásának pozitív funkciója alatt azt értették, hogy az igénytagadó kifogás, amely megengedi ugyan az újabb pert, de a bíró az új ítéletben csak ugyanazt mondhatja ki, amit már az első ítélet is tartalmazott.<sup>12</sup>

A római jognak azt a szabályát, amely kimondta, hogy igényt csak egyszer lehet érvényesíteni, mert az egyszeri alkalmazás esetén elenyészik, a 19. század végén a szakirodalomban kritikával illették. A szabályozás egyik hiányossága az volt, hogy lehetetlenné tette a perújítást olyan esetben is, amikor az alperes az igény érvényesíthetőségét csak az adott időpontban fennálló körülményekre tekintettel tagadta, holott ha a felperes a körülmények megváltozását bevárta volna, akkor az alperest el kellett volna marasztalni. A másik hibája a rendelkezéseknek az volt, hogy ha a felperes nem az egész követelését érvényesítette keresetében, hanem annak csak egy részét, akkor a többit, a maradékot nem érvényesíthette.<sup>13</sup>

Ha a bíró a perben bizonyítottnak tekintette a keresetben foglaltakat, akkor a másodtétel ipso iure állt be, a bíró nem új jogot teremtett, hanem csak kijelentette a már meglévő tételt. Ezt úgy fejezték ki, hogy az ítéletnek csak declaráló hatása van. Ez alól kivételt képezett az olyan eset, amikor dispositív jogszabály a bírót új jogszabály statuálására jogosította. Ebben az esetben a bírói ítéletet constitutív hatásúnak tekintették. A gyakorlati életben előfordult, hogy a bíró akár tévedésből, akár rosszakaratból nem azt a másodnormát mondta ki az ítéletben, amelyet az objektív jog rendelt. Ebben az esetben Schwartz szerint az ítélet deklaratív hatásúnak mutatkozott, holott valójában konstitutív volt. A szerző szerint az ítéletbe ilyenkor is bele kellett nyugodni, mert az ítélet célja nem csak az volt, hogy az igazságot mondja, hanem az is, hogy véget vessen a pernek.<sup>14</sup> Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a helytelennek vélt ítélet ellen voltak ugyan jogorvoslatok, de ha a felek ezeket is kimerítették, akkor a per végleg el lett döntve. Ebből következik, hogy a perorvoslatok kimerítése után a kifogásolható ítélet is végleg jogerőssé vált.

A későbbi jogi szabályozásból látható, hogy a közigazgatási eljárásjogban a hibás döntések jogerőssé válásának megakadályozására számos jogintézmény alakult ki, mint amilyenek a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati módok vagy az ügyészi felhívás, fellépés (korábban: ügyészi intézkedés) lehetősége.

A rómaiak értelmezése szerint a jogerős ítélet, amely az alperest elmarasztalja új obligatiót teremt, az úgynevezett obligatio iudicatis, amely feltétlen és a korábbi kötelezettségtől független volt. A jogerős ítélet legfontosabb hatása az volt, hogy sem a felperes, sem az alperes, sőt bizonyos esetekben még harmadik személyek sem érvényesíthettek a bíró előtt olyan igényt, vagy nem állíthattak olyan jogot, amely igény vagy jog korábbi ítéletben nem létezőnek volt kimondva, másrészt nem tagadhattak olyan igényt és jogot, amelyet a korábbi ítélet fennállónak deklarált. Az alperesnek hivatkoznia sem kellett erre, mert a bíró hivatalból is figyelembe vette a korábbi ítéletet.<sup>15</sup>

Az exceptio rei iudicatae terjedelmét Schwarz kétféle szempontból vizsgálta. Egyrészt tárgyi, másrészt alanyi szempontból.

<sup>12</sup> SCHWARZ Gusztáv: *Institutiók és Pandekták*. Politzer Zsigmond kiadása, Budapest, 1900, 118.

<sup>13</sup> SCHWARZ: i. m. 118.

<sup>14</sup> SCHWARZ: i. m. 122.

<sup>15</sup> SCHWARZ: i. m. 123.

Tárgyi szempontból az ítélet csak abban a terjedelemben vált jogerőssé, amelyben azt az alperes a per tárgyává tette, azaz amennyiben kereseti kérelmébe foglaltaknak megfelel. Annak, hogy ugyanarról a kérdéstről legyen szó az a feltétele, hogy a jog és a jogsérelem – amelyre a felperes a két perben hivatkozik – ugyanaz legyen. Ha a felperes ugyanazt az igényt, ugyanazon tény, de más jogszabály alapján érvényesítette, akkor nem lehetett a res iudicata kifogásával élni. Ha pedig a felperes keresetét elutasítják, akkor még indíthat keresetet más tény alapján. Ez esetben az első ítélet csak az elutasítás tárgyát képező tényre res iudicata. Az említett esetekben a második perben olyan igényről van szó, amelyről az első ítélet közvetlenül rendelkezett.

Vannak olyan esetek, amikor az első perben csak közvetve történt ítélezés valamely igényről. Az ítéletből nem csak az res iudicata, ami közvetlenül, kifejezetten van benne, hanem az is, ami csak közvetve, hallgatólagosan. Abban az esetben tehát, ha az első ítélet a mellékjog előfeltételét képező főjogra vonatkozik, akkor ennek az a következménye, hogy a mellékjogra is kiterjed az ítélet. Fordítva azonban ez nem igaz.

Már a római joggal kapcsolatban is felmerült az a – később is megjelenő – vitakérdés, hogy a res iudicata az ítélet rendelkező részére terjed csak ki vagy az indokolásra is. Schwarz álláspontja szerint a formális megkülönböztetés – mely rendelkező és indokoló rész között tesz különbséget – nem vezet célhoz. Gyakran előfordult, hogy a rendelkező részben volt olyan kérdés, amely nem tartozott szorosan az ítélethez, másrészt az indokok között volt olyan, ami kétségtelenül res iudicatának minősült.<sup>16</sup>

Amikor a felperes igényével szemben az alperes olyan jogra hivatkozott, amely a felperes jogát kizárta, akkor ha az ítélet a felperes keresetének helyt adott, az res iudicata volt arra is, hogy az alperesnek a hivatkozott joga nincs meg. Megfordítva azonban ez nem volt igaz, a felperes elutasítása nem jelentette az alperes jogának elismerését. Sággy ezt úgy fogalmazta meg, hogy az ítélet a felperes igényére pozitív és negatív irányba hat ki, az alperesére csak negatív.<sup>17</sup>

A másik kérdés a jogerős ítéletnek az alanyi körre való kihatásának vizsgálata volt. Erről elmondható, hogy az ítélet – főszabályként – a felekre hatott ki. (Res iudicata ius facit inter partes.) A főszabály alól voltak kivételek az alábbiak szerint:

- ha a fél helyett képviselő (procurator, cognitor, defensor) járt el, akkor a képviselt nem volt peres fél, de az ítélet természetesen kihatott rá.
- Jogutódlás esetén az ítélet a jogutódokra is kiterjedt.
- Jóváhagyás (ratihabitio) esetén. Erre Schwarz példaként azt hozza, hogy ha a férj hozományát az apóstól vagy a feleségtől más valaki követeli nem a férj és a férj ebbe bele nyugszik, akkor az ítélet rá is kihat.<sup>18</sup>
- Status perekben, amikor például az a kérdés, hogy valaki legitim gyermeke-e a másiknak, akkor az ítélet a két fél között jött létre, de kiterjedt mindenkire.

#### 4. A végrehajtási eljárás főbb kérdései

A végrehajtási eljárásról kívánok még néhány kérdést érinteni. Végrehajtási eljáráson a jogerős ítéletben foglalt döntés kikényszerítésének jogszabályban előírt módját kell értenünk, amelynek akkor van helye, ha a marasztalt alperes az ítéletnek önként eleget nem

<sup>16</sup> SCHWARZ: i. m. 126.

<sup>17</sup> SCHWARZ: i. m. 126.

<sup>18</sup> SCHWARZ: i. m. 126.

tesz. A római perrend három történeti változatának megfelelően háromféle volt a végrehajtási eljárás is. A civiljogi perrendnek a személyi végrehajtás felelt meg, itt a vagyoni végrehajtás csak kivételes volt. A praetori és a császári perrendnek a vagyoni végrehajtás felelt meg, amely az előbbi esetben az adós egész vagyonára kiterjedő univerzális jellegű volt, míg a császári perrend esetében az adós egyes vagyontárgyaira kiterjedő szinguláris jellegű végrehajtás volt, de kivételes jelleggel a személyi végrehajtás továbbra is fennmaradt.

A praetori perrenddel kapcsolatos végrehajtás esetében – a további fejlődés szempontjából – kiemelendőnek tartom, hogy a praetor bizonyos esetekben (például tulajdoni perben) már a peralapításkor kötelezte az alperest, hogy marasztalása esetére adjon megfelelő biztosítékot (*cautio*), amelyből a győztes felperes követelését kielégítheti. Más perekben pedig abban az esetben, ha az alperes 30 nap alatt az ítéleti marasztalásnak nem tett eleget, a felperes a végrehajtást újabb kereset, az *actio iudicati* útján indíthatta meg. Az *actio iudicati* alapján indult perben hozott ítélet lehetővé tette a személyi és a vagyoni végrehajtást egyaránt.<sup>19</sup>

Idővel a végrehajtás sajátos típusává vált a kincstári követelések behajtása, melyre sajátos szabályok vonatkoztak. Ezt azért tartom fontosnak, mert a végrehajtási eljárás ebben az esetben már nem magánszemélyek közötti jogügyleten alapult, hanem az egyik – a jogosult – oldalon az állam szerepelt, míg a másik – az adós – oldalon a magánszemély. A kincstári követelés behajtása esetén a *questor* birtokba vette az adós dolgait, majd az adós egyes dolgait elárverezte. Arra is lehetőség volt, hogy az adós vagyonát odaftélték (*addictio bonorum*) olyan embernek, aki a megvett vagyontömeget egyes részekre osztotta és darabonként értékesítette. Ez az eljárás volt a *sectio bonorum*. A *sector* egyetemes jogutódként vette át az adós vagyonát és annak ő lett a *quiritár* tulajdonosa. A kincstár olyan követeléseit, amelyek kezesek által vagy ingatlanok zálogkénti lekötésével voltak biztosítva, úgy hajtották be, hogy erre a célra egy vállalkozó *prediator*, az állam kérdéses követelését magához váltotta. Ha a követelés behajthatósága felől nem volt kétség, akkor a *prediator* névértéken, készpénzben elégítette ki a kincstár követelését, az előlegzett költség és kikötött díj levonásával. Ha viszont a követelés kétes volt, akkor a *prediatorok* jóval névérték alatt vették át azt. A kincstár adóssai ellen kényszerítő eszközök alkalmazására is mód volt. Ilyenek voltak a letartóztatás, a zálogolás, a bírságolás.<sup>20</sup>

A 4. század közepe táján a *prefectus pretorio* előtt kezdett gyakorlatba jönni a felfolyamodás a végrehajtási eljárásoknál rendes jogorvoslati eszközként. Justinianus korától a felfolyamodásnak felfüggesztő ereje lett, feltéve, hogy tíz napon belül beadták.<sup>21</sup>

## 5. A hibás jogügyletek és a *semmisség*

A római jogban már megjelent a *semmisség* jogintézménye is. Hibás jogügyletnek (*negotium vitiosum*) azokat a jogügyleteket minősítették, amely jogilag tilos volt, amelynél az ügyletkötési képesség vagy az akaratelhatározás vagy az akaratnyilvánítás vagy valamely lényeges alakszerűség tekintetében hiányosság volt.<sup>22</sup> Vécsey hangsúlyozta, hogy a hibás és hibátlan nem azonos az érvényes és érvénytelen megkülönböztetéssel. Az érvénytelen szerinte hatástalant jelentett, hatástalanná pedig olyan jogügylet is válhatott, amely

<sup>19</sup> BRÓSZ-PÓLAY: i. m. 124.

<sup>20</sup> VÉCSEY: i. m. 253.

<sup>21</sup> VÉCSEY: i. m. 250.

<sup>22</sup> VÉCSEY: i. m. 195.



hibátlan volt, (például ha a felfüggesztő feltétel meghiúsult). Más megfogalmazás szerint a semmis és megtámadható ügyletek közös elnevezésére azért nem felel meg az érvénytelen ügylet, mert a megtámadható jogügylet nem érvénytelen, az kezdettől fogva érvényes, csak később érvényteleníthető, ezért helyesebb hibás vagy hiányos jogügyletről beszélni.<sup>23</sup> Ezeket anyagi hatásuk szerint semmis és megtámadható jogügyletre osztották.

Más felfogás szerint a jogügylet hibájának hatása érvénytelenséget eredményez. Eszerint az érvénytelen jogügyleteknek képezi a két fokozatát a semmisség és a megtámadhatóság.<sup>24</sup>

Semmis jogügyletnek minősült (*negotium nullum*) az, amelyet a civiljog (*lex perfecta*) tiltott, vagy amelynek lényeges alkotórésze hiányzott, ezért a polgári jog erejénél fogva (*ipso iure*) semmis volt, úgy hogy nem volt szükséges a semmisséget ítéletileg kimondani.<sup>25</sup> A semmis ügyletet nem lehetett peres úton érvényesíteni. A semmisség oka lehetett egyidejű a jogügylettel (*negotium initio nullum*) vagy későbbi eredetű. A „*regula Catoniana*” kimondta, hogy a kezdettől semmis jogügyletet nem teszi érvényessé az, ha megszűnik a semmisségi ok, kivéve azokat az eseteket, amelyekről törvény eltérően nem rendelkezik. Az is előfordulhatott, hogy a jogügylet csak részben volt semmis. (Például a törvénynél magasabb kamat kikötése esetén csak a törvényes mértéken felüli rész volt semmis.)<sup>26</sup> A semmis jogügyletnek az anyagi jogi hatása hiányzik. Előfordulhat – írja Schwarz – hogy a semmis jogügyletből származik valami hatás, de az nem a főhatás.

A hibás jogügyletek másik csoportját megdönthetőnek (máshol megtámadhatónak) nevezték. Ez hibás volt ugyan, de a praetor segítségével vált hatástalanná feltéve, hogy kellő időben, helyen és módon megtámadták vagy kifogással éltek ellene (*ope exceptionis*). Megtámadásának eszköze lehetett a kereset (*rescissoria actio*) vagy az eredeti állapotba való visszahelyezés (*in integrum restitutio*). Míg semmisség esetén a praetor a formulát sem adta ki, addig megdönthetőség esetén kiadta, és bele foglalta a kifogást (*exceptio*). A megdöntést a bíró mondta ki úgy, hogy az vonatkozhatott az ügylet egész tartalmára vagy annak egy részére. Voltak olyan ügyletek, amelyeknél a megtámadásra csak a fél volt jogosult, míg más ügyleteknél előfordult, hogy csak harmadik személy.<sup>27</sup> A megtámadható jogügylet hatása tehát beáll, de bizonyos személyeknek meg van adva a jog, hogy akaratnyilatkozatukkal az ügylet hatását elvegyék.

A megtámadt jogügyletek hatása általában *ex nunc* szűnt meg, azaz a korábbi joghatások fennmaradtak, csak a megtámadás eredményeként hozott döntést követően – a jövőre nézve – szűnnek meg. Schwarz szerint voltak olyan esetek, amelyekben a joghatások *ex tunc*, azaz visszamenőleges hatállyal szűntek meg.<sup>28</sup>

Találkozhatunk olyan felfogással is, amely – megkülönböztetve az érvénytelen jogügyletektől – külön tárgyalja az úgynevezett nem létező jogügyleteket. Ez abból indul ki, hogy a jogügyletek érvényességének, illetve érvénytelenségének kérdése csak a létező jogügyleteknél vethető fel, ezért ennek elemzése előtt meg kell különböztetni egymástól a létre sem

<sup>23</sup> SCHWARZ: i. m. 86.

<sup>24</sup> MARTON Géza: *A római magánjog elemeinek tankönyve. Institutiók*. Harmadik változatlan kiadás. Tankönyvkiadó, Budapest, 1960, 82.

<sup>25</sup> ULPIANUS, Dig. 2. 14. 7. § 16. Hivatkozva: VÉCSEY: i. m. 195.

<sup>26</sup> MARCIANUS, Dig. 22. 1. 29. Hivatkozva: VÉCSEY: i. m. 196.

<sup>27</sup> VÉCSEY: i. m. 196.

<sup>28</sup> SCHWARZ: i. m. 88.

jött és az érvénytelenül létrejött jogügyleteket.<sup>29</sup> Ha a jogügylet külső tényállása sem valószínű, akkor a jogügylet egyáltalán nem jön létre (tehát nemcsak de iure, hanem de facto sem létezik), következésképpen teljességgel alkalmatlan joghatások kiváltására. Ilyenkor nem létező jogügyletről (negotium non existens) beszélünk.<sup>30</sup>

Voltak olyan hibás jogügyletek is, amelyeket érvényessé tehetett az érdekelt fél utólagos akaratnyilvánítása. A felek akár a semmis ügyletet is megköthetik újból, még visszaható hatással is és ezáltal elérheti a szándékolt célt. Harmadik személyekre azonban az ügyletnek nem volt visszaható ereje, és ha harmadik személy már korábban szerzett a semmis ügylettel ellenkező jogot, az új ügylet ezt nem érinthette.<sup>31</sup> Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a harmadik személyek jogainak védelme a római jogban – ha kezdetleges formában is – alapját képezte a közigazgatási jogorvoslati rendszer egészét átható szerzett jogok védelmének.

A hibás jogügyletek mellett – időben később – kialakult a római jog értelmezésének eredményeként a hatálytalan jogügylet, illetve általában a jogügyletek hatályosságának kérdése.<sup>32</sup> Hatályosnak az a jogügylet nevezhető, amely ténylegesen kiváltja a célzott jogi hatásokat, vagyis jogok keletkezését, változását, illetve megszűnését. Míg tehát az érvényesség azt jelenti, hogy a jogügylet képes a célzott jogi hatás kiváltására, addig a hatályosság jelentése abban áll, hogy a jogügylet a célzott joghatásokat ténylegesen ki is váltja.<sup>33</sup>

## 6. Záró gondolatok

A római jogban megjelent „res iudicata” tömör elemzését követően megállapíthatjuk, hogy a jogerő és a hozzá szorosan kapcsolódó jogintézmények, a jogorvoslatok, a végrehajthatóság és a hibás jogügyletek hasonló vagy azonos tartalommal megtalálhatóak napjaink per-jogtudományában és a közigazgatási eljárásjogban is. A történeti-társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a vizsgált jogintézmények tartalma, illetőleg jogi szabályozása változott. Különösen igaz ez a megállapítás a közigazgatási eljárási jogra, ahol napjainkban már a jogorvoslatok és a jogerő kérdése részletesen szabályozott, továbbá a jogi szakirodalom figyelmét is felkeltette a kérdés vizsgálata. Mindazonáltal bízom benne, hogy jelen tanulmány alapul szolgálhat a közigazgatási jogerő további tudományos elemzéséhez.

<sup>29</sup> Ludwig MITTIES: *Römisches Privatrecht bis auf die Zeit Diokletians*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1908, 249. Hivatkozva: FÖLDI András–HAMZA Gábor: *A római jog története és institúciói*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 381.

<sup>30</sup> FÖLDI–HAMZA: i. m. 380.

<sup>31</sup> SCHWARTZ: i. m. 91.

<sup>32</sup> Bernhard WINDSCHEID: *Lehrbuch des Pandektenrechts*. Literarische Anstalt Reutten & Loening, Frankfurt, 1906, 1423. Hivatkozva FÖLDI–HAMZA: i. m. 387.

<sup>33</sup> FÖLDI–HAMZA: i. m. 386.

## A JOGI ÉRTÉKEK VILÁGA JOGDOGMATIKAI ÉS JOGRENDSZERTANI ÖSSZEFÜGGÉSBEN. A JOGI OKTATÁS E TÉREN FENNÁLLÓ HIÁNYOSSÁGAI

PRUGBERGER TAMÁS\*

A tanulmány első része áttekinti a jogi értékannal való foglalkozás és szakirodalmi megjelenésének rövid történetét a legújabb magyar jogtudományban. Ezt követően a második rész a jogi értékrend mibenlétét és kifejlődésének gyökereit vizsgálja, majd a harmadik rész korunk jogalkotását és jogalkalmazását értékeli a viszonylag standard jellegű jogi értékek tükrében. Az ezt követő negyedik rész azt vizsgálja, hogy melyek azok a jogi érték kategóriák, amelyek a jogrendszer főbb ágazataiban és intézményeiben megjelennek.

**Kulcsszavak:** alkotmány, alaptörvény, értékek, erkölcsi értékek, jogi értékek, érték-kategóriák, jogrendszer ágazatai és intézményei, jogalkotás, jogalkalmazás, igaz, hamis, közélet, magánélet, központi hatalom, önkormányzat, pozitív jog, tételes jog, természetjog, törvényhozás, végrehajtás.

Der erste Teil gibt einen Überblick darüber, wie erscheint in der jetzigen Fachliteratur die rechtliche Wertordnung. Nachher der zweite Teil beschäftigt sich mit dem Inhalt der rechtlichen Werte und untersucht die Wurzeln der Entwicklung der rechtliche Wertordnung. Im dritten Teil beschäftigt der Verfasser damit, dass unserer Zeitalter wie entwertet die Rechtsgestaltung und Rechtsanwendung im Spiegel der rechtlichen Werte. Der vierter Teil beschäftigt sich mit der Frage, welche sind die wichtigste rechtliche juristische Weltkategorie, die in der Hauptzweige und die Hauptinstitutionen in der bedeutenden Rechtzweige und Rechtskategorien erschienen.

**Schlüsselwörter:** Gesetzgebung, Gerechtigkeit, Grundgesetz, Juristische Wertkategorie, Moralische Werte, Naturrecht, öffentliche Leben Privatleben, Positives Recht, Rechtssystem, Rechtzweig, Rechtsanwendung, Rechtinstitution, Rechtsgestaltung, Selbstregierung, Verfassung, Vollstreckung, Wahrheit.

### 1. A téma időszerűségének a kérdése

A jogi értékekkel és a jog értékelésének problémájával napjaink hazai jogtudományában Ádám Antal foglalkozik. Egyik e tárgykörben írt munkájában utal arra, hogy a XX. század első felében Böhm Károly filozófiai síkú individualista megközelítésű értékana mellett jogi megközelítéssel e témát Böhm hatására Borbély Zoltán, majd Somló Bódog és Moór Gyula kutatta, kik szerint a jog helyességének megközelítése erkölcsi kérdés.<sup>1</sup> Ugyanennek az

---

\* Prof. Dr. PRUGBERGER TAMÁS, DSc  
professor emeritus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
sebestyen0120@enternet.hu

<sup>1</sup> Böhm Károly és Borbély Zoltán értékelméletét l. SZABADFALVI József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei*. Gondolat Kiadó, 2011, 145. Ő hívja fel e helyen a figyelmet Borbély, „A jogi értékek elmélete” (Stief, Kolozsvár, 1910) című teljesen elfelejtett könyvére; Rudolph STAMMLER: *Begriff und Bedeutung der Rechtsphilosophie*, *Zeitschrift für Rechtsphilosophie* (1913) 1; Uő., *Wirtschaft und Recht*, Weil Verlag, Leipzig, 1896, 173. (hivatkozás Somló nyomán); SOMLÓ Bódog: *Jogbölcshészet*. Prudentia Iuris sorozat 1. (Sorozatszerk.: Szabadválvi J.), Miskolc, 1995, 16–17. és 34–36.

időszaknak a német jogelméleti irodalmában Gustav Radbruch értékstanában az szerepel, hogy a transzperszonalista jogi értékelésnél a jognak az erkölccsel való összefüggésének a vizsgálata mellőzhetetlen. Az értékek tekintetében ugyanis a kettő egymással szorosan összefügg.<sup>2</sup> Ádám Antal kimutatja, hogy Stamler még ennél is tovább megy, amikor azt vallja, hogy a tételes jog akkor helyes, ha az adott történelmi viszonyok között alkalmas a helyes végcélok, különösen a szociális ideál előmozdítására.<sup>3</sup> Ez lényegében a II. Világháborút követő nyugat-európai szociális piacgazdaságon alapuló jogi értékstan, ami hatott a magyarországi jogi értékstanra is. Ugyancsak Ádám Antal mutatja ki, hogy ugyanennek a századnak a második felében a hazai jogirodalomban a jogi értékekkel Peschka Vilmos és Samu Mihály foglalkozott behatóbban. Ebbeli munkáik filozófiai háttérét Lukács György és Heller Ágnes írásai, míg szociológiai háttérét Hankis Elemér munkái képezték. A filozófusok az értékek vonatkozásában az ember nembeli lényegének a kiteljesedése alapulvételével közelítették meg a jogi értékeket is. Ugyanakkor Samu Mihály, de még inkább Peschka Vilmos a filozófiai és a szociológiai szemléletnek mintegy szintéziseként a jog szempontjából is azokat a jogi normákat és jogalkalmazási erőfeszítéseket tartották, amelyek elősegítik a társadalom-gazdasági viszonyok fejlődését.<sup>4</sup> Peschka általános értékstana az értékek ontológiai jellegének a felkutatására irányult, míg jogi értékstana elsősorban a jogalkotásra koncentrált. E vizsgálatai során jutott arra a következtetésre, hogy a jog, illetve a jogalkotás a szerint értékelhető pozitívan vagy negatívan, hogy mennyiben felel meg a társadalom objektív törvényszerűségeinek.<sup>5</sup> Napjaink értékstanában ezt a nézetet fejleszti tovább Ádám Antal munkássága, amikor ezt kiegészíti a természeti és a technikai törvényszerűségek figyelembevételének a szükségességével a jogalkotás és a jogalkalmazás során.<sup>6</sup> Az 1990-es rendszerváltást követő jogi értékutatás területén Ádám Antal mintegy három komoly tanulmányban foglalta össze a jogi alapértékek problémáit, kitérve a jogi és az erkölcsi értékek összefüggéseire és alkotmányi kihatásaira, valamint összegezte az eddigi értékelméleteket.<sup>7</sup> Kajtár István, ugyancsak a tradicionális jogi értékeket a modern alkotmányos jogi értékekkel vetette össze.<sup>8</sup> A Pázmány Péter Katolikus egyetemről Zlinszky János prof. emeritus az alkotmányi értékeket a polgári jog oldaláról,<sup>9</sup> míg Szatmári Béla a keresztény értékeket az emberi jogokkal összefüggésben vizsgálta.<sup>10</sup>

Ezzel a téma eddigi magyar irodalma kimerült. Ugyanakkor a transzatlanti posztmodern jogtudományban a neoliberais teljesen individualista jogi értékstan kezd egyre erőteljesebben tért hódítani, aminek az erőfölényen alapuló kegyetlen voltát D. Kennedy és R. M. Unger keményen bírálja.<sup>11</sup> Ennek ellenére a jogalkotási és a jogalkalmazási értékelésnek ez

<sup>2</sup> Gustav RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*, 1946.

<sup>3</sup> ÁDÁM Antal: Jogi és erkölcsi értékek az alkotmányos államban. *Állam és Jogtudomány*, 37 (1996–87); Uő. A jogi értékek harmonizációja és versengése. *Polgári Szemle* 5 (1997).

<sup>4</sup> ÁDÁM Antal: Értékek és értékelméletek. *Társadalmi Szemle* 5 (1997).

<sup>5</sup> PESCHKA Vilmos: Jog és érték, *Állam és Jogtudomány* 4 (1964); Uő.; Érték és kategóriák a jogalkotásban, *Jogtudományi Közlöny* 1981/4.

<sup>6</sup> ÁDÁM Antal: *Jogi és erkölcsi értékek az alkotmányos államban*. Uő. *A jogi alapértékek harmonizációja és versengése*. Uő. *Értékek és értékelméletek*.

<sup>7</sup> Uő.

<sup>8</sup> KAJTÁR István: Tradicionális jogi értékek és modern alkotmányos értékek. *Jogtörténeti tanulmányok* 8 (2005).

<sup>9</sup> ZLINSZKY János: Alkotmányos értékek. Polgári Jog. In: *Polgári jogi tudományos diákkör évkönyve*, ELTE, ÁJK. Budapest, 2003. (2001–2002. tanév).

<sup>10</sup> SZATMÁRI Béla: Keresztény értékek az emberi jogok szolgálatában. *Teológiai Szemle* 2009.

<sup>11</sup> ÁDÁM Antal: Értékek és értékelméletek.

a globalista neoliberais szemlélete egyre terjeszkedik Európában is. A transzatlanti régió ugyanis az euro-atlanti régiót e vonatkozásban is erőteljesen uralja.<sup>12</sup> Meglátásom szerint az Európai Unió jelenlegi politikai irányvonala nem kedvez e téma tárgyilagos kutatásának. Miként a gyakorló jogi normaalkotót és jogalkalmazót, ugyanígy a joghallgatót sem érdeklik a tételes jog mögött meghúzódó értéktényezők. A szakma többsége kritika nélkül tudomásul veszi a pozitív jogot, amit a gyakorlatban mechanikusan alkalmaz. Ennek a következménye az, hogy igen sok egymásnak homlokegyenest ellentmondó és elméletileg meg nem alapozott ítélet és közigazgatási határozat születik ugyanazon a bíróságon és közigazgatási hatóságon belül, valamint egymásnak ellentmondó jogszabályok, azaz anyagi jogforrások ugyanazon alaki jogforrás keretei között. A jogi értéktan a jogi oktatásban sem kap kellő hangsúlyt.<sup>13</sup>

Nem érzem magamat felkészültnek arra, hogy egy ilyen nagy ívű kutatásba belevágjak. Kutatási és oktatási területem ugyanis pozitív szakjogági terület. Arra azonban, hogy néhány adalékkal hozzájáruljak a jogi értéktan és jogdogmatikai összefüggéseinek a kérdéséhez, néhány körülmény inspirált. Az egyik, hogy mind a nyugat-európai államokban, mind pedig most már a kelet-közép-európai államokban is a jogi szakmai szempontok helyett egyre erőteljesebben politikai célkitűzések vezérlik a jogalkotást és a jogalkalmazást egyaránt. Már a németeknél is a jogelmélet (Rechtstheorie) csak fakultatív tárgy, holott éppen a németeknél lenne nagy szükség a jogdogmatikára. Ugyanis náluk az olyan alapjogterületeken kívül mint amilyen a polgári jog és a büntető anyagi és eljárási jog, valamint a kereskedelmi és a szociális jog, a másodlagos jogterületek – mint pl. a munkajog – nincsenek kodifikálva. Jóllehet, a nyugat-európai államok többségében – miként Németországban is – a kereskedelmi jog kodifikált, mégis igen sok átjárás van az egyes jogterületek között. A kereskedelmi jogtól az itt említett jogterületekhez, valamint a nem minden országban kodifikált munka-, és szociális joghoz és fordítva. A jogot tanuló ifjúság mindezt nem érzékeli. A joghallgatók lexikálisan a vizsgákra megtanulják a jogszabályokat, viszont a mögöttük álló társadalmi és életviszonyok, valamint a jogforrások rendszerbeli elhelyezése nem érdeklik. Ennek következménye, hogy egyre több olyan hajmeresztő ítélet születik, amely ütközik a társadalom nagy többségének az igazságérzetével és a szakmai követelményeknek sem felelnek meg.<sup>14</sup>

Mindebbe belejátszik természetesen az is, amit a nagy német jogfilozófus, Gustav Radbruch mondott, hogy a joghallgatóknak csak az elenyésző többségét érdeklik a jog elméleti kérdései. A nagy többség csak a jognak azt a praktikus részét kívánja elsajátítani, amivel a jogász pályán mint gyakorló bíró, ügyész vagy ügyvéd sikeresen működni képes.<sup>15</sup>

Ma már azonban ez az állítás is egyre inkább megkérdőjelezhető az amerikai jogász szemlélet térhódítása miatt. Az Amerikai Egyesült Államokban ugyanis az ítéletek túlnyomó többségét szociál- és gazdaságpolitikai, valamint szociológiai megfontolások alapján hozzák meg, amibe belejátszik a normatív aktusok gyérsége miatt az eseti aktushozatal gya-

<sup>12</sup> I. m. 11.

<sup>13</sup> A német és a többi germán rendszerű jogi oktatásban, ahol korábban a jogfilozófia kötelező tárgy volt, most alternatív módon több tantárgy közül választható. A jogi értéktan és a jogdogmatika oktatásának marginalizálódását több, nem szocdem beállítottságú professzor kritizálja.

<sup>14</sup> Visszajelzések bíraktól és tapasztalt idősebb ügyvédektől.

<sup>15</sup> PESCHKA Vilmos: Barangolás Gustav Radbruch életútján Artur kalauzolásával. *Állam- és Jogtudomány* 31/2 (1989), 250–251.

korlátán alapuló case law.<sup>16</sup> Mindennek jogelméleti alapját az amerikai jogszociológia adja, amelynek előtérben állása elhomályosítja a jognak a szociáletikával és a jog belső inerciájával összefüggő kérdéseit. Ennek a szemléletnek a terjedése lazítja fel Európa nyugati és keleti felében a jogot, ide értve a magyarországit is.

## 2. A jogi értékrend mibenléte és gyökere

A jog kialakulásának és fejlődéstörténetének a menete rekonstruálható a mai európai jog kialakulásának és fejlődéstörténetének a nyomon követésén keresztül. Az egyes jogterületekre vonatkozó rendeletek és irányelvek megalkotására akkor kerül sor, amikor az ottani viszonyok uniós rendezést igényelnek. Az így megfogalmazásra kerülő egyes jogterületeket lefedő uniós normák végül kisebb-nagyobb mértékben konzisztens jelleggel összeállnak. Hasonlóan alakult ki az idők folyamán a jog konzisztens dogmatikai jellege és szerkezete, valamint szabályrendszere, továbbá bírói gyakorlata az idők folyamán. Az egyes nemzeti jogok is az „ősi jog” korában valahogy így keletkeztek és így álltak össze a társadalmi igények szerint dogmatikai rendszerré. Az ősi társadalom sem tudott volna működni, ha a közösség tagjai ne lettek volna tekintettel egymás érdekeire. Minden emberi egyedben benne van ősidőktől kezdve az egoizmus és az altruizmus dichotómiája, aminek az aránya az egyes emberek karakterében különböző arányokat ölt és különbözőképpen nyilvánul meg. E két komponens minden szervezett emberi közösség működése szempontjából alapvető jelentőségű. Közösségi kihatásként e tényezők már az ősi társadalomszerveződésekben és az ősi jog-, illetve normarendszerekben már kialakították az igazságosság és a méltanyosság kategóriáját, amelynek egyik bizonyítéka az Ószövetségből ismert „salamoni ítélet”, másik bizonyítéka, hogy az ázsiai termelési mód egészen kora ókori civilizált államszerveződésekben kialakultak az ún. „menedékvárosok”, ahová a talió és a vérbosszú elől el lehetett menekülni. A menedékváros csak akkor fogadta be az oda menekültöt, ha ártatlansága vagy tettének csekély súlya bizonyítást nyert, mert ha az ellenkezője bizonyult igaznak, akkor az asylumvárosból távoznia kellett.<sup>17</sup>

Az ember mint a gerinces vízi és szárazföldi állatvilág legeszesebb, de egyik leggyengébb faj-fenomenja csak szervezett közösségi létben tudta magát a kezdeti időkben fenntartani. Emiatt szükségszerűen alakultak és gyorsan fejlődtek ki azok a normák, magatartási szabályok, amelyek az egymás közötti érintkezést, a mellé-, valamint az alá- és fölérendeltségi kapcsolatokat, továbbá e kapcsolatok során kialakult konfliktusokat rendezték, pozitív tartalommal ítélték meg vagy negatív tartalommal ítélték el. E folyamat kialakulásának elvi alapja a természeti ösztön által motivált családmodell, vagyis a közös háztartásban való biológiai alapon kialakult kiscsaládi együttélési modell volt. Ez utódnemzésen és szaporodáson keresztül nagycsaládi alakulattá, majd törzssé és nemzeti közösséggé (gens) kiszélesedve, kialakította a kiszélesedés által szükségessé vált bizonyos átalakításokkal a családmodellben a vérségi természetösztön által mind a felmenői párkapcsolatokban, mind pedig a lemenők között a férfi javára, az azonos nemű lemenők között pedig a születési időrend alapján fennálló hierarchiát. Ez az alapstruktúra képezte az alapját a számszerűségében egyre gyarapodott mikro (családi), mezo (törzsi) és makro (nemzeti/állami) közösségeken belüli és e közösségek közötti konfliktusok normatív rendezésének, amely a

<sup>16</sup> Dr. Kovács Lászlónak, a Fővárosi Törvényszék ny. elnökhelyettesének tanulmányúti tapasztalata, Florida állam, USA.

<sup>17</sup> TOKICS Imre: *A menedékvárosok*. Adventista Teológiai Főiskola és Országos Rabbiképző–Zsidó Egyetem kiadása, Budapest, 2012, 4. és 6. fejezet.

közösségi formátumok minél magasabb szintjén egyre bonyolultabb jelleget öltött. Az egyre magasabb közösségi szinteken a normatív rendezésnek egyre bonyolultabbá válását a minél magasabb társadalmi szerveződésben megnyilvánuló érdek- és viszonykapcsolati struktúrák volumennövekedése okozta és okozza ma is. Mindezek okán a társadalmi élet megszervezése és irányítása, valamint intézményrendszerének a fenntartása egyre nagyobb szakmai tudást igényelt, aminek következtében kialakult a társadalom vezetésére specializálódott réteg. Ez a réteg ugyanakkor a társadalmi hierarchia tetejére kerülve, egyre el is távolodott a közösségtől, de ugyanez megnyilvánult fordítva is.

Az egyes személyes érdekek manifesztálódtak a hordozóik által képletesen megfogalmazott értékekben. Ezek az individuum tudatában részben az individuális és altruizmus ösztönvilág által elinduló pszichés töltésű érdek- és értékfogalmazás transzformálódott és transzformálódik ma is a hierarchikus kapcsolatokon nyugvó tudati megítéléssel. A társadalmi hierarchiarendszer és vezetési mechanizmus fejlődése fokozatosan állami szervezeti és vezetési mechanizmussá vált és ezzel párhuzamosan az egyéni és a közösségi érdek és értékrendszer normatív rendezése is egyre kifinomult formákban öltött testet, ami a jogtudomány kialakulása és fejlődése során egymással összefüggő dogmatikai rendszeré állt össze. Eme individuális és kollektív mellérendeltségi, valamint alá- és fölérendeltségi közösségi vetületű értékrend egyre finomodó kialakulásában és fejlődésében komoly szerepet vitt a hiedelemből kialakult vallás és az egyre tudományosabban művelő és az állami-politikai életben is járatos papi kaszt, amely a természet törvényszerűségeit is kutatta, hogy az miként használható a közösség javára.<sup>18</sup>

Az ősi, primitív társadalmakban az individuális és a közösségi érdek- és értékfogalmazásokba a már említett ösztön- és rációkomponenseken kívül belejátszott a természetfelettinek tartott természeti erőktől való félelem. Ebből alakult ki a vallás és az antropomorfizált istenkép és istenakarat, amely megalkotta azt az erkölcsi rendet, amely szükséges ahhoz, hogy egy társadalmi közösség működni tudjon. Minden egyes, egymástól távol eső közösség kialakította a maga istenképét, valláserkölc-s-normatív intézményrendszerét, amelyet tagjaival a papi rend segítségével a közösséget irányító réteg pszichés ráhatással a közösséggel elfogadtatott. Ilyen módon az egyed társadalmi közösségekben eredetileg spontánul, de az állatvilág etológiai törvényszerűségeihez hasonlóan<sup>19</sup> az ösztön- és érdekmechanizmus által törvényszerűen kialakult normarendszer a társadalomirányítást a köznép felé leközvetítő, illetve az irányító és az irányított társadalmi komponens közötti közvetítést végző papság közreműködésével kialakult az istenek akaratának tulajdonított erkölcsi rend. Ez az erkölcsi rend az egyes közösségeken belül az individuumok egymás közötti és a közösségek egymás közötti mellérendeltségi, valamint alá- és fölérendeltségi alapon nyugvó előbb már említett emocionális és racionális értékrendet pozitív vagy negatív irányban minősítette és minősíti ma is.

Ahogy az állami és jogi intézményrendszer véglegesen kialakult és stabilizálódott, a ki-formálódott közösségi értékrend a valláserkölc-si értékrenddel egyetértő állami elismeréssel

<sup>18</sup> KÁKOSY László: *Ré fiaí*. Budapest, 1978. (A három egyiptomi mitikus törvényhozóról; Uő.: *Az alexandriai időisten*. Osiris, Budapest, 2001.; V. V. Sztruve (szerk.) *Az ókori kelet világából. Művelt Nép*. Tudományos Ismeretterjesztő Kiadó, Budapest, 1956. (Hamurapi törvényeiről 119–129. és az egyiptomi papi rend államfenntartó szerepéről, 45. sköv. 66. sköv. 95. sköv.); Mózes törvényeit I. a Bibliában (Kiv. 1,19–24. 109–116.); Sigmund FREUD: *Totem és tabu*. Gönczöl Kiadó, Budapest, 1990.; Emile DURKHEIM: *A vallási élet elemi formái*. Harmattan Kiadó, Budapest, 2002.

<sup>19</sup> L. előbbi jegyzetet, továbbá CSÁNYI Vilmos: *Az emberi viselkedés*. Sanoma Kiadó, Budapest, 2007; SZMODIS Jenő: A jog a humánetológia tükrében. *Magyar Tudomány* 5 (2011), 545–557.

vált jogi értékrenddé. Ahhoz azonban, hogy ez a jogi értékrend eredményesen érvényesülni is tudjon, az szükségeltetett és szükségeltetik ma is, hogy megfeleljen az érintett jogalanyok, vagyis a társadalom tagjainak és az általuk vagy az intézményeik által létrehozott művi (fingált) jogalanyok, jogi személyek által felismert és megfogalmazott érdekeknek vagy az irányító hatalom és az irányítottak között informális vagy formális társadalmi konszenzussal mindkét vagy mindenegyik oldal által elfogadott érdekharmonizációnak. Ezt kellett a társadalmi fejlődés korábbi szakaszaiban erősebb, majd egyre gyengülő vallási töltésű erkölcsi normarendszernek is megerősíteni. Az érdekelismerés és annak erkölcsi jellegű értékelése párhuzamosan futott és fejlődött egymás mellett, egymásra is kölcsönösen hatva, amit többnyire ugyancsak párhuzamosan egymásra tekintettel szentesített a vallási és az állami intézményrendszer. E két érdekelismerést elismerő és részben alkotó, valamint mind a kettőt szentesítő normaforrás együttműködése funkcionálisan és szervezetenként is különülhet egymástól, ami a zsidó–keresztény/keresztény kultúrkörre jellemző államilag szervezett euro-atlanti/transzatlanti társadalmakra érvényes, de össze is olvadhat egymással, ami viszont a muszlim kultúrkör államaira jellemző. A klasszikus muszlim államokban a vallási és az állami intézményrendszer nem vagy csak alig különül el egymástól és ugyanez vonatkozik a vallásra és a jogi normákra is. A muszlim államokban a „saria” vallási és egyben jogi parancs is.<sup>20</sup>

A muszlim állam- és jogrendszer, állam- és jogelmélet merőben más mint a már jelentősen szekularizálódott euro-atlanti/transzatlanti zsidó–keresztény/keresztény kultúrán nyugvó állam- és jogrendszer, állam- és jogelmélet. Mivel ránk ez az utóbbi vonatkozik, ezért ez utóbbinak a jogi értékrendjének a kérdéseivel foglalkozunk. Ebben a kultúrkörben kialakultak különböző társadalmi együttélési konvenciók, illemszabályok, amelyek különösebb értéket nem képviselnek, mivel jelentősebb absztrakt egyéni vagy közösségi érdek nem áll mögöttük. Ezért a vallás nem emelte a társadalomtörténeti fejlődés során erkölcsi szabállyá, erkölcsi normává és ezt a társadalom sem igényelte tőle. A nagyobb absztrakt egyéni és közösségi értékeket az állammal általában együttműködő vallási intézményrendszer általában erkölcsi értéknek ismeri el és ilyenként is szentesíti. Ugyanakkor a legtöbb erkölcsi értéket az egyházi és állami intézményrendszernek a muszlimhoz viszonyított elkülönülő, mégis azonban fennálló együttműködése folytán kifejezetten a vallási körön túlmutató erkölcsi értékek és normák túlnyomó többségét az állam is jogi értéknek ismeri el és jogi norma rangjára emeli. Ez a folyamat a szekularizálódott korunkban, ha nem is közvetlenül, de a kereszténydemokrata vagy keresztényszocialista pártoknak a parlamenti és sikeres választás esetén kormányrésztvételi közreműködése, valamint a korábban kialakult és államilag jogi értéknek és normaként történt szentesítés tradícionális erkölcs és jogtudati továbbhatásként továbbra is fennáll. Legújabb korunkban azonban voltak átmeneti időszakok, amikor a vallási és állami intézményrendszer, a vallás erkölcsi, valamint a közjogi érték- és normarendszer szembe került egymással. Erre mindig a diktatúrák idején és csak átmenetileg került sor. Erre utal a francia forradalmat követő jakobinusi, a német nemzeti és az orosz internacionalista szocialista diktatúrának a vallásellenessége, amely diktatúrák szétporlásában jelentősen közrejátszott az, hogy e diktatúrák által megalkotott jogi normák és értékek szemben álltak a megfélemlített nagy többség érdekeivel és a hagyományos erkölcsi és jogi renddel, valamint erkölcsi és jogi értékekkel, amelyek tartalmi kibontására a továbbiakban kerül majd sor.

<sup>20</sup> Bin Salin Muhamat: *Jogok és kötelezettségek az Iszlámban*. Aluat Iszlám Alapítvány Kiadása, Miskolc, 1994; JÁSZY János: *Klasszikus iszlám jog, egy jogi kultúra természetjoga*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006.



Ez a stabil, hagyományos erkölcsi értékrend és normarendszer az értékmérője a jogi normarendszernek, azaz a pozitív jognak és a pozitív jog által elismert jogi értékeknek. Lényegében ez az erkölcsi normarend az értékmérője a pozitív jognak, vagyis annak, hogy a pozitív jog helyes vagy helytelen, használ-e az államilag megszervezett emberi társadalomnak, intézményeinek, valamint tagjai többségének. Mivel pedig ez az erkölcsi értékrend a mércéje a jogi értékrendnek, a jogelméletnek egyik, a jogi értékek és normák minőségi megmértésével foglalkozó irányzata a pozitív jog eszmei mércéjét jelentő erkölcsi értékrendet és nézőpontot „természetjognak” nevezte el. A természetjog mögött álló erkölcsi eszme- és értékrendszer az, amely a pozitív jogmércéje. Eme erkölcsi értékrend alapján ítéltetik meg a létező pozitív jog és értékrendje, hogy az mennyiben helyes, mennyiben helytelen vagy hibás. A létező pozitív jog a „sein” világa. A természetjog ezzel szemben a „sollen” világa, amely azt mondja meg, hogy a létező pozitív jognak milyennek kell vagy kellene lennie.

A pozitív jogelméleti iskola, mindenek előtt Hans Kelsen és követői, de ugyanígy a szocialista jogelmélet is tagadja, tagadta a természetjog jogi jellegét.<sup>21</sup> Ugyanakkor Gustav Radbruch, Verdros, ma pedig Bidlinsky a természetjogot befogadja a jog intézményrendszerébe.<sup>22</sup> Azon keresztül, hogy a természetjog a pozitív jog értékmérője, mindenképpen jogi kategóriának kell tekinteni, aminek nem a létező tételes jogban van helye, hanem a jogtudatban és részben a jogalkalmazásnak az értékelésében. Az ún. természetjog egyfelől megméri és értékeli a tételes jogot „de lege lata” és eme értékelő vizsgálat alapján megmondja, hogy „de lege ferenda” milyennek kellene lennie az általa értékelt jogi normáknak és jogalkalmazásnak. Ez az egyik feladata. A másik feladata a természetjognak az, hogy megítélje és értékelje az olyan jogcselekményt, ami az alapvető erkölcsi és ezen keresztül a természetjogi értékrenddel ütközik. Így lehetett Radbruch természetjogi koncepciója alapján nem csak erkölcsileg elítélni és kiközösíteni, hanem jogilag is bűnösnek nyilvánítani a nürnbergi perben azokat a nemzetiszocialista vezetőket, akik azzal érvelve hajtották végre emberiség elleni bűntetteiket, hogy mindezt az akkori harmadik birodalmi jogrend által előírt kötelezettségük gyanánt tették.<sup>23</sup> Így lehetett büntetőjogilag felelősségre vonni a Polpot-rezsim vezetőit, akik Kambodzsában tömegeket irtottak ki, magyar viszonylatban pedig így lehet vagy lehetett volna büntetőjogilag felelősségre vonni mindazokat, akik az 1956-os magyar forradalom idején sortűzek elrendelésével tömeggyilkosságok részesei voltak.<sup>24</sup> A természetjog ilyen módon a jogalkalmazás síkján is jogi eszköz, értékmérő, értékelő elbírálást motiváló jogi realitás.

Összefoglalva az eddigieket, a jogi értékek részben a természetjog által képviselt jogi nézetekké és értékeké emelkedett történetileg kialakult erkölcsi normákat a jogtudomány és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás elvi és gyakorlati tapasztalatai, továbbá más szakterületek jogilag releváns igényei alapján leszűrt komplex követelményrendszerét fogja ismeretelméleti kategóriaként össze. Lételméleti kategória maga a pozitív jog, vagyis a

<sup>21</sup> Hans KELSEN: *Tiszta jogtan* (ford.: Bibó István) 1988.; Uő.: *Theory of Norms*. Clarendon Press, Oxford, 1991.

<sup>22</sup> Gustav RADBRUCH, i. m. 2; Alfred VERDROSS: *Zur Konstruktion des Völkerrechts*. Wien, 1914; Uő.: *Das Problem des freien Ermessens und die Freiheitsbewegung*. Wien, 1914.; Franz BIDLINSZKI: *Juristische Methodslehre und Rechtsbegriff*. Springer Verlag, Wien–New York, 1991.

<sup>23</sup> Péteri Zoltán, Gustav Radbruch és a realista jogfilozófia néhány kérdése. In: *Kritikai tanulmányok a modern polgári jogelméletről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963, 349–401.

<sup>24</sup> KAHLER Frigyes: „Mától kezdve lövünk.” *Tíz év után a sortűzekekről*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2003.

meghozott normatív és az egyedi, eseti aktus. A jogi értéket különböző ontológiai és gnoszceológiai szempontok alakítják. A jogi érték és értékelés, valamint az érték tárgya közötti kapcsolatot maga az értékelés kategóriája teremti meg.

### 3. A jogalkotás és a jogalkalmazás értékelésének a kérdése a jogi értékek szerint

A természetjognak és a pozitív jognak egyaránt egyik legnagyobb problémáját jelenti, hogy mikor „igazságos” egy jogi norma vagy normarendszer vagy pedig egy jogi normatív aktuson alapuló egyedi aktus, ide értve a bírósági ítéletet is. Összességében nézve az értékelési szempontokat, emocionális és racionális eredetű erkölcsi tudat alapján ítélik és értékelik e vonatkozásban a laikus közönség és ehhez hozzátéve a szakmai felkészültséggel és ismeretekkel rendelkező jogászai kör a tekintetben, hogy mikor helyes egy jogalkotás és egy jogalkalmazás, aminek mércéjeként mind a két esetben megjelenik az igazságosság kategóriája. Az „igazságosság” lényegében az „igaz” tulajdonságjelzőnek az absztrakciója. Az „igaz” szó jelzőként azt fejezi ki, hogy valamely állítás vagy nézet vagy pedig érzékelés, illetve tapasztalat/tapasztalás, valamint tudás és ismeret a valóságnak megfelel-e? Az „igaznak” ellentétpárja a „hamis”. Míg az „igaz” vagy „hamis” ismeretelméleti, azaz gnoszceológiai kategória, amely az objektív valóság lételméleti, azaz ontológiai kategóriával áll összefüggésben, kölcsönös kapcsolatban. A konkrét ontológiai és gnoszceológiai, vagyis lét és ismereti kategóriának sokoldalú és sokszínű megnyilvánulása absztrakciójának első szintje az igazságosság és a hamisság kérdése. Azért ez az első szintje, mert itt az igazságosság fogalma mögött ontológiailag reálisan létező jelenségek lételméleti gyűjtőfogalma áll és ehhez adódik hozzá a gnoszceológiai absztrakciót jelentő igazságosság fogalma. A második szintű absztrakciót az jelenti, amikor az ontológiai fenomének jelentős része nem konkrét, hanem absztrakt, tudatban megnyilvánuló jelenségek. A jog, mint kettős, egyfelől pozitív jogi, másfelől pedig mint természetjogi fenomén, a tartalmát az egyénekből és intézményekből álló államilag szervezett társadalomban a közmegegyezésen érdekek és az irányító szférából lefutó oktrojált érdekek összeegyeztetéseként gnoszceológiai megfogalmazódó erkölcsi eszmei értékvilágot alakítja ki. Egyben pedig manifesztálódik a társadalomban tradicionálisan kiépült erkölcsi normarend teljes vagy részleges szabályozásában és e szabályoknak a közjogi/közigazgatási jogi, valamint a magánjellegű jogi konfliktusok feloldásának módjában. A jogi igazságosságnak és az e princípium alapján történő jogi értékelésnek ebben az összefüggési láncolatában öt értékelési terület jelenik meg. Az egyik a pozitív jognak természetjogi értékelése, a másik a jogalkalmazásnak a tételes jogi szabályok alkalmazásának helyességét érintő természetjogi értékelése, a harmadik a jogalkotás jogalkalmazási korrekcióját megvalósítani megkísérlő aktus mikénti sikerének a természetjogi értékelése, a negyedik a jogalkalmazásnak a neki megfelelő természetjogi elvek alapján történő értékelése, az ötödik pedig a jogalkalmazás eredményének a laikus közvélemény általi értékelése. Ezt követően vizsgáljuk meg kissé bővebben a természetjogi értékelés e négy területét!

Ami az elsőt illeti, a pozitív tételes jogi normáknak a természetjogi normák vetületében történő értékelése a jogi értékelés korai időszakában a theista indíttatású erkölcsi elveken nyugodott. Aquinói Tamás az Isten által az emberi természetbe beültetett jogéretetből vezette le a természetjogot és annak normarendjét.<sup>25</sup> A későbbiekben is a természetjogot, a *ius naturalae*-t az ember vele született jogéretéből vezették le, azonban egyre halványuló,

<sup>25</sup> AQUINÓI Tamás: *Summa theologica* (lex aeterna, lex naturale, lex humana).

majd eltűnő isteni közrehatás mellett. Gustav Radbruch már a természetjogot és annak elveit az ember bio-fiziológiai, racio-emocionális természetéből vezette le.<sup>26</sup> A magyar Peschka Vilmos ennél tovább ment, kimondva azt, hogy minden tételes jogi norma csak akkor talál önkéntes követésre, ha összhangban áll a társadalom objektív mozgástörvényeivel, amelyek lehetnek gazdaság-, szociál-, egészség- és kultúrpolitikai és szervezési jelegűek, kihatva a köz- és a magánszférára egyaránt.<sup>27</sup> A társadalom objektív törvényszerűségeinek ugyanakkor meg kell felelniük a természet-, végső soron az „Universum” objektív törvényszerű mozgásának is.<sup>28</sup> E megfelelési láncolatnak tipikus területe a környezet- és a természetvédelmi jog, amely lemegy egészen a természet, sőt az ember szempontjából adequat és inadequat Universumig. Az emberiség pusztulását jelenthetik az olyan normatív és eseti jogi aktusok, amelyek globális méretű környezeti vagy természeti katasztrófával, az ökológiai egyensúly irreverzibilis megbontásával járnak.<sup>29</sup>

A természetjogi szempontú értékelés második nagy területe, amikor a jogalkalmazásnak a vele összefüggő tételes jogi szabályokkal történő összevetéséből kívánjuk megállapítani, hogy a jogalkalmazás során meghozott határozat az adott tényállást az ontológiai és a gnoszceológiai összefüggés alapján helytállóan, vagyis a valóságtartalomnak megfelelően állapították meg a bizonyítási eljárás során. Ez azt jelenti, hogy helytállóan rekonstruálta-e a jogalkalmazó a tényállást és helyes jogi következtetéseket vont le a tényállást érintő egy vagy több jogszabály alapján. Eme értékelés során az egyedi (közjogi-közigazgatási) aktus és a bírói ítélet értékelésénél a jogászai szakmai értékelés elsődlegesen arra irányul, hogy a meghozott közjogi-közigazgatási aktus vagy bírósági ítélet mennyiben felel meg a tényállásra vonatkozó egy vagy több jogi normának, jogszabálynak. Itt az értékelés alapja, hogy a jogalkalmazó minél bonyolultabb ügyet miként tudott a reá vonatkozó pozitív jog alkalmazásával a pozitív jog szempontjából helyesen megoldani. Tipikusan ilyen szakmai értékelés történik a jogorvoslati eljárás során, ahol a szakmaiság, a szakmai ismereteken nyugvó jogérzet és végső soron a felsőbbíróság racionális alapon motivált jogtudati-természetjogi szemlélet jelenik meg a felülbírálás során. Ugyanakkor az ún. „igazságérzet”, vagyis az erkölcsi elveken alapuló természetjogi tudat is befolyásolja a felsőbbíróságot a felülbírálás során.<sup>30</sup>

Az értékelés harmadik formájánál az értékelés tárgya szintén a jogalkalmazás, azonban az értékelő alany nem a szakma, hanem a laikus közönség, valamint az ügyben szereplő felek. Abban az esetben, ha az adott eljárás során az elbírálendő ügygel összefüggő pozitív jog az erkölcsi normarendszerrel és ezen keresztül a lakosság „természetjogi tudatával” adequat módon összekapcsolódik. Az egyes ügyek elbírálásáról adott laikus szakmai értékelések is helytállóak lehetnek, bár az ilyen kérdésekben a laikus értékeléseknél a megítélés legtöbbször szubjektív érdekek által vezérelt emocionális indíttatásból adódóan a szakmai

<sup>26</sup> RADBRUCH, i. m. 14.

<sup>27</sup> PESCHKA: A társadalmi folyamatok és a jogalkotási folyamat összefüggéseinek néhány problémája. *Állam és Jogtudomány* 6 (1963), 174.

<sup>28</sup> Bővebb kifejtését l. PRUGBERGER: A jogi normák a természeti és a társadalmi törvényszerűségek összefüggésrendszerében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 30/1 (2012), 125–145.

<sup>29</sup> James LOVELOCK: *A földi élet egy új nézőpontból*. Gönczöl Kiadó, Budapest, 1992.; Uő.: *Gaja halványuló arca*. Uo.

<sup>30</sup> Ez a nézet összefügg a szabadjogi iskola felfogásával (l. Stammner, in: Somló, *Jogbölcselet*, 42–43.), de megtalálható Peschkánál is. Peschka, i. m. 17.; Uő. *Érték és érték kategóriák a jogalkotásban*, *Jogtudományi Közlemények* 4 (1981), továbbá Uő. *A jog sajátossága*. Akadémiai Kiadó, 1988, 154–158.; Uő.: *Appendix a jog sajátosságához*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és MTA. Állam- és Jogtudományi Intézet, 1992. III. fejezet.

értékeléstől elrugaszkodva gyakran túlzottan indokolatlanul és megalapozatlanul erősen elrugaszkodó negatív vagy pozitív értékelésre kerül sor az érintettre vagy a közvélemény részéről. Ugyanakkor igen sokszor a laikus közeg igen helyesen értékeli bizonyos eseti aktusokat, bírósági ítéleteket, amelyeket igazságtalannak, a kialakult erkölcsi normákkal, végső soron a természetjogi elvekkel ellentéteseknek érez. Ilyen negatív közvéleményi értékelésre legtöbbször olyan esetben kerül sor, amikor eme erkölcsi-(természet)jogtudattal és a közmegegyezés által elfogadottan kialakult érdekharmónizációval ütközik egy eseti döntés, amely mögött kapcsolati érdek vagy politikai megfontolás húzódik meg és motivál.<sup>31</sup>

Az értékelés negyedik formájánál a jogalkalmazáson keresztül az annak során érintett jogi normák megítélésére kerül sor. Lehet, hogy a jogi norma már meghaladott és nem felel meg a társadalom különböző megalapozott, indokolt elvárásainak. Ez esetben a szakmai értékelésre az alapszintű jogalkalmazás során kiterjesztő vagy megszorító jogértelmezésre, esetleg „*analogia legis*”-re kerül sor az elsőfokú közjogi-közigazgatási aktus vagy bírósági ítélet meghozatalánál. A társadalmi igények és a pozitív jog közötti jelentős feszültség, diszkrepancia fennállása esetében a jogorvoslat során, mégpedig annak legfelső szintjein elvi döntések és irányelvi határozatok formájában történik az egyedi aktuson, ítéleten keresztül érintett egy vagy több normatív aktus, jogforrás értékelése, amikor is vagy olyan kiterjesztett jogértelmezésre vagy bujtatva „*analogia iuris*”-ra kerül gyakran bujtatva sor, ami már quasi új jogi norma. A Kúriának az elvi határozatai ezért az eseti aktus, ítélet és a minden jogalany részére közvetlen jogforrásként funkcionáló jogszabály között álló olyan jogforrás, amely az alsóbíróságok számára közvetlen, míg a jogkereső közönség számára az ítéletet meghozó bíróságon keresztül közvetett jogforrás. Ez a kifejezetten szakmai értékelés a jogi értékelésnek egy olyan magasabb szintjét jelenti, amelynél a többnyire erkölcsi és alapvető jogi belső normarendszeren túlmutató társadalompolitikai, gazdasági és a társadalom szempontjából lényeges egyéb szakmai kritériumokat is figyelembe kell venni. Ez az értékelési mód igen gyakran meghaladja a szűkebb erkölcsi-jogtudati természetjog kereteit, amit Peschka Vilmos kitágított a társadalmi folyamatok objektív törvényszerűségeinek történő megfeleléssel.<sup>32</sup> Ez azonban esetenként további tágítást igényel a természet és az *Universum* objektív törvényeinek a tekintetbe vételével is.<sup>33</sup> A színvonalas komplex szakmai értékelés mindezt igényli.

Eme a társadalom- és egyéb tudományterületi szempontokkal teletűzdelt jogász normáértékelés mellett nem hagyható figyelmen kívül az értékelés ötödik formájaként aposztrofálható az az értékelés sem, amelyet e vonatkozásban a laikus közönség tesz. A laikus értékelés legtöbbször erkölcsi-szociális szempontok szerint értékeli ilyen esetekben az eseti aktust és azon keresztül a jogi normát is. Erre főleg akkor kerül sor, ha nem csak az eseti aktus, hanem a mögötte meghúzódó jogi norma és gazdasági, szociális, valamint emberjogi-szabadságjogi, kollektív-kisebbségi normákat sért. Ilyen jogsérelmekre és a természetjog valamint a pozitív jog közötti diszkrepanciára elsősorban diktatúrák időszakában és azt követően kerül sor. A társadalom többsége ilyenkor a megfélemlítés okán „belső karanténba vonulva” hallgatólagosan önmagába fordulva értékeli. Van amikor a diktatúrát a társadalmi többség revolúcióval vagy külső segítséggel dönti meg. Legtöbbször azonban erre törvényt és békés úton, választással kerül sor. Az első esetben az értékelés gyakran szubjektív társadalmi dühvel párosulva likvidál, ha pedig jogi eljárásokra sor is kerül, nem biztos, hogy az objektív is lesz. Ilyenkor az elszenvedett sérelmek robbanásszerűen törnek felszín-

<sup>31</sup> PESCHKA: i. m. 26.

<sup>32</sup> PESCHKA: i. m. 26.

<sup>33</sup> PRUGBERGER: i. m. 27. Ilyen álláspont tűnik ki Ádám itt hivatkozott munkáiból is.

re és legtöbbször az eljárásokat és az értékeléseket bosszú és elégtételvétele inspirálja. Ilyenkor a fékező erőt, és az objektív jogi értékelés irányába történő tompítást, ha diktatúra megdöntésében külső erő is segítséget adott, ez a külső erő képes többé-kevésbé biztosítani. Ha viszont a diktatúra felszámolására nem revolúcióval vagy külső beavatkozással, hanem evolúcióval kerül sor (békés átmenettel), mint amilyen a Franco halálát követő spanyol és az 1990. évi magyar rendszerváltás is volt, a korábbi diktatúra reprezentánsi, illetve nómenklatúra köre viszonylag könnyen ki tud bújni gyakran az igazságszolgáltatás segítségével a jogi felelősségre vonás alól. Vagy ha nem is, a jogi felelősségre vonás következménye lényegesen enyhébb lesz, mint amit a jogi szakma objektíven értékelő irányvonala, valamint a társadalmi közvélemény az erkölcsi elveken nyugvó (természetjogi) jogérzete alapján elvárna.

Mindez, amiről most szó esett a jogi értékelés, nem pedig a jogi értékek területe. A kettő azonban szorosan összefügg egymással. Jogi értékelés ugyanis nincs jogi értékek nélkül. A jogi értékelés lehet helyes és lehet torz. Helyes akkor, ha a társadalomtörténetileg kialakult objektív tényezők szükségszerűségén alapulva társadalmi érdekegyensúly és béke érdekében kialakult erkölcsi, illetve természetjogi rend, valamint a tudomány által felismert objektív társadalmi és természeti törvényszerűségek alapján kerülnek megítélésre a normatív és eseti aktusok. Torz viszont, ha ezekkel szembe megy és manipulál, ami különböző társadalmilag káros áramlatok és politikai, hatalmi kurzusok manipulatív és/vagy kényszerítő hatására gyakran előáll. Ma, a neoliberais globalizáció világában a köz- és a magánéletet behálózó pénzügyi és gazdasági hatalom, amely maga alá gyúrte mára az államot, és éppen úgy, mint az egykori szocialista jogelmélet, elutasítja a már szekularizálódott modern természetjogi irányzatot (Radbruch, Verdros, Bidlinsky), piadesztára emelve a pozitív jog belső inerciái alapján történő Kelsentől származó szűk szakmai értékelését. Helyette olyan gazdasági, vagyontörklési és együttélési szabályrendszert kíván kialakítani, amelyben az egoista önzés dominál. Ez az új irányzat szembe helyezkedve az erkölcsi/természetjogi értékrenddel és lényegében ezen, valamint a különböző szakterületek jogilag releváns tudományos felismerésen nyugvó követelményeivel (pl. anyagi hasznoszerzés és gazdasági vállalkozás-indítás végetti környezet és természetrombolás) előjön a maga társadalomromboló extrém, a hagyományos jogrendet megváltoztatni törekvő igényeivel.<sup>34</sup>

Konkrétan, a gazdasági életben a verseny tisztaságát és tisztességes folytatását védő normákat, a tulajdongyakorlás szociális megkötését előíró szabályokat, a szociális hálót jelentő normatív előírásokat és más normatív együttélési értékeket kívánja lebontani a felsőbbrendűségi ember gazdasági és vagyoni erőfölényének teljes egoista kiteljesedésének előmozdítása érdekében. Visszatérőben van az Thomas Hobbes-i „ember embernek farkasa” anarcho-egoista küzdelem uralmának az elismerése, az „ego” minden oldalú érvényesülését elősegítését célzó eszközök válogatás nélküli alkalmazásának az erkölcsi és jogi legalizálása, amelynek anarcho-liberalizmusa szétroncsolja a társadalmat. Ezt az USA-tól elindult és ma már az EU-ban is egyre erőteljesebben érvényesülő eltorzult még csak részben pozitív jogi, azonban konzisztens jogtudati értékrendet, egyre erőteljesebben érvényre kívánják juttatni minden nemzeti államban bizonyos hatalmi erők.<sup>35</sup> Az új, neoliberalista

<sup>34</sup> Geog SUSAN: *A luganoi tanulmány*, közli CSATH Magdolna: i. m. 23.

<sup>35</sup> POKOL Béla: *Globális uralmi rend*. 1–2. kötet, Kairosz Kiadó, Budapest, 2005. és 2008. 1. k. 36–59., 2. k. III–VI. fejezetek, VIII. fejezet 3–5. pontok; Hans-Peter MARTIN–Harald SCHUMANN: *A globalizáció csapdája*. Perfekt Kiadó, 1998, 103–116.; David C. CORTEN: *Tőkés társaságok világ-uralma*. Kapu, Budapest, 5. kiadás, 2. fejezet; CSATH Magdolna: *Kiút a globalizációs zsákutcából*. Kairosz Kiadó, Budapest, 3. kiadás, 2. fejezet; BOGAR László: *Lefelé a létezés lejtőin*. Kairosz Kiadó,

globalo-társadalmi-állami rendszert felépíteni akarók egyfelől az egoista képességek minél szélesebb kiteljesedésének elősegítése érdekében minden közösségi altruista korlátot le kívánják bontani, aminek eszköze a dereguláció. Az egoista vagyonfelhalmozás és a képességek szerinti határtalan haszonszerzés lehetővé tételét pedig a privatizáció és az állami korlátok lebontásával kívánják elérni. Annak érdekében pedig, hogy mindez sikerüljön, az önkormányzati rendszer helyett a minél erősebb e szemléletet képviselő állam részére egyre erőteljesebb centralizációt segítik elő. Ennek érdekében támadják a kollektív jogokat a nemzeti kisebbségek esetében, ami összefügg a világkormány kialakításának a tervével. Ennek közbelső lépcsője, hogy az európai nemzeti államok szuverenitásának a felszámolásával az USA mintájára Egyesült Európai Államok jöjjön létre uniformizált kultúrával, egységes pénznemmel, egységes gazdasági rendszerrel és nyelvvel, ami itt is az angol lenne. Annak érdekében pedig, hogy a nem sikeres és a kevésbé tehetséges és ezért a mai magasabb technikai igényeknek megfelelő munkára, vagyis az uralmon lévő gazdag rétegnek maximális profit kitermelésére nem kellően alkalmasnak tartott személyek és népcsoportok utódnemzésének és általában a köznép szaporodásának korlátozása érdekében a nem termékenyítő szexuális másságot képviselőket a tolerancia helyett pozitív diszkriminációban részesítik. Ennek érdekében a nemek közötti egyenlőséget ez az irányzat a természet törvényeivel teljesen szembe helyezkedve akként értelmezi, hogy a gyermeket nemi identitásának elfojtásával neutrálisan kell nevelni azért, hogy felnőtt korában maga döntse el, hogy a férfi vagy a női nemhez akar-e tartozni. A globalista értékrend teljesen szembe helyezkedve az Univerzum, a természet, a társadalom, az emberi egyed, a gazdaság és a moralitás alapvető törvényszerűségeivel, szét akarja verni az ezek szabályozására történelmileg kialakult a pozitív jogban és az azt értékelő természetjogi szakmai és köztudatban történelmi tapasztalatok alapján szükségszerűen kialakult értékrendet és jogi intézményrendszert.

#### **4. A főbb jogi érték kategóriák a jogrendszer főbb ágazataiban és intézményeiben**

A jogi értékek a jogrendszer jogdogmatikailag kialakult tagozódásnak egyes ágaiban és intézményeiben bizonyos strukturális alaphasonlóságok mellett a jogág jellegének megfelelő eltéréseket mutatnak.

Az alaptörvény, illetve az alkotmányjog fogja össze elvi szinten a közjogi, a közigazgatási jogi, a magán- és gazdasági jogi, valamint a szociális jogi, továbbá a büntetőjogi értékeket. Ezek közül az Alaptörvény csak a központi és az önkormányzati államhatalmi és igazgatási szervek egymás közötti viszonyát, valamint az állami mechanizmus egészét, beleértve a legfelsőbb szinten fennálló államhatalmi ágak, úgy mint a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás közötti megosztást, továbbá a központi hatalom és az önkormányzatok közötti viszonyt rendez. Itt az alapvető érték a hatalomkoncentráció megakadályozását célzó államhatalmi ágak megosztása az itt megemlíttett állami mechanizmus elemek között. Ez az elv már megjelent az ókori görög és római társadalomban. Athénban és Rómában a demokrácia idején egy éves megbízással választották meg a két államfőt, a két basileost, illetve a két consult, kik közül mindegyik felváltva két évig irányított, míg ez alatt az idő alatt a másik felügyelte, ellenőrizte társának irányítói tevékenységét. A középkori Velencei Köztársaságban egy hármasság egyensúlyt hoztak létre, ahol a hatalmi egyensúlyt egy kölcsönös ellenőrzési háromszög biztosította, ami a Nagytanács, a Tízek Tanácsa és a Dozze között állt fenn.

A modern államokban a hatalom legfelső szintjén a hatalommegosztásnak ehhez hasonló modelljét jelenti a parlamentáris monarchia és köztársaság, valamint a prezidenciális és a félprezidenciális köztársaság. Az a némi különbség e rendszerek között, hogy a prezidenciális és a félprezidenciális államformánál az államfő erősebb a kormánynál, sőt a prezidenciálisnál az államfő alakítja meg a kormányt és ő egyúttal a kormány feje (USA), míg a parlamentáris államforma esetében a kormány az államfőnél erősebb fenomenon. A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatalommegosztásnak ez az elve a történelem során ismétlődően csorbát szenvedett egészen a napjainkig, mert a hatalomkoncentrációs kísérletek az esetek többségében sikerültek. A hatalomösszpontosítási törekvéseknek két technikája van. Az egyik, az általában 4–5 éves mandátumra megválasztott nem örökletes államfő választási manipulációkkal igyekezik számtalan ciklusra tartósan megválasztatni magát, a másik megoldás pedig, hogy a legfelső állami funkciókban megbízatásuk letelte után ugyanazok a személyek maradnak meg, csak egymást cserélik az egyes posztokon. Az EU is ma már egyértelműen hatalomkoncentrációra törekszik, csak más módon. Egyfelől a maga belső szervezetét úgy alakította ki, hogy az EU kormányát jelentő Bizottság hozza meg az alapvető jogforrásokat, nem pedig a Parlament. A Bizottság és annak az elnöke az Európai Bank és az IMF segítségével a támogatásokon és a hitelezéseken keresztül egyre erőteljesebb pénzügyi és gazdasági felügyeletet kíván gyakorolni a tagállamok felett, rákényszerítve azokat, hogy elvonásos menztraim ortodox pénzügyi és gazdaságpolitikát folytassanak a szupranacionális pénzügyi és gazdasági szervezetek előnyére, a lakosságot sújtva. Ez az irányzat a tagállamok szuverenitásának a korlátozásának a politikájával igyekszik előkészíteni az USA modelljéhez hasonló Európai Egyesült Államokat.

Ami a központi hatalom és az önkormányzatok viszonyát illeti, optimális szervezési érték a települési önkormányzatoktól felfelé, a területi önkormányzatokon keresztül a korlátozott szuverenitással rendelkező tartományok szövetségeként kialakított állammodell. Ilyen a Német Szövetségi Köztársaság, Ausztria, és Svájc állammodellje. Ehhez kezd hasonlítani az európai latin államok tartományrendszerét is. A tartományok Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában egyre nagyobb önállósággal rendelkeznek. A francia departmanok esetében is több önállóságot biztosít ma már a központi hatalom. A skandináv államokban is nagyfokú önállósággal rendelkeznek a települési és a területi önkormányzatok. Ez köszönhető az EU-nak, ahol pozitív tendenciaként támogatják a régiók kialakítását. Az itt említett országokban a tartományok egyúttal gazdasági régiókként is funkcionálnak. Magyarországon is voltak kísérletek a több megyét átfogó régiók kialakítására, amelyek Ausztriához hasonló tartományként is funkcionálhattak volna. A jelenlegi második Orbán kormány azonban inkább a központosítás felé hajlik. Ennél fogva a régiók felállítására nem került sor, a megyék önkormányzati státusa meglehetősen formális, míg a települések önkormányzati jogosítványait a kormány egyre szűkíti és a járási hivatalok felállításával szoros ellenőrzés alá vonja. Érdemes figyelni azokra a kiemelt területi autonómiákra, amelyek az egyes államokon belül a nemzeti kisebbségek kollektív önszerveződéseinek állami elismeréseként alakultak ki. Kifejezetten ilyen államberendezkedés áll fenn Belgiumban, ahol a vallon, a flamand és a német közösség alkot nemzeti területi autonómiát. Spanyolországban ugyancsak nemzetiségi alapon kiemelt tartomány Katalánia, Olaszországban pedig a kétnemzetiségű és kétnyelvű Dél-Tirol. Hasonlóval lehet találkozni Svédországban, Finnországban és Dániában is. Ilyeneket területi szinten is indokolt lenne kialakítani Magyarországon is a szlovákok, a szerbek és a románok javára akár két- vagy háromnyelvűséggel és két vagy három nemzetiséggel. A Pilisben a magyar–szlovákkal, Vas megye dél-nyugati csücskében a szlovén(vend), a déli határterületeken a horvát és a szerb kisebbséggel, Békés megyében pedig a szlovák és a román kisebbséggel. Csak így várhat-

na el joggal Magyarország is, hogy a Trianoni Békeszerződés kor elcsatolt országrészekben a magyar kisebbségek is hasonló autonómiákat kapjanak.<sup>36</sup> Az EU-nak kellene ez irányú politikát folytatnia. Csak ilyen körülmények között nyugodnának meg a nemzeti-kisebbségi villongások Közép-Európában. Ez egyúttal az EU érdeke is lenne. Az EU azonban az Egyesült Európai Államok létrehozásának illúziója miatt minden nemzetiségi autonómia törekvéssel szemben áll és ezért negatív értéként éppen a magyarokkal szemben mindig kettős mércével negatív diszkriminációt alkalmaz a Római Szerződéssel és a Lisszaboni Chartával szembehelyezkedve. E téren egyetlen civilizált európai érték egy olyan alulról felfelé építkező autonómiákon alapuló piramis szerkezetű államok integrációjából álló EU lenne, ahol nem az EU volna a legfőbb törvényhozó és végrehajtó hatalom, hanem a parlament volna a törvényhozásért, míg a Bizottság a végrehajtásért, a Curia pedig a jogszolgáltatásért felelős legfőbb európai uniós szerv. Ebbe a felállásba bele illene a kollektív jogokon alapuló nemzeti kisebbségek önkormányzata. Ezen a téren ez lenne az egyik legfőbb alkotmányos természetjogi érték, amit minél előbb pozitív joggá kellene alakítani.

A közigazgatási jog területén az alapvető érték a célszerűség elvének a jogszerűséggel történő összekötése. Ezen kívül a közigazgatástól alapvető elvárás, hogy az Alaptörvényben meghatározott általánosan körvonalazott alkotmányos alapjogokat, alapvető emberi és állampolgári jogokat, ide értve az egészséghez, az egzisztenciális és a szociális biztonsághoz, a munkához való jogot a foglalkoztatás elősegítésével együtt, a vállalkozás szabadságát és támogatását, a nemzeti kisebbségek már említett kollektív és individuális jogait a közigazgatás normatív és egyedi aktushozatalai során. Ezzel függ össze a munkanélküliek ellátásához juttatásának a foglalkoztatás aktív (ingyenes képzés, kiközvetítés, anyagi ösztönzése a munkanélkülieket foglalkoztatóknak, a munkahelyteremtő vállalkozások, vállalatok támogatása, közhasznú munkaszervezés) és passzív (munkanélküli segély) eszközeivel, a társadalombiztosítással a jogosultaknak a megjáró egészségbiztosítási és nyugdíj szolgáltatások időben és maradéktalan teljesítése, a köz- és a felsőoktatásban való részvétel megélhetési krízis nélküli egyenlő esélyű teljesítése. Ide tartozik még a közművelődési és a kulturális joggyakorlás feltételeinek hasonló biztosítása az ez irányú intézmények fenntartásával. A közigazgatással szembeni elvárás, hogy az állam polgárainak biztosítsa mindazon jogokat a közszolgáltatások és az infrastruktúra fenntartásával, amelyek az emberi minőségnek megfelelő élethez szükségesek és amelyeket az Alaptörvény is részben megnevez. Ide tartozik az elesettek felkarolása, a róluk való szociális gondoskodás is. Ezt a települési önkormányzatokon keresztül, valamint a szövetkezeti mozgalom és a szociális vállalatok támogatásával az állam nem csak a jóléti és a szociális állam, hanem a konzervatív liberalizmus időszakában is biztosította a közigazgatás. Ennek jegyében részesültek adókedvezményben és állami támogatásban a szövetkezetek és azok a szociális vállalatok és intézmények, amelyek a testi és szellemi fogyatékkal élők foglalkoztatásáról gondoskodtak. A gazdasági verseny-esélyegyenlőség elvére hivatkozva az EU ezt a pozitív elbánást nem engedi és megvonta az e szervezetek részére korábbi támogatás és az adókedvezmény-nyújtás lehetőségeit<sup>37</sup>

<sup>36</sup> PRUGBERGER Tamás: A magyar önkormányzati rendszer kialakulásának az elvei és gyakorlati kérdései (a hatályos szabályozástól elvonatkoztatva). *Gazdaság és társadalom* 1–2 (1993); Uő.: A települési és a területi önkormányzati rendszer a mai tételes jogi szabályozásban (kritikai elemzés). *Gazdaság és társadalom* 3 (1993).

<sup>37</sup> PRUGBERGER Tamás: A szövetkezeti társaság állami elismerésének problematikus pontjai a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége és az Európai Unió szemlélete szerint. (Tények és kívánalmak) *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica* 25/2 (2007).



A közigazgatással szemben komoly elvárás még az egészséges közéletmezésről és élelmiszerellátásról való gondoskodás és ezzel, valamint a bankok tisztességtelen hitelezési gyakorlatával, és egyes gyártó és kereskedelmi cégek hasonló szolgáltatási módszereivel szembeni fogyasztóvédelem, valamint a környezet- és természetvédelem, továbbá a közbiztonság megszervezése és mind ezekről való gondoskodás. Ezek a közigazgatással szembeni elvárásai jogi értékek azonban igen gyakran a közigazgatásban elterjedt korrupció és ügyfélkezelés miatt nem érvényesülnek. Igen gyakori jelenség, hogy a felügyeleti szervek összejátszanak a felügyeletük alá tartozó szervezetekkel, vállalatokkal és vállalkozásokkal, előre értesítve őket, hogy mikor lesz helyszíni ellenőrzés. A korrupciók egyik tüzfészke a közbeszerzési pályázatok, valamint az állami támogatások elbírálása és oda ítéltése, valamint az ezekkel kapcsolatos visszaosztási gyakorlat. Mindezt az ilyen gyakorlatot folytató államok, így a korábbi balliberális kormányzati éra alatt Magyarország esetében is a korábbi EU bizottság és különösen annak pénzügyi biztosa meglehetősen lazán kezelte. Ennek az eredménye lett több ország eladósodása, így Magyarorszáé is. Ez elsődlegesen a kormánykoalíciókban szerepelt liberális és liberális érzelmű szocialista pártok bűne, mivel tőlük indult el ez a korrupciós és elnéző gyakorlat. Magyarországi viszonylatban Medgyessy mondta ki, hogy az SZDSZ tele van korrupcióval. Ezért is kellett távoznia a miniszterelnöki székből. Az ekkori balliberális Medgyessy kormánykoalíció SZDSZ-es belügyminisztere pedig természetesnek tartotta a megélhetési bűnözést, amivel a társadalomnak együtt kell élnie és mindenki saját maga gondoskodik a védelméről. Ez a szemlélet vezetett az őrző-védő kft.-ék elszaporodásához, ahová a jó kereset miatt tömegével álltak be a rokkantsági és az előnyügdíjat választott életere és még a középkort sem elért rendőrök. Ami pedig a rendőrséget illeti – miként ez most derült ki és most próbálja megtisztítani az állományt a második Orbán-kormány belügyminisztere – korrupciós háló fonja körül. Ilyen körülmények között érthető, hogy az alaptörvényi elvekkel ellentétben egyre romlik a közbiztonság Magyarországon, ami azonban a többi közép-kelet-európai államra is jellemző.

Áttérve a civilizált tágabb területére, e terület jogi értékei két nagy csoportra oszthatók. Az értékek egyik csoportja a kifejezetten magánjogi jogviszonyokra, míg a másik a gazdasági ügyletek jogviszonyaira vonatkozik. A jogi értékek hasonlósága, sőt némelykor azonossága miatt a kettő együtt tárgyalható. Ami a személyiséget, azaz a jogalanyiságot érinti, a jogtörténeti fejlődés során kialakult jogképesség mellett a cselekvőképesség, a korlátozott cselekvőképesség, a cselekvőképtelenség, valamint a vétőképesség kategóriája. Eme kategóriákat a neolibertális modern jogelmélet igyekszik relatívvá tenni.<sup>38</sup> A korlátozott cselekvőképességet felszámolná és cselekvőképessé tenné, az ilyen személy mellé egy pártfogó segítőt kijelölve. Ezzel összhangban a 18 év alatti fiatalok is kaphat Európa-szerre minden további nélkül gépjárművezetői jogosítványt, továbbá szülői, gyámi vagy gondnoki hozzájárulás nélkül köthet munkaszerződést, nőtt a közúti balesetek, valamint az olyan bűnügyek száma, amelyeket jogellenes ügyletlebonyolító cégek kellő tapasztalattal nem rendelkező alkalmazottaik közreműködésével bonyolítanak le annak tudatában, hogy a reájuk kiszabott büntetések enyhébbek. Ugyanakkor eme uniós irányelveken nyugvó liberálisizálás miatt egyre több fiatal kerül munkaviszony helyett emberkereskedői csapdahelyzetekbe.

A tulajdonjogon belül a tulajdonos, a hasznélvező és a bérlő, valamint a hasznóbérlő birtoklási jogát kezdettől fogva korlátozta a szomszédjog, vagyis az az elv, hogy e jogot a szomszéd zavarása nélkül szükséges gyakorolni. Jhering ezt az alapjában fennálló termé-

<sup>38</sup> Lásd JAKAB Nóra: *A margón és azon túl. Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékkal élő emberek cselekvőképességéről*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2013, 2.4. és 2.5. fejezetek.

szetjogi elvet részletekbe menő precizitással dolgozta ki, lényegében a kantai erkölcs-filozófia „categoricus imperativus” fogalmából kiindulva, ahol mindenki cselekedetének a másakra tekintettel fennálló erkölcsi maximán kell alapulnia, hogy a másik is így viszonyuljon hozzá. Ez egyúttal az érdekkategóriák oldaláról azt jelenti, hogy mindenkinek a saját érdekeit a cselekvés és a jogviszony-létesítés során összhangba kell hoznia a másik érdekeivel. Ez a kérdés már az elsődleges tulajdonjogon és a másodlagos dologi jogon alapuló birtoklás területén túlterjeszkedik és átkerül a kötelmi jog területére. Maradva azonban még a tulajdonjognál, a rendelkezési jogot az állam is korlátozhatja az olyan nagy értékű ingók (festmények, egyéb műtárgyak) és ingatlanok (műemlékek) esetében, amelyek össznemzeti vagyónként vannak a kontinentális jogrendszerekben az állam belső szuverenitása alapján nyilvántartva. Jogdogmatikailag fenn áll a tulajdonos részéről egy magánjogi alapon létező közvetlen vagyoni jogosultság, míg az állam részéről pedig egy, a belső szuverenitáson alapuló közjogi jellegű közvetett vagyoni jog. Ez is egy történelmileg kialakult természetjogi elv alapján álló pozitív jogi szabály, ami az Egyesült Királyság jogában a Magna Chartán alapuló íratlan alkotmányon nyugodva minden tulajdon a korona tulajdonaként jelenik meg „in abstracto”, ami „in concreto” az egyes tulajdonosoknál lépcsőzetesen a koronától kapott haszonélvezeti jognak minősül. A valóságban azonban itt is a kontinentális joghoz hasonló nemzeti vagyont képező tulajdonjogról van szó azzal a különbséggel, hogy a kontinentális nemzeti vagyonfogalom szűkebb és csak az értékes vagyontárgyakra terjed ki.

Áttérve ezután a kötelmi jogra, négy természetjogilag és erkölcsileg is elismert alapvető jogi értéket kell számba venni. Az egyik, hogy a feleknek a szerződéses jogviszonyba kerülés során az egyenjogúságon és a jheringi érdekösszhangon alapuló szerződéses jogviszonyban egymás érdekeit figyelembe véve, kölcsönösen együttműködve, korrekt módon kell eljárniuk, vagyis teljesíteniük. A másik elv a „pacta sunt servanda” elv, ami azt jelenti, hogy a szerződéseket a megállapodás szerint kell teljesíteni. A harmadik az előző kettőből fakad, miszerint egyik fél sem használhatja ki tisztességtelen haszonszerzésre a másik fél tapasztalatlanságát vagy szorult helyzetét. Végül a negyedik elv, hogy a szerződéses kapcsolatokban az erőfölénynek nincsen helye.<sup>39</sup>

E négy elv érvényesülése érdekében a polgári jogi kódexek a többnyire blankettaszerződésekkel és előre megszövegezett szerződésfeltételekkel a laikus fogyasztókkal szerződést kötő iparszerű szakmai gazdasági tevékenységet folytató eladókkal és szolgáltatókkal szemben az által nyújtanak védelmet, hogy az állami szervek, az érdekvédelmi szervezetek, valamint bárki peres úton megtámadhatja e szerződési feltételeket. Ezen kívül a polgári törvénykönyvek a fogyasztói szerződések megkonstruálásával külön védelmet biztosítanak a laikusok számára. Ez a védelem európai uniós irányelveken alapulnak. Azonban az EU ezeket az irányelveket újabban tendenciózusan a fogyasztók hátrányára és az iparszerűen szolgáltatók javára módosítja. Így került ki a fogyasztói hitel az ingatlan-hitelügyletek köréből, aminek az eredménye lett sok hitellel ingatlant vásárló vagy felújító kifosztása. Ez összefügg az EU-nak azzal a Magyarországgal is az IMF-hiteltárgyalások előfeltételévé megkísérelt követelésével, hogy a lakossági béreket és nyugdíjakat csökkenteni, adóikat viszont emelni, a bankokat pedig adóelengedéssel támogatni kell. Az így kialakult bankuralom következménye, hogy inkorrekt és előre nem közölt egyoldalú kikötéseikkel szemben sem az állam, sem a bíróságok nem mernek erélyesen fellépni, az előző balliberális kormány pedig egyszerűen lepaktált velük. Az EU részéről is el van ismerve, és az új magyar Ptk.-tervezet tézisei is tartalmazták azt az új EU-értéket, miszerint a gazdálkodó szerveze-

<sup>39</sup> ZLINSZKY: i. m. 9.

tek jogosultak a haszonmaximálásra és így az EU új jogi értékrendje igyekszik kiszorítani a tisztességes haszonra törekvés elvét. Elismeri a banki és a pénzügyi valamint a nagyvállalati uralmat jogi értéknek és legalizálja a jogügyleteknél a szolgáltatói erőfölény és az üzyeskedés alkalmazását. Ezzel áll szinkronban a zártkörű részvénytársaság intézményének a kitalálása is, ahol egy szűk csoport erőfölényen alapulva azt csinálhat, amit akar. A nyílt, vagyis a normális Rt.-k esetében is általánossá vált az a gyakorlat, hogy az igazgatóság a közgyűlés meghallgatása nélkül határozza el, hogy az év végén nem fizet osztalékot, a kisebbségi jogok pedig a gyakorlatban eltűntek. Ezek a pénz uralma alá került EU politikának a természetjoggal ellentétes új jogi értékei, amit a tagállamok nemzeti jogába is minden áron átültetni akar.

Ez a kérdés egyúttal összefügg részben a polgári jog speciális területét képező, részben az abból kivált és közjogi területté vált munkajogi és szociális értékrenddel. Ami az első jogterület értékrendjét illeti, a munkáltató nem zsákmányolhatja ki a munkavállaló munkarejét és nem teheti tönkre azt. Ezen kívül a végzett munkát annak értéke szerint köteles a munkavállalónak megfizetni. Tekintve, hogy a munkavállaló egzisztenciálisan a munkáltatótól függ és általában munkarejét egyvalaki részére bocsátja rendelkezésre és munkaideje egészét ugyancsak főszabályként egyvalakinél tölti le, így azt az egyvalaki munkáltatót a neki dolgozó munkavállaló és annak családja irányában a „welfare state” és „society” értékrendje szerint gondoskodási, azaz „fürsorge” kötelezettség terheli. A munkavállaló viszont a munkáltató irányában ezzel szemben engedelmisséggel és hűséggel tartozik. Az engedelmisség azt jelenti, hogy a munkavállaló a munkát a munkáltató utasításai szerint a legjobb tudásával köteles elvégezni, ha pedig az utasítás hibás, akkor erre a munkáltatóját köteles figyelmeztetni. Ami pedig a hűséget jelenti, a munkavállaló nem folytathat olyan tevékenységet, amivel a munkáltató versenyhelyzetét rontja és nem tanúsíthat vele szemben lejárató magatartást. Egyszóval, nem keltheti rossz hírnevét.

Ez az alapvető jogi érték a munkáltató és a munkavállaló viszonyában. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a munkáltatók a jogviszonyból adódó privilegizált helyzetüket kihasználják a nekik kiszolgáltatott és velük alárendelt helyzetben álló munkavállalókkal szemben. Ezt hivatott ellensúlyozni a kollektív munkajog intézményrendszere, a szakszervezeti érdekvédelem, az állami szerepvállalással is lefolytatható szakszervezetek és munkáltatók, illetve szövetségeik közötti érdekegyeztetés, valamint az üzemi alkotmányjog. A globálissá vált neoliberais igényeknek megfelelően azonban az Európai Unió munkajogi irányelvei és azokkal összhangban különösen az új tagállamok hátrányára szűkítik a szakszervezeti és az üzemi tanácsi jogosítványokat, a háromoldalú tárgyalásokból pedig a 2011:XCIII.tv. alapján kivonult Magyarországon az érdekköordinációt eddig megvalósító állam. A 2012:I. tv.-el kihirdetett új magyar Munkatörvénykönyv pedig a munkáltatók kivánságának megfelelően erősen növeli a munkavállalók kiszolgáltatotti és egzisztenciális, valamint fiziológiai kizsákmányolására alkalmas helyzetét.<sup>40</sup>

A szociális jogosultságok terén az Európai Szociális Chartában lefektetett elvekkel ellentétben az egyre növekvő munkavállalói társadalombiztosítási járulékfizetéssel fordított arányban jelentősen csökkent a munkanélküli és a betegségi segély folyósításának az időtartama és az összege, valamint növekedtek a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök térítési díjai. Ezen kívül a nyugdíjak terén is az indokoltnál aránytalanul túlméretezett jogosultság-szűkítésekre került sor. Ez Magyarországon a rokkantsági nyugdíjnal mutatkozik meg, amelyet a 2012. évi új szabályozás a korábbinál jóval csökkentettebb összegű járadék-

<sup>40</sup> Vö. PRUGBERGER Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*. 3. kiadás, Novotni Kiadó, Miskolc, 2013.

folyósítássá alakított át. Mindebből az tűnik ki, hogy a munka és a szociális jog területén a gazdaság és a gazdasági verseny jogához hasonlóan egyre nagyobb mértékben távolodik el negatív irányban a klasszikus természetjogi értékektől a posztmodern globalizált neoliberális értékrend és az általa megalkotásra kerülő pozitív jog. Ez a posztmodern jogi értékrend csupán az egyre szűkebbé váló gazdasági és pénzhatalmi elitnek kedvez, azt szolgálja ki és azt is alkotja magának meg teljesen egocentrikus módon, ahol érdek-koordinációról szó sem esik. Ádám Antal utal arra, hogy a fejlett nyugati államok jogelméletében vannak, akik kritizálják mind ezt – így D. Kennedy és R. M. Unger – kik szerint a liberális jogelvek és az alapjogok egynémelyike – mint pl. a szerződési szabadság az erőfölényen alapulva egyeseknek igazságtalanul nyújt előnyöket, másokat viszont kegyetlenül eltípor.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> ÁDÁM ANTAL: Értékek és értékelméletek. *Társadalmi Szemle* 5 (1997).

## A KÖZÉRDEKŰ KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS SZABÁLYAI A KLASSZIKUS RÓMAI JOGBAN

SÁRY PÁL\*

A közérdekű kötelezettségvállalás a magyar polgári jog egyik sajátos intézménye. A nyilatkozattevő személy arra vállal kötelezettséget, hogy általa meghatározott közérdekű célra ingyenesen vagyoni szolgáltatást teljesít. A tanulmány szerzője rámutat arra, hogy ilyen kötelezettségvállalást a klasszikus római jog is ismert *pollicitatio* néven. A tanulmány a *pollicitatio* szabályait elemzi, összehasonlítja azokat a közérdekű kötelezettségvállalás mai magyar szabályaival.

**Kulcsszavak:** közérdekű kötelezettségvállalás, *pollicitatio*, ajándékozás.

Public commitment is a peculiar institution of the Hungarian civil law. The declarant undertakes an obligation to provide a financial contribution for a specific public purpose without any consideration. The author of this paper points out that such commitments were known also in classical Roman law as *pollicitationes*. The paper analyses the rules of *pollicitatio*, comparing them with the actual Hungarian rules of public commitment.

**Keywords:** public commitment, *pollicitatio*, gift.

Köztudott, hogy a mai magyar polgári jog legtöbb jogintézménye rendelkezik római jogi gyökerekkel. Ez a „kötelezettségvállalás közérdekű célra” elnevezésű jogintézményünkről is elmondható.<sup>1</sup> Érdekes, hogy a magyar szakirodalomban erre eddig – tudomásom szerint – senki nem mutatott rá. E rövid tanulmány ezt a hiányt kívánja pótolni.

### 1. Közérdekű kötelezettségvállalások az ifjabb Plinius leveleiben

A iustinianusi Digestában található szabályok elemzése előtt érdemes néhány irodalmi példával illusztrálni a közérdekű kötelezettségvállalás római gyakorlatát. Az ifjabb Plinius levelezése kiváló forrás ebből a szempontból.<sup>2</sup>

Maga Plinius számos esetben tett ígéretet arra, hogy ingyenesen vagyoni szolgáltatást teljesít közérdekű célra. Így többek között vállalta, hogy ötszázezer *sestertius* kifizet szabadon született fiúk és leányok élelmezésére,<sup>3</sup> a saját költségén közterületen templomot

---

\* Dr. habil. SÁRY PÁL  
tanszékvezető egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Római Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogsary@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> Ptk. 6:589–592. §.

<sup>2</sup> Vö. Richard DUNCAN-JONES: The Finances of the Younger Pliny. *Papers of the British School at Rome* 33 (1965), 184 skk.

<sup>3</sup> Plin. Ep. 7,18,2: „*Nam pro quingentis milibus nummum, quae in alimenta ingenuorum ingeniarum-que promiseram...*” Vö. Plin. Ep. 1,8,10: „*annuos sumptus in alimenta ingeniorum pollicebamur...*”

emel,<sup>4</sup> s jelentős támogatást nyújt abból a célból, hogy szülővárosában (Comum) a szülők tanítót tudjanak fogadni gyermekeik számára.<sup>5</sup>

Rendkívül becsületesen járt el Plinius Pompeius Saturninus végrendeletének ügyében. Saturninus végrendeletében Pliniust nevezte ki örökösévé és 400 ezer *sestertius* előhagyományt rendelt közös szülővárosuk javára. A hagyományrendelés érvénytelen volt, mivel előhagyományt (*legatum per praeceptionem*) csak az örökösök egyike részére lehetett rendelni,<sup>6</sup> várost pedig nem lehetett örökössé nevezni.<sup>7</sup> Plinius azonban az örökhagyó végakaratahoz híven felajánlotta a 400 ezer *sestertiust* a város számára.<sup>8</sup>

Egyes levelekben mások nagylelkű kötelezettségvállalásairól is olvashatunk. Így például értesülhetünk az öreg Calpurnius Fabatus bőkezűségéről, melyet Plinius e szavakkal dicsért: „Kedves Fabatusom! Megkaptam leveledet, s értesültem, hogy magad és fiad nevében gyönyörű oszlopcsarnokot emeltél, s egy nappal később a kapu díszítésére is pénzt ajánlottál fel (*pecuniam promississe*). Így vált az előbb megkezdett bőkezűség befejezése egy újabbnak a kezdetévé. Örülök, elsősorban a rád háramló dicsőségnek... S végül annak, hogy szülővárosunk így gyarapodik...”<sup>9</sup>

Egy másik levélből megtudhatjuk, hogy Caninius Rufus pénzt ajánlott fel városa (Comum) polgárai részére egy évenkénti ünnepi lakomára.<sup>10</sup> Egy további pliniusi levél szerint Nicaeában egyes magánszemélyek ígéretet tettek arra, hogy a városban épülő színház körül a saját költségükön fedett folyosót építenek és a nézőtér felett oszlopcsarnokot emelnek.<sup>11</sup>

Végül érdemes kiemelni azt a levelet, melyben Plinius Bithynia helytartójaként arra a kérdésre kért választ Traianus császártól, hogy köteles-e minden városban minden városi tanácsossá választott személy pénzt adományozni, illetőleg felajánlani a városnak a megválasztása alkalmából?<sup>12</sup> A császár válaszában rámutatott arra, hogy ilyen esetekben általános szabály hiányában minden egyes városban a vonatkozó helyi szabályok szerint kell eljárni.<sup>13</sup>

Traianus válaszából arra következtethetünk, hogy a II. század elején még nem kellett minden városban a *decuri*óvá választott személyeknek pénzt fizetniük a városuk számára. Ez a helyzet azonban később megváltozott, s általánossá vált a fizetési kötelezettség.<sup>14</sup>

<sup>4</sup> Plin. Ep. 10,8,2: „*ego statim decurionibus scripseram, ut assignarent solum in quo templum pecunia mea exstruerem...*”

<sup>5</sup> Plin. Ep. 4,13,5: „*paratus sum ... tertiam partem eius quod conferre vobis placebit dare.*”

<sup>6</sup> Vö. Gai. 2,217: „*Sed nostri quidem praeceptores nulli alii eo modo legari posse putant nisi ei, qui aliqua ex parte heres scriptus esset.*”

<sup>7</sup> Vö. Ulp. 22,5: „*Nec municipia nec municipes heredes institui possunt quia incertum corpus est...*”

<sup>8</sup> Plin. Ep. 5,7,4: „*deinde subiungas nos quadringenta milia offerre, sicut praeceperit Saturninus.*”

<sup>9</sup> Plin. Ep. 5,11,1–2 (Muraközy Gyula ford.).

<sup>10</sup> Plin. Ep. 7,18,1: „*pecunia, quam municipibus nostris in epulam obtulisti...*”

<sup>11</sup> Plin. Ep. 10,39,3: „*Huic theatro ex privatorum pollicitationibus multa debentur, ut basilicae circa, ut porticus supra caucam.*”

<sup>12</sup> Plin. Ep. 10,112,3: „*Superest ergo, ut ipse dispicias, an in omnibus civitatibus certum aliquid omnes, qui deinde buleutae legentur, debeant pro introitu dare.*”

<sup>13</sup> Plin. Ep. 10,113: „*Honorarium decurionatus omnes, qui in quaque civitate Bithyniae decuriones fiunt, inferre debeant necne, in universum a me non potest statui. Id ergo, quod semper tutissimum est, sequendam cuiusque civitatis legem puto...*”

<sup>14</sup> Ld. Isid. Orig. 9,423: „*non est decurio qui summam non intulit.*” Vö. Frank Frost ABBOTT – Allan Chester JOHNSON: *Municipal Administration in the Roman Empire*. Princeton University Press, Princeton, 1926, 87; Peter GARNSEY: Honorarium decurionatus. *Historia* 20 (1971), 313.

A tanácsosokon kívül a *magistratus*sza, illetve pappá választott személyek is kötelesek voltak hivatalukért bizonyos összeget (*summa honoraria*) fizetni a város kincstárába.<sup>15</sup> Egy minimális összeg fizetése a városi *lex*ek alapján kötelező volt (*summa legitima*). A hispaniai Urso alaptörvénye (*lex coloniae Genitivae Iuliae* vagy *lex Ursonensis*) szerint például minden *duovir*nek és *aedilis*nek legalább kétezer *sestertius*t kellett kifizetnie saját vagyonából a nyilvános játékok költségeinek fedezésére.<sup>16</sup> A feliratok tanúsága szerint a tisztségviselők a törvényi minimumnál általában jóval nagyobb összegeket fizettek közérdekű célokra, s a pénzfizetésen túl gyakran vállaltak kötelezettséget arra, hogy – az általuk elnyert hivatalra, méltóságra tekintettel (*ob honorem decurionatus / aedilitatis / duumviratus / triumviratus / quinquennialitatis / auguratus / pontificatus / flaminatus* stb.) – saját költségükön felépítenek egy épületet a városi közösség számára vagy szoborral díszítik szűkebb pátériájukat. „A római felfogás szerint ugyanis – írja Szabó Edit – a közfunkció az egyén számára nem megélhetési forrás volt – ennek megfelelően nem is járt érte fizetés –, hanem *honor*, azaz megtiszteltetés, méltóság, amit a köz javára hozott áldozatokkal, köztük anyagi természetű adományokkal is meg kellett hálálni.”<sup>17</sup>

## 2. A *pollicitatio* szabályai a Digestában

A Digesta anyagának összeállítása során Iustinianus jogászai egy külön *titulus* alá rendezték azokat a jogtudósi véleményeket, melyek a város (*civitas*, *municipium*) javára tett felajánlás (*pollicitatio*), vagyis a közérdekű kötelezettségvállalás körében születtek.<sup>18</sup> Az alábbiakban e rövid (15 fragmentumból álló) Digesta-*titulus* tartalmának ismertetésére kerül sor.<sup>19</sup>

A *pollicitatio* egyoldalú jogügylet volt. Amint Ulpianus rámutat, „*pactum est duorum consensus atque conventio, pollicitatio vero offerentis solius promissum*”, tehát míg a *pactum* két fél megállapodása és megegyezése, a *pollicitatio* a felajánlást tevő személy egyedüli ígérete.<sup>20</sup>

A *pollicitatio* nem volt formaságokhoz kötve.<sup>21</sup> Azok, akik a városuk javára kívántak valamilyen vagyoni kötelezettséget vállalni, valószínűleg a városi tanács (*curia*) ülésén, a

<sup>15</sup> Vö. Richard DUNCAN-JONES: Costs, Outlays and Summae Honorariae from Roman Africa. *Papers of the British School at Rome* (a továbbiakban: *PBSR*) 30 (1962), 65 skk.; Uő.: An Epigraphic Survey of Costs in Roman Italy. *PBSR* (1965), 226 skk.; Peter GARNSEY: Taxatio and Pollicitatio in Roman Africa. *Journal of Roman Studies* 61 (1971), 116.

<sup>16</sup> Lex Urs. 70–71. Vö. ABBOTT-JOHNSON: i. m. 142; GARNSEY: Honorarium... 313.

<sup>17</sup> SZABÓ Edit: Summa honoraria. In: *Római történeti kézikönyv* (szerk.: Németh György). Korona Kiadó, Budapest, 2001, 431.

<sup>18</sup> D. 50,12: *De pollicitationibus*.

<sup>19</sup> A témával kapcsolatos külföldi szakirodalmi művek közül a következők emelhetők ki: Robert VILLERS: Essai sur la «pollicitatio» ad une «res publica». *Revue historique de droit français et étranger* 18 (1939), 1–32; Jules ROUSSIER: Le sens du mot «pollicitatio» chez les juristes romains. *Revue internationale des droits de l'antiquité* 3 (1949), 295–317; Nobuo HAYASHI: Die »pecunia« in der »pollicitatio ob honorem«. *Klio* 71 (1989), 383–398; Paolo LEPORÉ: «Rei publicae polliceri». *Un'indagine giuridico-epigrafica*. Giuffrè, Milano, 2012<sup>2</sup>.

<sup>20</sup> Ulp. D. 50,12,3 pr.

<sup>21</sup> A *pollicitatio* formátlan ígéret volt. A *pollicitatio dotis* formátlan hozományígéretet jelentett (C. 5,11,6).

tanácsosok (*decuriones*) előtt tettek erről nyilatkozatot, melyet jegyzőkönyvbe (*acta*) vettek.<sup>22</sup>

A *Digesta* a kötelezettséget vállaló személy motívuma alapján háromféle *pollicitatio*ról tesz említést: (1) valamilyen városi tisztség, hivatal, méltóság elnyerésére tekintettel (*ob honorem*) tett felajánlás,<sup>23</sup> (2) a városban pusztító tűzre, földrengésre, középület összeomlására (*propter incendium vel terrae motum vel aliquam ruinam, quae rei publicae contingit*),<sup>24</sup> tehát a várost ért, *vis maior*ból fakadó káreseményre tekintettel (*ob casum, quem civitas passa est*) tett felajánlás,<sup>25</sup> s végül (3) különösebb ok nélkül (*sine causa*) tett felajánlás.<sup>26</sup> Az *ob honorem* kötelezettségvállalással kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy (1) ilyen felajánlást nem csak a már elnyert, hanem a megpályázott (elnyerendő) tisztségre tekintettel is lehetett tenni,<sup>27</sup> (2) ilyen felajánlást nők is tehettek,<sup>28</sup> (3) s arra tekintettel is helye volt ilyen felajánlásnak, hogy más személy (általában hozzátartozó) nyert el valamilyen hivatalt.<sup>29</sup> A *sine causa* tett felajánlás motívuma legtöbbször a dicsőségvágy, az erkölcsi elismerés iránti vágy volt.

A *pollicitatio* által létrejött egyoldalú kötelem csak akkor volt peresíthető, ha *ob honorem* vagy *ob casum* tették,<sup>30</sup> a *sine causa* felajánlásból csupán természetes kötelem (*naturalis obligatio*) fakadt.<sup>31</sup> Ha a kötelezett (*pollicitator*) az általa *sine causa* vállalt szolgáltatást teljesítette, azt később jogalap nélküli gazdagodás címén nem követelhetette vissza.

<sup>22</sup> Vö. GARNSEY: *Taxatio...*, 116, 4. jz. Plinius is a *curia* ülésén jelentette be az alimentációs kötelezettségvállalását (*Ep.* 1,8,16).

<sup>23</sup> Ulp. D. 39,5,19 pr.; Ulp. D. 50,12,1,1; Ulp. D. 50,12,3 pr.; Ulp. D. 50,12,6 pr.; Ulp. D. 50,12,6,2; Mod. D. 50,12,9; Mod. D. 50,12,11; Papir. D. 50,12,13 pr.; Pomp. D. 50,12,14.

<sup>24</sup> Marci. D. 50,12,4.

<sup>25</sup> Paul. D. 50,12,7.

<sup>26</sup> Ulp. D. 50,12,1,1–2.5.

<sup>27</sup> Ulp. D. 50,12,1,1: „*Si quidem ob honorem promiserit decretum sibi vel discernendum...*” A hivatalra pályázók tehát a megválasztásuk esetére teljesen jogszerűen tehettek vagyoni felajánlásokat a város számára; csupán azt tiltotta és büntette a törvény, ha a pályázó magánszemélyek részére nyújtott vagy ígért ingyenesen vagyoni szolgáltatást a hivatal elnyerése érdekében. Vö. ABBOTT–JOHNSON: i. m. 87.

<sup>28</sup> Ulp. D. 50,12,6,2: „*Non tantum masculos, sed etiam feminas, si quid ob honores pollicitatae sunt, debere implere sciendum est...*” Gyakran tettek közcélú felajánlásokat a pappá (elsősorban a *flaminicává*) választott nők (*ob honorem flaminicatus*). Vö. Emily A. HEMELRIJK: *Priestesses of the Imperial Cult in the Latin West: Benefactions and Public Honour. L'Antiquité Classique* 75 (2006), 85–117.

<sup>29</sup> Pomp. D. 50,12,14: „*Si quis sui alienive honoris causa opus facturum se in aliqua civitate promiserit...*” A pappá választott nők esetében az elnyert méltóságra tekintettel sokszor nem maguk az illető nők, hanem helyettük az apjuk, az anyjuk vagy a férjük tett vagyoni felajánlást a város részére. Vö. HEMELRIJK: i. m. 97.

<sup>30</sup> Ulp. D. 50,12,1,1: „*Si quidem ob honorem promiserit ... tenebitur ex pollicitatione*”; Ulp. D. 50,12,3 pr.: „*si ob honorem pollicitatio fuerit facta, quasi debitum exigatur*”; Ulp. D. 50,12,6,2: „*si quid ob honores pollicitatae sunt, debere implere sciendum est*”; Marci. D. 50,12,4: „*Propter incendium..., si quis promiserit, tenebitur*”; Paul. D. 50,12,7: „*Ob casum..., si quis promiserit se quid facturum, ...omnimodo tenetur...*”

<sup>31</sup> Ulp. D. 50,12,1,1: „*sin vero sine causa promiserit, non erit obligatus...*”; 50,12,1,5: „*Qui non ex causa pecuniam rei publicae pollicentur, liberalitatem perficere non coguntur*.” Kaser a római jogi kézikönyvének első kiadásában tévesen azt írta, hogy a nem *ob honorem* tett *pollicitatio* teljesítése csak erkölcsi és nem jogi kötelezettség volt (Max KASER: *Das römische Privatrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1955, I, 504, 18. jz.). A neves romanista később felismerte tévedését: kézikönyvének második, átdolgozott kiadásában ez a téves megállapítás már nem szerepel.



Ulpianus szerint ugyanis abban az esetben, ha valaki egy olyan dolgot akar magának követelni, amit *pollicitatio* alapján átadott a városi polgároknak, a kereseti kérelmet el kell utasítani: „*Si quis quam ex pollicitatione tradiderat rem municipibus vindicare velit, repellendus est a petitione...*”<sup>32</sup>

A *sine causa pollicitatio* által létrejött természetes kötelelem peresíthetővé vált, ha a kötelezett elkezdte a teljesítést (kifizette az ígért pénzösszeg egy részletét, illetve megkezdte az ígért építési munkát),<sup>33</sup> vagy ha a város a felajánlásra tekintettel megkezdte az építkezést.<sup>34</sup> Nem csak azt tekintették az építkezés megkezdésének, ha lerakták az épület alapjait, hanem azt is, ha az épület tervezett helyét megfeszítették, sőt már azt is, ha a helyet a kötelezettséget vállaló személy kérelmére kijelölték.<sup>35</sup>

A kötelelem tárgya kétféle szolgáltatás lehetett: (1) egy bizonyos mű (*opus*) saját költségen való elkészítése (új épület építése, régi épület helyreállítása, kiegészítése, szobor emelése), illetve (2) meghatározott pénzösszeg (*pecunia*) szolgáltatása.<sup>36</sup> A pénzszolgáltatás többnyire egyszeri kifizetést jelentett, de rendszeres szolgáltatást is lehetett vállalni. Az egyik *Digesta-fragmentum* szerint a rendszeres pénzszolgáltatás olyan formában is vállalható volt, hogy a kötelezett egy meghatározott – s általa megtartott – tőkeösszeg (*sors*) kamatait (*usuras*) ajánlotta fel közérdekű célra a városának. A *fragmentum* szerint – amint az már a fentebb említett pliniusi levelekből is kitudt – a *pollicitator* meghatározhatta, hogy az általa felajánlott pénzösszeg mire fordítandó.<sup>37</sup>

A kötelezett az általa vállalt szolgáltatás teljesítését feltételhez köthette, de a feltétel nem sérthette a város érdekeit. Ha a feltétel teljesítése a város számára kárral járt volna, azt nem kellett figyelembe venni. Így például érvénytelennek minősült az a feltétel, amely a várost adóelengedésre kötelezte. Csak olyan feltételeket lehetett érvényesen kikötni, melyek a szokásjog által már régóta elfogadottak voltak.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Ulp. D. 50,12,3,1.

<sup>33</sup> Ulp. D. 50,12,1,2: „*Item si sine causa promiserit, coeperit tamen facere, obligatus est qui coepit*”; Ulp. D. 50,12,3 pr.: „*Sed et coeptum opus, licet non ob honorem promissum, perficere promissor eo coetur, et est constitutum*”; Ulp. D. 50,12,6,1: „*Si quis pecuniam (non) ob honorem promiserit coeperitque solvere, eum debere quasi coepto opere imperator noster Antoninus rescripsit.*”

<sup>34</sup> Ulp. D. 50,12,1,4–5: „*Sed si non ipse coepit, sed cum certam pecuniam promississet ad opus rei publicae contemplatione pecuniae coepit opus facere: tenebitur quasi coepto opere. Denique cum columnas quidam promississet, imperator noster cum divo patre suo ita rescripsit: »Qui non ex causa pecuniam rei publicae pollicentur, liberalitatem perficere non coguntur. Sed si columnas Citiensibus promissisti et opus ea ratione sumptibus civitatis vel privatorum inchoatum est, deseri quod gestum (coeptum) est non oportet.«*”

<sup>35</sup> Ulp. D. 50,12,1,3: „*Coepisse sic accipimus, si fundamenta iecit vel locum purgavit. Sed et si locus illi petenti destinatus est, magis est, ut coepisse videtur.*” Amint a 4. lábjegyzetben idézett szövegből már láthattuk, az ifjabb Plinius levélben kérte a városi tanácsosokat, hogy jelöljenek ki (*assignatio*) számára egy helyet, ahol a saját költségén templomot emelhet.

<sup>36</sup> Ulp. D. 50,12,1 pr.: „*Si pollicitus quis fuerit rei publicae opus se facturum vel pecuniam daturum...*”

<sup>37</sup> Modestinus (D. 50,12,10) szerint egy Septicia nevű hölgy 30 ezer *denarius* tőkeösszeg évi 6%-os kamatát ajánlotta fel szülővárosának (*patriae suae*) négyévente rendezendő játékokra (*certamen quarto quoque anno celebrandum*), a játékokon szereplők jutalmazására (*ad praemia certantium*).

<sup>38</sup> Papir. D. 50,12,13,1: „*Item rescripserunt condiciones donationibus adpositas, quae in rem publicam fiunt, ita demum ratas esse, si utilitatis publicae interest: quod si damnosae sint, observari non debere. Et ideo non observandum, quod defunctus certa summa legata vetuit vectigal exerceri. Esse enim tolerabilis, quae vetus consuetudo comprobatur.*”

Az ígéret megszegésével kapcsolatban két probléma merül fel a forrásokban. Az egyik az, hogy késelembbe esés esetén tartozott-e kamatot fizetni a kötelezett? Ulpianus e kérdésre – egy császári leiratra hivatkozva – igennel felelt.<sup>39</sup> A másik kérdés az volt, hogy ha a kötelezett a hivatalára tekintettel egy mű elkészítését (egy épület felépítését) vállalta, s nem teljesített, mit követelhetett tőle a város? Követelhetett-e pénzfizetést az ígért szolgáltatás helyett? Papirius Iustus e kérdésre – szintén egy császári leiratra hivatkozva – nemleges választ adott: a *pollicitator*tól ilyen esetben is csak a vállalt szolgáltatás teljesítését lehetett követelni.<sup>40</sup>

Az ígért építési munka elvégzésével a kötelezettség természetesen megszűnt; a teljesítés a kötelelem megszűnését eredményezte. Éppen ezért, ha az elkészült épület később *vis maior* folytán megrongálódott, a kötelezettől már semmit nem lehetett követelni.<sup>41</sup> Ebből azonban arra következtethetünk, hogy ha a félkész épület rongálódott vagy semmisült meg *vis maior* következtében, a kárt a *pollicitator* viselte, aki tehát köteles volt ilyenkor a saját költségén a hibákat kijavítani, illetve az építkezésnek újból neki kezdeni.

A kötelezettségvállalás és a teljesítés időpontja közötti időszak alatt a *pollicitator* körülményei lényegesen megváltozhattak. Hogyan hatottak ki e változások a kötelelemre? Két *Digesta-fragmentum* is foglalkozik e kérdéssel. Modestinus arra a kérdésre ad választ, hogy mi történt akkor, ha az építési munkát vállaló személy anyagi helyzete az építkezés megkezdése után jelentősen romlott. A jogtudós szerint Antoninus Pius egyik rendelete értelmében az elszegényedett *pollicitator* vagyona egyötödének átadásával megszabadulhatott a kötelezettségétől.<sup>42</sup> Ebben az esetben tehát érvényesült az az elv, melyet *clausula rebus sic stantibus*-nak nevezünk.

Egy másik idevágó esettel Ulpianus foglalkozik, aki szintén egy császári rendeletre hivatkozik. A rendelet szövegében a következő tényállás szerepel. Statius Ruffinus egy színpad (*proscenium*) felépítésére tett ígéretet Gabii lakosai számára. A munkálatok megkezdése után azonban Ruffinust Róma városparancsnoka (*praefectus urbis*) három évre száműzte (valószínűleg egész Itáliából). Így kérdésessé vált, hogy köteles-e Ruffinus a vállalt kötelezettségét teljesíteni? A rendelet szerint igen: Ruffinus a távollétében is köteles az építést folytatni egy barátja (megbízott képviselője) útján.<sup>43</sup> A száműzés tehát nem mentesítette a *pollicitator*t a kötelezettsége alól.

A *pollicitatio*n alapuló kötelelem – a közérdekű kötelezettségvállalás mai magyar szabályaitól eltérően – nem szűnt meg a kötelezett halálával. A kötelezettség tehát átszállt az örökösökre. A *pollicitator* örökösének felelősségét, helyállási kötelezettségét részletesen szabályozták. Az *ob honorem* vállalt felajánlást az örökösök kötelesek voltak teljesíteni (az

<sup>39</sup> Ulp. D. 50,12,1 pr.: „*sed si moram coeperit facere, usurae accedunt, ut imperator noster cum divo patre suo rescripsit.*”

<sup>40</sup> Papir. D. 50,12,13 pr.: „*Imperatores Antoninus et Verus Augusti rescripserunt opera exstruere debere eos, qui pro honore polliciti sunt, non pecunias pro his inferre cogi.*”

<sup>41</sup> Ulp. D. 50,12,1,6: „*Si quis opus quod perfecit adsignavit, deinde id fortuito casu aliquid passum sit, periculum ad eum qui fecit non pertinere imperator noster rescripsit.*”

<sup>42</sup> Mod. D. 50,12,9: „*Sed et ipsum donatorem pauperem factum ex promissione operis coepti quintam partem patrimonii sui debere divus Pius constituit.*”

<sup>43</sup> Ulp. D. 50,12,8: „*De pollicitationibus in civitatem factis iudicum cognitionem esse divi fratres Flavio Celso in haec verba rescripserunt: Probe faciet Statius Ruffinus, si opus proscenii, quod se Gabinis exstructurum promisit, quod tandem adgressus fuerat, perficiat. Nam et si adversa fortuna usus in triennio a praefecto urbis relegatus esset, tamen gratiam muneris, quod sponte optulit, minuere non debet, cum et absens per amicum perficere opus istud possit.*”

ígért pénzösszeget megfizetni, illetve az ígért művet elkészíteni).<sup>44</sup> Kivételt csak az az eset képezett, ha a *pollicitator* az adott tisztség, hivatal elnyerése előtt meghalt: ilyenkor az *ob honorem* tett felajánlást az örökösök nem tartoztak teljesíteni. E kivétel alól is volt azonban kivétel: ilyenkor is kötelesek voltak az örökösök az ígéret teljesítésére, ha a *pollicitator* megkezdte a teljesítést (belekezdett az építésbe), illetve, ha a város – a felajánlásra tekintettel – a *pollicitator* halála előtt belekezdett az építkezésbe.<sup>45</sup>

Abban az esetben, ha az örökagyó *pollicitator* építkezésre tett ígéretet *ob honorem*, s a halála után kiderült, hogy a hagyaték nem elegendő a munkálatok befejezéséhez, az örökösök az építkezés bejezése helyett úgy is megszabadulhattak a kötelemtől, ha a hagyaték egy meghatározott részét átadták a városnak (*deminutio pollicitationis*). E rész lemenők esetén a hagyaték egytizede, más örökösök esetén a hagyaték egyötöde volt.<sup>46</sup>

Ha az örökagyó *pollicitator* nem *ob honorem* tett ígéretet építkezésre, s halála előtt megkezdte az építést, az örökösei választhattak: vagy befejezték az építkezést, vagy a hagyaték fentebb említett hányadát átengedték a város számára.<sup>47</sup> A nem *ob honorem* tett felajánlás esetén tehát az örökösök akkor is választhatták az utóbbi megoldást, ha a hagyaték egyébként elegendő lett volna az építkezés befejezésére.

### 3. A *pollicitatio* és a *donatio* egymáshoz való viszonya

Kaser a római jogi kézikönyvének első kiadásában azt írta, hogy a *pollicitatio* a klasszikus korban nem *donatio*,<sup>48</sup> a második, átdolgozott kiadásban pedig úgy fogalmazott, hogy a *pollicitatio* megkülönböztetendő a *donatiótól*.<sup>49</sup> Véleményem szerint az utóbbi megfogal-

<sup>44</sup> Ulp. D. 50,12,6 pr.: „Totiens locum habet deminutio pollicitationis in persona heredis, quotiens non est pollicitatio ob honorem facta. Ceterum si ob honorem facta sit, aeris alieni loco habetur et in heredem persona non minuitur”; Mod. D. 50,12,9: „Ex pollicitatione, quam quis ob honorem apud rem publicam fecit, ipsum quidem omnimodo in solidum teneri: heredem vero eius ob honorem quidem facta promissione in solidum...”; Pomp. D. 50,12,14: „Si quis sui alienive honoris causa opus facturum se in aliqua civitate promiserit, ad perficiendum tam ipse quam heres eius ex constitutione divi Traiani obligatus est.” Amint az ulpianusi szöveghelyből kitűnik, az örökösök úgy feleltek, mint-ha kölcsön címén tartoznának a városnak. A pénzkölcsön értelemben használt *aes alienum* kifejezéssel kapcsolatban ld. BAJÁNHÁZY István: Kölcsönszerződések a köztársaság idején. In: *Jogtörténeti tanulmányok IX.* (szerk.: Jusztinger János–Pókecz Kovács Attila). Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs, 2008, 28 skk.

<sup>45</sup> Mod. D. 50,12,11: „Si quis ob honorem vel sacerdotium pecuniam promiserit et antequam honorem vel magistratum ineat, decedet, non oportere heredes eius conveniri in pecuniam, quam is ob honorem vel magistratum promiserat, principalibus constitutionibus cavetur, nisi forte ab eo vel ab ipsa re publica eo vivo opus fuerit inchoatum.”

<sup>46</sup> Mod. D. 50,12,9: „ob id vero, quod opus promissum coeptum est, si bona liberalitati solvendo non fuerint, extraneum heredem in quintam partem patrimonii defuncti, liberos in decimam teneri divi Severus et Antoninus rescripserunt.”

<sup>47</sup> Pomp. D. 50,12,14: „Sed si quis (non) ob honorem opus facturum se (in) civitate aliqua promiserit atque inchoaverit et priusquam perficeret, decesserit: heres eius extraneus quidem necesse habet aut perficere id aut partem quintam patrimonii relictis sibi ab eo, qui id opus facere instituerat, si ita mallet, civitati, in qua id opus fieri coeptum est, dare: is autem, qui ex numero liberorum est, si heres exstitit, non quintae partis, sed decimae concedendae necessitate adficitur. Et haec divus Antoninus constituit.”

<sup>48</sup> KASER: i. m. (1955), I, 504: „Keine *donatio* ist in klassischer Zeit die *pollicitatio*...”

<sup>49</sup> KASER: *Das römische Privatrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971<sup>2</sup>, I, 604: „Von der *donatio* wird die *pollicitatio* unterschieden...”

mazás sem pontos. Helyesebb ugyanis azt mondanunk, hogy a *pollicitatio* is *donatio* volt, de a *donatio* egy különleges esete, amire különleges szabályok vonatkoztak, s amire a *donatio* bizonyos szabályai nem terjedtek ki. Így nem vonatkoztak a *pollicitatio* esetére a *lex Cincia* korlátozó rendelkezései, s a város ellen valószínűleg nem lehetett indítani sem *actio Pauliana*-t, sem *querela inofficiosae donationis*-t.<sup>50</sup> A magánérdeket ugyanis mindig megelőzte a közérdek.<sup>51</sup>

Azt az álláspontomat, hogy a *pollicitatio* is *donatio* volt, az alábbi érvekkel támasztanám alá. Először is Benedek Ferenc kulcsfontosságú megállapításaira hivatkoznék: „A klasszikusoknál a *donatio* nem önálló szerződéstípus, hanem egy sajátos *jelleg*, mely bármely dologi jog átruházásában, kötelezettségvállalásban, tartozáselengedésben megnyilvánuló vagyoni juttatás sajátja lehet (*donatio dando*, *obligando*, *liberando*). Vagyis a *donatio* egy *absztrakció*; a legkülönbözőbb ügyletek egymás mellé állítása azon egy közös ismérvük alapján, hogy a bennük foglalt juttatás *ingyenesen* történik.”<sup>52</sup>

A *Digesta* több fragmentuma is megerősíti nézetemet. Ulpianus azt írja, hogy ha a közügyekben a *donatio* kérdésessé válik, egyedül azt kell megvizsgálni, hogy áll-e *iusta causa* a városnak tett ígéret vagy felajánlás mögött, vagy nem: így ha az illető *ob honorem* ígért valamit, felel, ha nem, nem: „*Hoc iure utimur, ut in rebus publicis, cum de donatione quaeritur, illud solum spectetur, utrum ob causam aliquam iustam rei publicae promittat quis vel polliceatur an non, ut, si ob honorem aliquem promittat, teneatur, si minus, non.*”<sup>53</sup>

A *pollicitatióról* szóló *Digesta*-titulus egyik fragmentumában a város feltételes megajándékozásáról esik szó.<sup>54</sup> Rendszertanilag e töredék azért került megfelelő helyre, mert a *pollicitatio* is *donatio*. Azt is érdemes kiemelni, hogy Modestinus a *pollicitator*t egy helyen *donator*nak nevezi.<sup>55</sup>

Az, hogy e fragmentumok mind interpoláltak lennének – ahogyan azt Pringsheim véli –,<sup>56</sup> nem tűnik valószínűnek.<sup>57</sup> S így véleményem szerint téves Kaser azon nézete, amely szerint a *pollicitatiót* a iustinianusi korban vonták a *donatio* tágabb körébe.<sup>58</sup>

<sup>50</sup> A *lex Cincia* bizonyos mértéken felül tiltotta az ajándékozást (Paul. *Sent.* 5,11,6); az ajándékozó hitelezői *actio Pauliana*-t indíthattak a megajándékozott fél ellen, ha az ajándékozó vagyonából követeléseik nem nyertek kielégítést (Ulp. D. 42,8,6,11; Iul. D. 42,8,17,1); az ajándékozó halála esetén a kötelesrészre jogosultak keresetet indíthattak a megajándékozott ellen, ha csak így juthattak hozzá a kötelesrészükhöz (Paul. D. 31,87,3–4). Vö. SZEMÉLYI Kálmán: *Római jog*. Minerva, Kolozsvár, 1941<sup>2</sup>, II, 115 sk.

<sup>51</sup> Vö. Plin. *Ep.* 7,18,5: „oportet privatis utilitatibus publicas ... anteferre”.

<sup>52</sup> BENEDEK Ferenc: A *iusta causa traditionis* a római jogban. *Studia Iuridica Auctoritatae Universitatis Pécs Publicata* 8 (1959), 12.

<sup>53</sup> Ulp. D. 39,5,19 pr.

<sup>54</sup> Papir. D. 50,12,13,1: „Item rescripserunt condiciones donationibus adpositas, quae in rem publicam fiunt...”

<sup>55</sup> Mod. D. 50,12,9: „Sed et ipsum donatorem...”

<sup>56</sup> Vö. KASER: *Das römische Privatrecht*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1959, II, 291, 43. jz. (= 1975<sup>2</sup>, II, 400, 61. jz.).

<sup>57</sup> Az interpolációkkal kapcsolatban tökéletesen egyetértek Nótári véleményével. Vö. NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*. Lectum Kiadó, Szeged, 2011, 107–108: „Nem kétséges, hogy a iustinianusi kompilátorok bizonyos szövegeket módosítottak. Azonban már csak a feszített munkatempóra tekintettel sem képzelhető el, hogy következetesen átírták volna a szöveget, vagy a legszükségesebbnél több mondatrészt, szót toldottak volna be... Ha tehát módosítottak, akkor leginkább töröltek a szövegből, hiszen az kevésbé időigényes feladat. A modern filológia szerint is megilleti a szöveget az ártatlanság vételeme, vagyis amíg nem sikerült teljes biztonsággal bizonyítani, hogy egy *Digesta*-hely interpolált, addig hitelesnek kell elfogadnunk.”

Amint Benedek Ferenc írja, „az ajándékozáshoz szükséges, hogy az ajándékozónál meglegyen a *liberalitas*, vagyis az ingyenes juttatás szándéka.”<sup>59</sup> A *pollicitatio*ról szóló forrásokban több helyen is találkozhatunk a *liberalitas* kifejezéssel.<sup>60</sup> Ez is arra utal, hogy lényegét tekintve a *pollicitatio* is *donatio* volt. Ebből pedig arra következtethetünk, hogy ha egy dolog átadására *pollicitatio* alapján került sor, a *traditio* jogcíme *donatio* volt.

Tekintettel arra, hogy a *pollicitatio* is ajándékígéret volt, pontatlannak tartom a római jogi tankönyvek azon állítását, amely szerint a formátlan ajándékígéret csak a iustinianusi korban vált peresíthetővé. A formátlan ajándékígéret egy speciális esetben – ha azt egy városnak tették *ob iustam causam* (vagyis *ob honorem* vagy *ob casum*) – már a klasszikus korban is peresíthető volt. S igen valószínűnek tartom, hogy Iustinianus éppen a *pollicitatio ob iustam causam* peresíthető jellegét terjesztette ki a magánszemélyek egymás közötti ajándékígéreteire.<sup>61</sup>

#### 4. A *pollicitatio* szabályainak összehasonlítása a közérdekű kötelezettségvállalás mai szabályaival

Végül érdemes összehasonlítanunk a *pollicitatio* szabályait a közérdekű kötelezettségvállalás mai magyar szabályaival. A „kötelezettségvállalás közérdekű célra” elnevezésű intézményt a régi, szocialista Ptk. (1959. évi IV. törvény) az alapítvány burzsoának tartott intézménye helyett vezette be jogrendünkbe. Ebből fakadóan a közérdekű kötelezettségvállalás számos hasonlóságot mutat az alapítvánnyal. A határozatlan időre szóló, rendszeres szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalással tulajdonképpen egy ún. nem önálló (önálló jogalanyisággal nem rendelkező) alapítvány jön létre. Mindez a *pollicitatio*val kapcsolatban is elmondható,<sup>62</sup> hiszen az önálló alapítvány intézményét – az 1960 és 1987 közötti magyar jogrendhez hasonlóan – a klasszikus római jog sem ismerte.<sup>63</sup>

A közérdekű kötelezettségvállalás olyan egyoldalú jognyilatkozat, amely által a nyilatkozattevő fél kötelezettséget vállal arra, hogy általa meghatározott közérdekű célra ingyenesen vagyoni szolgáltatást teljesít. Az új Ptk. (2013. évi V. törvény) szerint a nyilatkozat formai kötöttségektől mentes. A *pollicitatio* szintén egyoldalú, formátlan jognyilatkozat volt, amely által a *pollicitator* kötelezettséget vállalt arra, hogy városa részére ingyenesen

<sup>58</sup> KASER: i. m. (1959), II, 291: „Das einseitige Versprechen an die Gemeinde, das technisch *pollicitatio* heißt, wird von der östlichen Doktrin in den weiten Rahmen der Schenkung einbezogen” (= 1975<sup>2</sup>, II, 400).

<sup>59</sup> BENEDEK Ferenc–PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013, 308. Vö. MOLNÁR Imre–JAKAB Éva: *Római jog*. Leges Kiadó, Szeged, 2004<sup>3</sup>, 321.

<sup>60</sup> Ld. Ulp. D. 50,12,1,5; Mod. D. 50,12,9.

<sup>61</sup> Inst. 2,7,2: „*Perficiuntur autem, cum donator suam voluntatem scriptis aut sine scriptis manifestaverit...*”

<sup>62</sup> Vö. Gabriele WESCH-KLEIN: Rechtliche Aspekte privater Stiftungen während der römischen Kaiserzeit. *Historia* 38 (1989), 177–197.

<sup>63</sup> Vö. MOLNÁR–JAKAB: i. m. 146; BENEDEK–PÓKECZ KOVÁCS: i. m. Az, hogy az önálló alapítvány intézménye megjelent-e a iustinianusi jogban, vitatott az irodalomban. Az, hogy a „tiszteletre méltó helyek”-et (*venerabiles loci*) – vagyis a templomokat, a kolostorokat, az árvaházakat és a többi hasonló házat – a források sokszor *consortium*oknak (C. 1,2,22), *corpus*oknak [C. 1,3,46(47)], *collegium*oknak (görögül szüsztémáknak, ld. Nov. 7 végig) nevezik, arra utal, hogy ezeket az intézményeket Iustinianus és jogászái személyegyessüléseknek tekintették. A templom ugyanis szorosan kötődött a gyülekezethez, a kolostor a falai között élő szerzetesi közösséghez, a karitatív ház pedig az ott szolgálatot teljesítő személyzethez.

vagyoni szolgáltatást teljesít. A *pollicitatio* meghagyást is tartalmazhatott (ilyenkor a *pollicitatio* tulajdonképpen egyfajta *donatio sub modo* volt), melyben a *pollicitator* meghatározhatta, hogy a város a szolgáltatás tárgyát képező pénzüsszeget milyen közérdekű célra köteles fordítani (pl. gyermekek élelmezésére).

A vállalt szolgáltatás ma elvileg bármilyen vagyoni értékkel bíró szolgáltatás lehet. A *pollicitatio* esetében ezzel szemben a *pollicitator* vagy egy meghatározott pénzüsszeg megfizetését vagy egy meghatározott mű elkészítését vállalta. A szolgáltatás köre így ma tágabb körű, de ez csak elvileg van így: a gyakorlatban zömében pénzüsszolgáltatás vállalására kerül sor. A kötelezettségvállalás a mai szabályokhoz hasonlóan Rómában is irányulhatott egy-szeri és rendszeres szolgáltatásra egyaránt.

Bár az erre vonatkozó kifejezett rendelkezést az új Ptk. – a régivel ellenében – már nem tartalmazza, a törvény miniszteri indokolása szerint a kötelezettséget vállaló kiköthet olyan feltételt, hogy a szolgáltatásnak a meghatározott célra való fordítása nevének feltüntetésével történjék. Az, hogy ez Rómában is természetes volt, a ránk maradt feliratok száza bizonyítják. De a *Digesta* is utal erre egy helyen. Callistratus – egy *senatusi* határozatra hivatkozva – a következőket írja: annak a nevé, aki ígéretet tett egy más által emelt épület márvánnyal vagy (a nép kívánságának megfelelően) egyéb módon való díszítésére, az épületen fel kellett tüntetni (az építető neve feltüntetésének meghagyásával). S ehhez hasonlóan azoknak a magánszemélyeknek a nevé is meg kellett örökíteni egy feliraton, akik a saját vagyonukból támogattak egy közpénzből folyó építkezést.<sup>64</sup>

A szolgáltatást ma egy – a kötelezett vagy a bíróság által kijelölt – kezelő szerv fordítja a meghatározott célra, kezelő szerv pedig állami szerv, egyesület, alapítvány, gazdasági társaság egyaránt lehet. Rómában ettől eltérő volt a helyzet: ha a *pollicitatio* alapján pénzüsszolgáltatás történt, a pénz a városi *quaestorok* (vagy azok hiányában más pénzügyi hivatalnokok) kezelésébe került, akik az így megszerzett forrásból – erre irányuló meghagyás esetén – a *pollicitator* által meghatározott célra a kifizetéseket eszközölték.

Ha ma a kijelölt szerv a szolgáltatást nem fordítja a meghatározott célra, az ebből eredő igények érvényesítésére a kötelezeten kívül az ügyész is jogosult. Úgy tűnik, hogy ehhez hasonló szabály Plinius korában nem létezett, ami visszaélésekre adott lehetőséget. Ez egyértelműen kitűnik az egyik pliniusi levélből. Egy alkalommal Caninius Rufus tanácsért fordult Pliniushoz: mit tegyen annak érdekében, hogy az a felajánlása, amelyet polgártársai javára egy évenkénti nyilvános lakomára tett, halála után is megmaradjon? Plinius a válaszában rámutatott arra, hogy a megoldás nem egyszerű: „Nagyon megtisztelő kérdés, de nem könnyű felelni rá. Ha kifizeted az összeget a városnak, féltő, hogy nyoma vész. Ha földbirtokot adományozol, mint köztulajdont elhanyagolják. Nem tudok jobbat tanácsolni annál, amit magam is tettem.”<sup>65</sup> S itt Plinius elmondja, hogy hogyan járt el az alimentációs kötelezettségvállalása ügyében: az egyik mezőgazdasági ingatlanát a városnak ajándékozta, majd az ingatlant (mint *ager vectigalis*-t) bérbe vette azzal, hogy a bérleti díj összegét a város minden évben köteles a gyermekek élelmezésére fordítani.<sup>66</sup> E rafinált módon – lé-

<sup>64</sup> Call. D. 50,10,7,1: „*Si quis opus ab alio factum adornare marmoribus vel alio quo modo ex voluntate populi facturum se pollicitus sit, nominis proprii titulo scribendo: manentibus priorum titulis, qui ea opera fecissent, id fieri debere senatus censuit. Quod si privati in opera, quae publica pecunia fiant, aliquam de suo adiecerint summam, ita titulo inscriptionis uti eos debere isdem mandatis cavetur, ut quantum summam contulerint in id opus, inscribant.*”

<sup>65</sup> Plin. Ep. 7,18,1–2.

<sup>66</sup> Plin. Ep. 7,18,2. Vö. Frank C. BOURNE: The Roman Alimentary Program and Italian Agriculture. *Transactions and Proceedings of the American Philological Association* 91 (1960), 62; Richard

nyegében létrehozva egy nem önálló alapítványt – Pliniusnak sikerült elérnie azt, hogy – nagylelkű felajánlása alapján – az általa meghatározott célra minden évben (elvileg időhatár nélkül) meglegyen a kellő pénzösszeg. Az ingatlan évi jövedelme ugyanis – Plinius állítása szerint – jóval meghaladta a bérleti díj (*vectigal*) összegét, s így biztos lehetett arra számítani, hogy az ingatlanok mindig lesz bérlője.<sup>67</sup>

A közérdekű kötelezettségvállalás és a *pollicitatio* között két további lényeges különbség mutatható ki. Az egyik az, hogy a közérdekű kötelezettségvállalás a mai szabályok szerint visszavonható. A *pollicitatiót* ezzel szemben nem lehetett visszavonni: „*pollicitatio recusari non potest*” – írja Ulpianus.<sup>68</sup>

A másik különbség a kötelezett halálával kapcsolatos. Ma a kötelezettség a kötelezett halálával megszűnik. A *pollicitator* halála ezzel szemben nem járt a kötelezettség megszűnésével: a kötelezettség átszállt a *pollicitator* örökösére. A *pollicitatio* tehát – mivel nem volt visszavonható és nem volt személyhez kötött – elméletileg közelebbi rokonságban áll az alapítvánnyal, mint a – visszavonható és személyhez kötött – közérdekű kötelezettségvállalás.

---

DUNCAN-JONES: The Purpose and Organisation of the Alimenta. *Papers of the British School at Rome* 32 (1964), 129 sk.

<sup>67</sup> Plin. Ep. 7,18,3. A konstrukció megértéséhez tudnunk kell azt, hogy a *municipiumok* rendszerint örök időkre (*in perpetuum*) adták bérbe földjeiket. A bérleti jog átruházható és átörökíthető volt s a város addig, amíg megkapta a bérleti díjat, a jogviszonyt nem szüntethette meg (ld. Gai. 3,142). Vö. JUSZTINGER János: A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj? *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 7 (2007), 130.

<sup>68</sup> Ulp. D. 50,4,6,1.







## **A TUDOMÁNSZABADSÁG VÉDELMI TÁRGYA: A TUDOMÁNY ÉS ANNAK FOGALMA**

STIPTA ZSUZSA \*

A tanulmány tárgya a tudományszabadság tárgyát képező tudomány és annak fogalmi elemzése, mind tudományelméleti, mind tudományszociológiai aspektusok figyelembe vételével. A tudomány fogalmának elemzését követően vizsgálja a szerző a tudományszabadság alkotmányjogi alapjait, amely körvonalazza a tudományszabadság tárgyát, hordozóit és tartalmát is.

**Kulcsszavak:** tudomány, tudományszabadság, Alkotmány, tudományelmélet, tudományszociológia.

The purpose of the essay is first of all, to define science, the subject of the freedom of science, by means of elements of science theory and science sociology. Second of all, after analysing the definition of science the author examines the constitutional legal basis of the freedom of science. That is what describes the subject, the performers and the content of the freedom of science.

**Keywords:** science, freedom of science, constitution, science theory, science sociology.

### **1. Bevezetés**

A tudomány szabadsága nemzetközileg elfogadott alkotmányos alapjog,<sup>1</sup> amelyet a nemzeti alkotmányok többsége is figyelembe vesz. A tudományszabadság magában hordozza a tudomány autonómiáját, amelynek jelentését érdemes vizsgálat alá vetni. Annak érdekében, hogy pontosabban körülhatároljuk e jog tartalmát, először azt szükséges tisztázni, mit is jelent maga a tudomány. A tudomány adja ugyanis e szabadság „védelmi tárgyát”, tehát elemzésünket azzal kell kezdeni, hogy mi kerül alkotmányos védelem körébe.

A tudomány fogalmának körülírása megteremti számunkra az alapot arra, hogy egyfajta definíció segítségével képet alkossunk a tudományszabadság koncepciójáról, figyelembe véve néhány általános – jelen esetben még egyelőre nem alkotmány-specifikus – alkotmányjogi megközelítést is. E tanulmány célja egy további kutatás megalapozása, amelynek tárgyát a tudomány szabadságának nemzetközi és hazai – alkotmányos és alkotmánybírói – értelmezése és komparatív elemzése képezi.

---

\* Dr. STIPTA ZSUZSA  
egyetemi tanársegéd  
Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogstizs@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000/C 364/01) Article 13 Freedom of the arts and sciences: „The arts and scientific research shall be free of constraint. Academic freedom shall be respected.”

## 2. A tudomány fogalma

### 2.1. Tudományelméleti megközelítés

A tudomány fogalmát több szempontból közelíthetjük meg, e definíció-alkotó vizsgálat során tudományelméleti és szociológiai szempontokat egyaránt alkalmazhatunk. A tudomány fogalmára vonatkozó elméleteket a teljesség igénye nélkül mutatom be, csupán felvilágosítva néhány lényeges elméleti megközelítést, amely a későbbiekben elősegítheti a tudomány-fogalom alkotmányjogi megközelítésének elemzését.

Ahhoz, hogy eljussunk a tudomány mibenlétéhez, először érdemes olyan kisebb fogalmi egységeket vizsgálni, mint például a tudás. A filozófiai hagyomány a „tudást” gyakran hozza összefüggésbe a „hit” és a „vélekedés” jelenségével. Már Platón különbséget tett „episztémé” (tudás) és „doxa” (vélemény) között, az elsőt csalhatatlannak tartotta, az utóbbit nem tekintette annak, jóllehet Platón mindkettőt képességnek tartotta.<sup>2</sup> Kant „A tiszta ész kritikája” című művében az igaznak tartás három formája közt tett különbséget: a „vélekedés” sem objektíven, sem szubjektíven nem elégséges igaznak tartás, hiszen mindenkor társul hozzá bizonyos kétely, de az a remény is, hogy miközben a gondolatokkal játszunk, meglegeljük az igazságot. A „hit” szubjektíven elégséges, de objektíven elégtelen igaznak tartás, ellentétben a tudással, amely objektíven is elégséges.<sup>3</sup>

A tudás fogalmának vizsgálata után rátérhetünk a tudomány mibenlétének elemzésére. A tudomány egyrészt az emberi megismerés egyfajta módja, másrészt e tevékenység eredménye.<sup>4</sup> A tudományos megismerés ítéletekből áll, mint ahogyan a mindennapi, a tudományos ismerést megelőző közönséges ismeret is. Ezért szükséges annak vizsgálata, hogy mi a tudományos megismerés sajátos kritériuma. A kérdés úgy is feltehető, hogy mi alakítja az ismerést tudományos megismeréssé, vagy – ahogyan a görögök fogalmaztak – a doxát episztémévé. A közönséges és a tudományos gondolkozás mind célját, mind eszközeit illetően különbözik egymástól. A tudományos ismeret abban különbözik a közönséges, tudományelőtti ismerettől, a pusztá vélelmentől, hogy oly ítéletekből áll, melyeket igazolni, indokolni, okaiban bizonyítani tudunk, mivel ezekhez az ítéletekhez tudatosan és kritikai eljárással jutottunk.<sup>5</sup>

Ezek alapján a tudománynak elsődleges célja, hogy a világról olyan gondolati képet nyújtson, amely hozzájárul a világnak önmagából való megértéséhez. A tudomány alapvető célja tehát az igazság,<sup>6</sup> amely a valóságnak<sup>7</sup> (legalábbis részlegesen) megfelelő ismeretrendszer jellemzője. A tudomány elengedhetetlen feltétele emellett, hogy az objektivitásra törekszik. A tudománynak érdekmentesnek is kell lennie, abban az értelemben, hogy nem engedhető meg olyan személyes érdekérvényesítés, amely torzításokhoz, hamisításokhoz

<sup>2</sup> PLATÓN: *Az állam*. Ötödik könyv. 141–145.

<sup>3</sup> HÁRSING László: *Bevezetés a tudományelméletbe*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999. 15.

<sup>4</sup> HÁRSING László: *Tudományelméleti kisenciklopédia*. Miskolc, 1999. 180.

<sup>5</sup> KORNIS Gyula: *Bevezetés a tudományos gondolkodásba*. Budapest, 1922. 10.

<sup>6</sup> J. D. Bernal hasonlóan fogalmaz a tudomány fogalmát illetően: [Die Funktion der Wissenschaft] „besteht darin, ein Weltbild aufzubauen, das den Erfahrungstatsachen entspricht.” J. D. BERNAL: *Die soziale Funktion der Wissenschaft*. Akademie Verlag, Berlin, 1986. 28.

<sup>7</sup> A valóságról Berényi Dénes a következőket mondja: „Az ember emberségét adná fel, ha nem éreklődne az őt körülvevő valóság iránt, ha nem próbálná ezt a valóságot megismerni és feltárni a művészet eszközeivel éppen úgy, mint a tudomány eszközeivel.” BERÉNYI Dénes: *Ember és tudomány a XX. század utolsó évtizedeiben*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986. 22.

vezethet.<sup>8</sup> Weber vizsgálta a tudomány teljesítményét, amely szerint a tudomány – többek között – rendelkezésre bocsátja a gondolkodás módszereit, eszközeit és iskoláját, emellett „világosságot” nyújt a hallgatóknak.<sup>9</sup> E gondolatmenetnél már előtérbe kerül a tudomány kapcsolata a tanítással és tanulással, amelyről a későbbiekben még beszélünk.

Thomas Kuhn elméletében<sup>10</sup> a „tudomány” terminus elsősorban a nyilvánvaló haladást mutató területekre korlátozódik. Sehol sem tűnik ki ez oly világosan, mint azokban a vizsgálatok vitáiban, amelyeknek az a tárgya, hogy egyik vagy másik jelenkori társadalomtudomány valóban tudomány-e.<sup>11</sup> Hasonló viták zajlottak le olyan területek paradigma előtti korszakaiban, amelyeket ma egyértelműen tudománynak tekintenek.<sup>12</sup> Kuhn szerint a tudományos közösség úgy működik, hogy a paradigmaváltás révén képes a lehető legtöbb problémát a lehető legpontosabban megoldani.

## 2.2. A tudomány különválasztása más fogalmaktól

Mivel fentebb már említést tettünk arról, hogy a tudomány több más fogalommal is kapcsolatba hozható, ezért érdemes a tudományt fogalmilag is elkülöníteni e hasonló jelenségek-től. A tudomány, ahogyan már azt jeleztem, az ókorban kapcsolatba került a „hit” és „vélekedés” fogalompárral, ezért már Platón is törekedett arra, hogy elválassza egymástól e kategóriákat.

A hit-tudomány fogalompárossal kapcsolatban Kornis kijelenti, hogy „a tudomány a vallásos kötöttség elutasítása értelmében előfeltevés nélküli, a maga részéről nem ismeri a csodát és kinyilatkoztatást”.<sup>13</sup> A vélemény is jól elhatárolható a tudománytól, mint ahogyan azt Weber is állítja, hiszen szerinte a tudományos ismeret abban különbözik a közönséges, tudományelőtti ismerettől, a puszta véleménytől, hogy oly ítéletekből áll, melyeket igazolni, indokolni, okaiban bizonyítani tudunk, mivel ezekhez az ítéletekhez tudatosan és kritikai eljárással jutottunk.<sup>14</sup>

E két fogalompáron kívül azonban a tudomány kapcsán olyan más jelenségeket is meg kell említenünk, mint pl. a művészet. A művészet elsősorban az ember érzelmi szférájának alakításával járul hozzá személyiségének formálásához. A művészeti tudás arra teszi az

<sup>8</sup> KORNIS 20. passim.

<sup>9</sup> Max WEBER: *A tudomány és a politika mint hivatás*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2004, 46.

<sup>10</sup> Thomas Kuhn forradalmasította a tudománytörténetet és tudományelméletet *A tudományos forradalmak szerkezete* c. művével. Kuhn bevezette a „normál tudomány” fogalmát, amelyet a paradigmák jellemeznek, tehát az adott kutatási terület jogos problémái és módszerei, azaz az adott tudomány szabályrendszere. A válság vagy tudományos anomália kezdetével azonban elmosódik a paradigma, és ennek következtében lazulnak a normál kutatás szabályai. Ekkor következnek be az ún. „tudományos forradalmak”, amelyen Kuhn a tudomány fejlődésének azokat a nem kumulatív eseményét érti, melyek során valamely paradigma szerepét részben vagy egészen átveszi egy vele összeegyeztethetetlen, új paradigma. ld. még bővebben: LAKI János: *A tudomány természete. Thomas Kuhn és a tudományfilozófia történeti fordulata*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006, 16–27.

<sup>11</sup> Fehér Márta 1984-ben csatolta összegzését Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete* című művének magyar kiadásához. Fehér szerint „a tudomány azonban nem pusztán a valóság, a természet „visszatükrözésére” (leképezésére, leírására) alkalmas eszköz. Több ennél. Az ember önkifejeződésének egyik eszköze, a világhoz való viszonyulásának egy módja is. S mint ilyen, lényegileg történelmi-társadalmi, közösségi jellegű.”

<sup>12</sup> Thomas KUHN: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 165.

<sup>13</sup> WEBER 39.

<sup>14</sup> KORNIS 10.

alkotót képessé, hogy művével élményt nyújtson, kiemeljen a mindennapiság világából, egyes esetekben érzelmi megrendülést (katarzist) váltson ki. A tudomány az igazságok végtelen rendszerét, a művészet a „szép-értékeket” akarja megragadni, azt, ami a dolgokban tipikus és örök. A tudomány eszköze a fogalom, a művészeté a szemlélet. A művészet az általánost a különös alakjában ábrázolja; a tudomány a különöst az általános, vagyis a fogalom formájában. A tudomány a valóságot akarja visszatükrözni, amint van; a művészet a valóságot törekszik alakítani úgy, hogy eszményeinek megfeleljen. Egy közös azonban fellelhető e két jelenségben. „A tudomány magáért a tudományért” elv ugyanaz, mint „a művészet magáért művészetért”: mindkettőnek autonómiája van, melyet a haszon szempontja el nem homályosíthat.

A művészetén kívül még említendő az ideológia és a tudomány kapcsolata. Az ideológiák az esetek többségében nyíltan vagy burkoltan meghatározott társadalmi csoportok (népek, osztályok, rasszok) irányában elkötelezettek, vagyis csoportérdekek eszmei kifejezői. Ezek az érdekelkötelezettségek értéktételezések formájában fejeződnek ki. Az ideológia olyan normatív befolyásolást igyekszik a tudományra gyakorolni, amely gátolja a tudományos jelleg kibontakozását. Éppen ezért az ideológia sajnos nem mindig különül el élesen a tudománytól, főleg a társadalom- vagy humántudományoktól, amely azonban az adott vizsgálat tudományosságát veszélyezteti.<sup>15</sup>

### 2.3. A tudomány fajtái

A tudomány változatai között is érdemes különbséget tennünk. Tudományon belül beszélhetünk formális tudományról (olyan tudásterületekről, amelyeket gondolati vagy absztrakt objektumok alkotnak, pl. matematika), illetve faktuális tudományról (ebben az esetben a tudomány objektumainak legalább egy része ténylegesen létező vagy reálisan lehetséges). Ez utóbbi csoport is – területük jellege szerint – tovább osztható természet- és társadalomtudományokra. Adekvátabb azonban előbb kutatási céljuk szerint kognitív vagy alaptudományokra<sup>16</sup> és operatív vagy alkalmazott tudományokra (pl. kohászat, gyógyszerteran, orvostudomány) bontani őket.

A tudományos megismerés összes területe képes felmutatni azokat a közös tulajdonságokat, amelytől egy adott terület tudomány lesz. E területek ennek megfelelően alapvetően azonos világméretet feltételeznek, jól igazolt és megbízható módszereket alkalmaznak. Fontos különbség azonban az alaptudományi és alkalmazott tudományi kutatás között, hogy az elsőtől csak új eredményeket, a másodiktól azonban meghatározott célra hasznosítható eredményeket várunk.<sup>17</sup> Valamely tudomány „alkalmazásán” kétféle dolgot érthetünk. Először is azért alkalmazhatjuk egy elméleti tudomány eredményeit, hogy ezzel más elméleti tudományos problémát megoldjunk (pl. a matematikát alkalmazzuk fizikai problémák megoldására, a kémiát a szervezet fiziológiai működésének magyarázatára). Másodszer az elméleti ismeretek alkalmazása az élet gyakorlati céljainak megvalósítására szolgálhat. Így jönnek létre a technikai tudományok.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> HÁRSING<sup>1</sup> 19. passim.

<sup>16</sup> Az alaptudományt másképpen még hívhatjuk kognitív tudománynak is. E tudományok kutatási területe a valóság szférája, vagyis az alaptudomány valóságos létezőket és összefüggéseket kutat vagy legalábbis olyanokat, amelyekről feltételezhető, hogy valóságosak vagy ilyenek lesznek.

<sup>17</sup> HÁRSING<sup>1</sup> 100. passim.

<sup>18</sup> KORNIS 195.

#### 2.4. A tudomány szociológiai aspektusai

A tudomány hasznosságának kérdésével eljutottunk arra a pontra, ahol érdemes szociológiai aspektusból is megvizsgálni a tudomány kérdéskörét. Ehhez először Robert Merton klasszikusnak számított tudomány-szociológiai megközelítését említem, amely a tudomány szociológiai elemeit helyezi előtérbe. Merton ugyanis a tudományt négy elem segítségével definiálja: a kommunalizmus (minden tudományos ismeret elérhető kell, hogy legyen tudományos vita folytatására), az univerzalizmus (a tudomány minősége egyfajta interszjektív kontroll alá kerüljön), az érdeknélküliség (bármely pénzbeli vagy egyéb jellegű materiális érdek hiánya), végül a szervezett szkepticizmus (bármely tudományos eredmény kétségbe vonására legyen lehetőségünk).<sup>19</sup>

A tudomány és társadalom közötti kölcsönhatás szempontjából a tudományt kétféleképpen értelmezhetjük. Az első szempont szerint a tudomány mindössze a valóság felfedezésével,<sup>20</sup> szemlélődve (kontemplatíván) operál. E tudomány célja, hogy a tapasztalati tényeknek megfelelően építse fel azt a világnézetet, amelyet nem veszíthet szem elől. Mindeközben a vizsgálódásoknak akár – már fentebb említett – gyakorlati haszna is lehet, de nem feltétlenül, hiszen e tudomány célja nem a haszon elérése. A második felfogásban azonban már a hasznossági elem dominál; ebben az esetben a valóság egy eszköz ahhoz, hogy elérjük a végecélt, a hasznosságot.<sup>21</sup> Vekerdi László vizsgálja a hasznosíthatóság sine qua non-ját, és kijelenti, hogy míg a természettudományi és technikai kutatásokban rendszerint jelentkezik valami anyagi haszon, addig a társadalomtudomány kutatásaiban többnyire nincs efféle haszon.

A szociológiai nézőpontú vizsgálatot azonban nemcsak a tudományos ismeret (hasznosságának) oldaláról végezhetjük. A tudomány esetében ugyanis megfigyelhetünk egy olyan társadalmi területet, ahol a tudósok speciális munkája folyik. A tudomány „munkaorientált” jelenségként történő értelmezését hívjuk kognitív megközelítésnek. Ezzel szemben létezik a tudomány szociális<sup>22</sup> vizsgálata is, amely során a tudomány társadalmi területként fogjuk fel. Ebben a szociális (társadalmi) értelemben a tudomány részegységeit vesszük figyelembe.<sup>23</sup>

A tudomány ezen kívül rendszernek is felfogható, amely lehet külső, illetve belső szisztéma. Míg a külső rendszerben a tudomány viszonyítási pontja az egész társadalom, addig a tudomány belső rendszere a tudás átadását és cseréjét, a tudóst és az ő identitását, felelősségét és kompetenciáját jelenti.<sup>24</sup> E felfogás szerint a tudomány látens funkciói az identitás

<sup>19</sup> Robert K. MERTON: Science and Technology in a Democratic Order. *Journal of Legal and Political Sociology* 1 (1942), 115–126.

<sup>20</sup> Berényi Dénes ezt a következőképpen írja le: „Az ember emberségét adná fel, ha nem érdeklődne az őt körülvevő valóság iránt, ha nem próbálná ezt a valóságot megismerni és feltárni a művészet eszközeivel.” BERÉNYI Dénes: *Ember és tudomány a XX. század utolsó évtizedeiben*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 22.

<sup>21</sup> BERNAL: 28.

<sup>22</sup> A német Grundgesetz-ben található tudomány szabadság (Art. 5 Abs. 3 GG) értelmezése során Blankenagel a következőképpen fogalmaz: „Der Schutz scheint sich auf vier Dinge zu erstrecken: Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre.“

<sup>23</sup> Alexander BLANKENAGEL – Wissenschaftsfreiheit aus der Sicht der Wissenschaftssoziologie: Zugleich ein Beitrag zum Problem der Privatuniversität. P. Badura, K. Hesse, P. Lerche: *Archiv des öffentlichen Rechts*. 105. Band Heft 1. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1980, 38.

<sup>24</sup> A német alkotmányjog és az Art. 5 Abs. 3 GG is a tudomány belső rendszerét tekinti a védelem tárgyának. BLANKENAGEL, 57.

(egyénről alkotott kép a tudományos munka alapján) és a kompetencia (produktivitás a tudomány területén) biztosítása. A látens eszközök mellett azonban a tudománynak vannak nyílt funkciói is, mint pl. a tudás megalkotása, a tudás szabályozott átadása és cseréje valamint az elismertség (reputáció).<sup>25</sup>

Egyes szociológiai elméletek a tudományos tevékenységet kívánják összekötni a tudományos viselkedés intézményesített formáival. Ennek következtében megnőtt az érdeklődés a tudományos tevékenység és intézményeinek termékei (outputjai) iránt.<sup>26</sup> Méréseket folytatnak a teljesítmények, elsősorban a publikációk vonatkozásában, amely már a tudomány-metria kutatási területét is kijelöli számunkra.<sup>27</sup> A tudománymetriai irodalomban még vita folyik arról, hogy milyen mértékig lehet használni egyes munkák vagy kutatók minősítésére az őket idéző közlemények számát minőségi paraméterként. Az alapos és körültekintő tudománymetriai elemzés eredménye csak az egyik, bár igen jelentős eleme lehet a kutatási teljesítmény értékelésének. A kutatási teljesítmény igazi értékét csak azok tudják megítélni, akik maguk is foglalkoznak vagy foglalkoztak tudományos kutatással.<sup>28</sup>

### 3. A tudomány szabadsága az alkotmányjogban

Az egyes tudományfogalmakból körvonalazódni látszik a tudományra vonatkozó követelmények összessége, amely a későbbiekben a tudomány szabadság védelmi tárgyának pontosabb meghatározásában is segítségünkre lehet. A tudomány tehát – eltérően a hittől vagy véleményétől – mindig egyfajta objektivitásra törekszik, és végcélja a világ jelenségeire vonatkozó igazság felderítése. Mi számít tehát tudománynak? Azon az alapon, hogy természet- vagy társadalomtudomány, nem lehet különbséget tenni az egyes tudományok között. Mindkettő tudomány tehát, attól függetlenül, hogy tudományos kutatásaihoz különböző paradigmákhoz, módszerekhez folyamodnak, és a tudományuk tárgya is eltérő. Ugyanígy nem érdemes különbséget tenni alaptudomány és alkalmazott tudomány között. Véleményem szerint az, hogy egy adott tudomány hasznos-e, nem lehet alapja annak eldöntésénél, hogy egy adott terület tudománynak számít-e vagy sem.

A fentebbi vizsgálódás segítségével eljutottunk a következő feladathoz: megvizsgálni a tudomány jelenségét abból a szempontból, hogy az alkotmányos rendelkezések milyen szabadsággal ruházzák fel e szférát, illetve pontosan mi is részesül védelemben, ha a tudomány szabadságáról beszélünk. Egy társadalom közös identitásának részét képezi a kultúra, ezen belül a tudomány. Az állam feladata mind a kultúra védelme, mind pedig a kultúrát képvi-

<sup>25</sup> A reputáció a tudósok társadalmi elismertségét jelenti, amely az „előremutató, kreatív munka” elismeréseként realizálódik.

<sup>26</sup> FARKAS János: *A tudomány társadalmi lényege*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982, 29.

<sup>27</sup> „Amit az elég sokféle módon mért mutatók segítségével az idézetelemzés mérni képes, az a tudományos cikkek hatása, tudományon belüli felhasználhatósága. Ezeknek a »méréseknek« az eredményei tehát önmagukban nem tekinthetők elégségesnek cikkek, kutatók vagy folyóiratok minőségi rangsorolására, csak egy szempont szerinti rangsorolásnak, szem előtt tartva, hogy a döntéseket, ítéleteket mindig az adott tudományban járatos kutatók – kutatók egy testülete, csoportja – hozhatják meg, mely az eddigi gyakorlatnak is megfelel. Amit az idézetelemzés ezekhez a döntésekhez adhat, az csak egy további, fontos és objektíven mérhető szempont szerinti rangsorolás.” BRAUN Tibor–BUJDOSÓ Ernő–RUFF Imre: *A tudomány mint a mérés tárgya. Tudománymetriai kutatás Magyarországon*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, Budapest, 1981.

<sup>28</sup> BECK Mihály–GÁSPÁR Vilmos: A KLTE természettudományi karán végzett kutatómunka tudománymetriai értékelése. In: Braun Tibor–Bujdosó Ernő (szerk.): *A tudományos kutatás minősége*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára. Budapest, 1984, 11.

selő intézmények támogatása és fenntartása, amelybe beletartoznak az egyetemek is. Az egyetemek pedig – mint a tudomány hagyományos, bár nem kizárólagos közvetítői – alkotmányos védelmet élveznek. A következőkben a tudomány szabadságának alapjait vizsgálom meg.

Az egyetemek összefonódása a tudománnyal Wilhelm von Humboldt koncepciójában jelent meg, amelynek lényege a tanítás és tudomány összekapcsolása egy közös intézményi keretben. Ez az intézményi keret egy felsőbb tudományos intézmény („höhere wissenschaftliche Anstalten”), ahol a tudományt mindig úgy kezelik, mint egészen meg nem oldott problémát, és ezért az állandó kutatás állapotában vannak, ellentétben az iskolával, melynek csupán a kész és befejezett ismeretekkel van dolga, s csak ilyeneket tanít. Ezért a tanár és tanuló viszonya is egészen más lesz, mint addig. Az előbbi nem az utóbbiakért van, hanem mindketten a tudományért; a tanár munkája részben a tanítványok jelenlététől is függ, mert nélkülük tevékenysége nem lenne olyan eredményes.<sup>29</sup> Ezért az, amit felsőbb tudományos intézményeknek nevezünk, ha eltekintünk minden, az államban felvett formától, nem más, mint azoknak az embereknek a szellemi élete, akiket külső kötetlenség vagy belső törekvés vezérel a tudományos kutatáshoz.<sup>30</sup> Humboldt szerint a tudományos kutatás közreműködői nem csupán az egyetemi oktatók, hanem az akadémikusok is. Mivel a társadalomban minden kiterjedt tevékenység számára szervezett külső formákat és eszközöket kell adni, az államnak kötelessége, hogy ezeket a tudományos munka számára is megteremtse.

A tudomány művelése napjainkban is legnagyobb részt az egyetemeken történik. A tudományos tevékenységet egybefogó szervezeti kereteket azonban nem csak az egyetemek jelenthetik. A tudomány szabadsága ugyanis kiteljesedhet az akadémiák munkájában is, amely a tudomány magas fokú képviselőit foglalják magukban. Az egyetem keretein belül viszont meg kell vizsgálni, hogy nem csak a tudomány szabadságáról beszélünk, hanem – Humboldt gondolatait továbbfűzve – a tanítás szabadsága is alkotmányjogi kérdésként merül fel. „A tudomány szabad, csakúgy, mint a tanítás szabadsága”: hangzik az a megdönthetetlen elv, amely védi a tudományos gondolatok és a gondolatcsere világát.<sup>31</sup> E két alapjogot együttesen kell tudományos vizsgálódásnak alávetni, amely majd egy következő tanulmány tárgyát képezi. Az egyetemek feladata tehát a tudományos kutatás és a felsőfokú oktatás elősegítése, és mindkét területre érvényes az alkotmányban megfogalmazott szabadság. Ha ugyanis a szabad mozgásterület nem érvényes e két említett területre, nem beszélhetünk minőségi kutatásról vagy színvonalas tudományos oktatásról.<sup>32</sup>

A tudományos kutatás szabadsága<sup>33</sup> nem csak egyéni szabadság, hanem egyben az egész tudományos közösség autonómiája a tudomány üzésére.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Wilhelm von HUMBOLDT: *Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*. 1809–1810, 2.

<sup>30</sup> M. RUFFERT–S. STEINECKE: *The Global Administrative Law of Science*. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 228. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2011, 7–9.

<sup>31</sup> Roberto BIN: Freedom of Scientific Research in the Field of Genetics. In: Bin, R.–Lorenzon, S.–Lucchi, N.: *Biotech Innovations and Fundamental Rights*. Springer-Verlag Italia 2012, 132.

<sup>32</sup> BERKA: 42.

<sup>33</sup> A védelem tárgya a Grundgesetz alapján, például a tudomány. Itt tulajdonképpen nem fogalmazódik meg a tudományos gondolkodás és tudományos eszközök egyfajta status quo-ja, hanem a tudományos szabadság nyitott marad a továbbfejlődés felé. Michael SACHS: *Verfassungsrecht II. Grundrechte*. Zweite Auflage. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2003, 318.

<sup>34</sup> BIN: 134.



A tudomány szabadsága egyfajta „negatív” szabadságnak is tekinthető. Az állam és annak szervei ugyanis kötelesek távol tartani magukat az adott területtől, tehát az állam nem korlátozhatja vagy akadályozhatja a tudomány szabad művelését. Ez alól akkor van kivétel, ha az állam azért avatkozik be, hogy más, alkotmányosan védett érdeket védjen meg ezzel. A Bundesverfassungsgericht a német alaptörvényben megfogalmazott tudomány szabadságának<sup>35</sup> értelmezése során kimondta, hogy ez nemcsak negatív szabadság, hanem egyben pozitívnak mondott szabadság, hiszen e jog az államra kötelezettséget ró a tudomány ápolásának elősegítése tekintetében.<sup>36</sup> Az osztrák alkotmány is hasonló kötelezettséget ró az államra (Art 17 StGG), amelynek olyan szervezeti kereteket kell teremnie a tudomány számára, amelyben a tudomány művelése rendeltetésének megfelelően és a tudomány szabadságának figyelembe vételével valósul meg. A tudomány szabadságának gondolata tehát arra irányul, hogy a tudomány saját törvényszerűségei szerint bontakozzon ki. E szabadság garantálja a tudós szabadságát, amely kifejeződik a tudományos kutatás tárgyában, az ehhez igénybe vett eszközök szabad megválasztásában, illetve abban, hogy tudományos eredményeit szabadon terjessze.

Egy korlátja tehát – a fentebbi gondolatnak megfelelően – mégis megemlíthető: a törvényalkotó társadalompolitikailag vagy etikailag vitatott kutatási célokat vagy eszközöket betilthat, vagy szigorított szabályok alkalmazását rendelheti el velük kapcsolatban, mint pl. a géntechnológia vagy az őssejtkutatás területén.<sup>37</sup> Ez egy érdekes kérdést vet fel, hiszen e területek tudományos kutatását, eredményeit, akár hasznosítását is. Így tesz Magyarország Alaptörvénye is, mikor a XX. cikkben kimondja, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország – többek között – „genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal” segíti elő.

Végül érdemes röviden megemlíteni a tudomány szabadságának kapcsolatát más alkotmányos jogokkal. A tudomány szabadsága a szólásszabadság egyik speciális és (talán) kiemelt területének tekinthető, emellett szoros kapcsolatban áll a tanítás szabadságával is. A tudomány szabadságával párhuzam vonható olyan alapjogokkal, mint pl. a véleménynyilvánítás szabadsága, tudomány szabadsága, vallásszabadság, művészet szabadsága. Ezek elsősorban olyan alapon különböztethetők meg a tudomány szabadságától, hogy a védelem tárgya más a különböző alapjogoknál. Fentebb tett elhatárolásom a tudomány–hitvélemény hármasság között erre szolgált, valamint a korábban említett különbségtétel tudomány és művészet között segítheti egy további kutatás tárgyát a tudomány szabadsága és más hasonló alapjogok között.

#### 4. Záró gondolatok

A tudomány szabadsága, ahogyan azt a fejtegetés során láthattuk, felvet néhány alapvető alkotmányjogi kérdést. A tudomány szabadsága leginkább a tudomány művelésére, a tudományos közösség autonómiájára vonatkozik, tehát egy szűkebb grémium jelölhető meg az autonómia hordozójaként. Ez azonban nem ilyen egyszerű, hiszen a tudomány megismerésére mindenki jogosult, a tanítás szabadsága is a tudomány eredményeinek továbbadását jelenti.

<sup>35</sup> Artikel 5 Abs. 3 GG

<sup>36</sup> BLANKENAGEL: 42.

<sup>37</sup> BERKA 44.

A tudomány definiálása mindenesetre nélkülözhetetlen, ezt azonban azok tudják csak megítélni, akik maguk is foglalkoznak vagy foglalkoztak tudományos kutatással. Számukra – egyénileg és a tudományos közösség tagjaként – biztosított a tudományos szabadság, amelyet az állam biztosít.

Nem lehet azonban feltétlen szabadságról beszélni, hiszen az állam – a pénzügyi és egyéb szervezeti eszközök révén – gyakran ok nélkül is korlátozhatja a tudomány szabad művelésébe, amely azonban már további alkotmányos kérdéseket is generál. A tudomány szabadsága minden esetben a tudomány művelése szempontjából kulcsfontosságú alapjog, amelynek biztosítására az államnak minden esetben törekednie kell.



## A FIATALKORÚAK BÍRÓSÁGÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT A PARLAMENTI HOZZÁSZÓLÁSOK TÜKRÉBEN

SZIROTA SZILVIA \*

Az 1908. évi I. büntetőnovella gyökeresen átalakította a fiatalkorúak büntetőjogi megítélésének elveit, illetve a fiatalkorú elkövetőkkel szemben alkalmazható büntetőjogi szankciók célját és rendszerét. A bűncselekményt elkövető gyermekekkel és fiatalkorúakkal szemben a megmentés és a nevelés gondolata lépett előtérbe. A fiatalkorúakra vonatkozó szabályok büntető eljárás keretében történő alkalmazását a fiatalkorúak bíróságának felállításáról szóló törvény elfogadása biztosította. Megállapítást nyert, hogy a fiatalkorúak bírósága nem csak igazságszolgáltatási, hanem gyermekvédelmi feladatokat is ellátott. Az I. büntetőnovella által Magyarországon a XX. század második évtizedére létrejött a speciális büntető igazságszolgáltatási rendszer, amely a felnőtt elkövetőkhöz képest más elbánásra biztosított lehetőséget.

**Kulcsszavak:** I. büntetőnovella, fiatalkorúak bírósága, fiatalkorúak nevelése, gyermekvédelem.

In 1908 the first Hungarian criminal novel changed the principles of the judgement of the underage radically and the aims and system of the punitive sanction that can be applied to the underage perpetrators. The thought of saving and education has come into the limelight concerning the children and underage. Passing the law of setting up the juvenile court provided to put the law into operation within the scope of the rules concerning the underage. It was proved that the juvenile court fulfilled not only the task of jurisdiction, but also the task of protection of children. By means of the first criminal novel in the second decade of the 20th century in Hungary the special criminal jurisdiction system was formed providing different treatment to underage compared with the adult perpetrators.

**Keywords:** the first Hungarian criminal novel, juvenile court, juvenile rearing, protection of children.

A bűncselekmények számának emelkedése és a társadalom egyes rétegeiben jelentős mértékű erkölcsi züllés a XIX. század folyamán a gondolkodók figyelmét mindinkább a büntettes osztályokra és a fennálló büntetőjogi rendszerek bírálatára terelte. A jogszabályozás új elvei abból indultak ki, hogy a gyermeket és a fiatalkorút egyaránt nevelni kell, akár normális viszonyok között él, akár erkölcsileg veszélyeztetett vagy züllésnek indult, akár bűncselekményt követett el. Az Egyesült Államokban szerzett kedvező tapasztalatok alapján hazánkban is a fiatalkorú büntettesekre vonatkozó anyagi jogszabályok kerültek átalakításra.

A fiatalkorú bűnözés alakulása és a gyermekvédelem helyzete közötti összefüggést felismerve a megalkotott I. büntetőnovella<sup>1</sup> koncepciójának egyik legfontosabb újítása volt, hogy törekedett a büntetőjogi intézményrendszer és a szociálpolitikai, gyermekvédelmi intézményrendszer összekapcsolására. Ez a megoldás azon a Fayer László által megfogalmazott tételre alapult, amely szerint „a fiatalkorúak büntetőjoga a gyermekvédelem szank-

---

\* Dr. SZIROTA SZILVIA  
PhD-jelölt  
Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jszirot@gmail.com

<sup>1</sup> MÁRKUS Dezső: *Corpus Iuris Hungarici* (a továbbiakban: CIH). Franklin társulat, Budapest, 1909.; 1908. évi XXXVI. törvénycikk A büntetőtörvénykönyvek és a bűnvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról.

ciós zárköve...”<sup>2</sup> Az új alapgondolat a bíróságra az eddigőtől teljesen eltérő, új feladatot ruházott. Annak következtében, hogy az anyagi jogszabályok a fősúlyt a bűncselekményt elkövetett gyermekek és fiatalkorúak nevelésére fektették, az alaki jogszabályoknak sem az lett a feladata, hogy a bírót egy-egy vád tárgyává tett tényállás minden apró részletének felderítésére kötelezzék. A fő célt a bíró eljárása során ennek megfelelően megváltoztatták, és az egyéniség<sup>3</sup> megismerésére, az elkövető életviszonyainak tanulmányozására helyezték. A bíró nem a cselekmény megtorlását állította előtérbe, hanem a gyermek vagy fiatalkorú megmentése érdekében már intézkedéseket tett. Végül soron a novella a fiatalkorúakkal szemben alkalmazható büntetőjogi, valamint szociálpolitikai intézkedések és intézmények irányító szervévé a fiatalkorúak bíróságát tette. Ennek eredményeként a veszélyeztetett gyermekek és fiatalkorúak megmentésére irányuló új anyagi jogszabályok céltudatos és sikeres alkalmazása nem csak az eljárási jognak gyökeres átalakítását követelte meg, hanem még annál is sürgősebben egy külön bírói szerv alakítását. A gyermekekkel és a fiatalkorúakkal szemben nem a megtorló igazságosság volt az irányadó, hanem a kifejezett nevelési szempontok, amelyek szükségessé tették, hogy a korszak büntető bíróságaitól lényegileg különböző szervezet alkossanak meg ezen elkövetők ügyeinek az elintézésére. Az országgyűlési képviselők, jogászok elsődlegesen társadalommentő és nemzeterősítő feladatot tűztek ki, egy új, speciális bíróságot kívántak jogszabállyal felállítani. A megvalósítás érdekében a magyar törvényhozás előtt számos külföldi példa állt. Elsősorban arra az amerikai gyakorlatra támaszkodtak, ahol a gyermekvédelem és a büntető jogszabályok közt elhelyezett fiatalkorúak bíróságát valójában nem szorosan vett ítélező bíróságnak, hanem a bűncselekményt elkövető gyermekek és fiatalkorúak megmentésére hivatott hatóságnak tekintették. Mindezt Lindsey-nek, a fiatalkorúak denveri bírójának köszönhatték, aki olyan hivatástudattal bírt, hogy ezt a sajátos elkövetői kör felett ítélező bíróságot inkább iskolának, mint törvényszéknek nevezte. Az amerikai törvények többsége a fiatalkorút nem tekintették büntettesnek, csak bűnelkövető, veszélyeztetett és ezért oltalomra szoruló ifjúnak; a felállított bíróság pedig, amely az ilyen ifjú ügyében eljár, nem más, mint az általános népnevelés különleges szerveként funkcionált.<sup>4</sup>

Magyarországon a fiatalkorúak bíróságának intézményét az 1913. évi VII. törvénycikk<sup>5</sup> hozta létre. Ezen törvény céljaként fogalmazták meg azt, hogy megfelelő szervezeti és eljárási szabályokkal egészítsék ki az 1908. XXXVI. törvénycikk második fejezetében megállapított, és a fiatalkorúak büntetőjogára vonatkozó anyagi jogszabályokat. Ennek jegyében az 1913. évi január hó 24-én, gr. Tisza István elnöklete alatt összeült 435. országos ülésen az elnöki előterjesztések sorában már megtalálható volt a fiatalkorúak bűnügyeiben követendő eljárásról szóló törvényjavaslat. A Képviselőház Balogh Jenő<sup>6</sup> igazságügyi-miniszter

<sup>2</sup> FAYER László: *Büntetőpolitikai követelések*. Budapest, 1892, 23.

<sup>3</sup> Balogh Jenő, az I. büntetőnovella kidolgozója úgy vélekedett, hogy „nem az a lényeg, hogy a fiatalkorú micsoda minősítés alá eső bűncselekményt követett el, hanem, hogy az egyénisége milyen”.

BALOGH Jenő: *Fiatalkorúak és büntetőjog*. Budapest, Athenaeum Kiadó, 1909, 157.

<sup>4</sup> Melléklet a 732. számú irományhoz. Indokolás a fiatalkorúak bíróságáról és a fiatalkorúak bűnügyeiben követendő eljárásról szóló törvényjavaslathoz. In: Az 1910. június hó 21-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. *Képviselőházi irományok*. 728–746, CXXIII–CXXX. sz. XXIV. Budapest, Pesti Könyvnyomda- részvénytársaság, 1913, 732. számú iromány, 102.

<sup>5</sup> CIH – A fiatalkorúak bíróságáról.

<sup>6</sup> Korának egyik vezető büntetőjog professzora, 1913. januártól 1917. júniusig igazságügyi miniszter. Több fontos törvény kezdeményezője volt, a fiatalkorúak büntetőjoga mellett a büntetés feltételes felfüggesztése, a börtönügyi igazgatási reformok, a próbára bocsátás, a képviselőházi bíraskodás, a választási törvény, az esküdtszékek hatáskörének korlátozása tárgyában. MTA főtitkára és másodel-

előterjesztése nyomán ismerhette meg: „Tisztelt Ház! Van szerencsém a fiatalok bíróságáról és a fiatalok bűnügyeiben követendő eljárásról szóló törvényjavaslatot (732. számú iromány) indokolásával együtt tisztelettel betervezni s kérem, méltóztassék azt kinyomtatni, szétosztani s tárgyalás és előzetes jelentéstétel végett az igazságügyi bizottsághoz utasítani.”<sup>7</sup> A képviselők éljenzéssel fogadták a benyújtott törvénytervezetet. A házelnök gondoskodott a szöveg kinyomtatásáról, amit a tagok közt szétosztották, valamint előzetes tárgyalás és jelentéstétel végett az igazságügyi bizottsághoz tették át a javaslatot.

A bizottság örömmel fogadta a javaslatot, alapelveit a céljának megfelelőnek találta, általánosságban elfogadta; egyes módosításokat csupán a részletekre nézve tett.<sup>8</sup>

Kenedi Géza,<sup>9</sup> az igazságügyi bizottság részéről a 436. országos ülés<sup>10</sup> napján, 1913. február 24-én, mutattatta be a 732. számú törvényjavaslatra<sup>11</sup> vonatkozó ezen jelentést. Azonban annak tárgyalása csak a következő, 1913. február 27-i 437. országos ülésen került a napirendi pontok közé, amely az általános vita keretében nyílt meg. A képviselők lelkesen, „Halljuk! Halljuk!” felkiáltásokkal fogadták az első szót megillető előadót. Kenedi Géza felszólalása elején a jogtudományban több mint tíz esztendeje érvényesülő reformirány jellemzésére helyezte a hangsúlyt, amelynek célja, a felelősségi és a büntetési rendszer részletes átalakítása. Korának kódexeiben érvényesülő ún. avitikus bosszúállási irányt azonban élesen bírálta, amely lényege, hogy súlyos fenyegetésekkel sújtotta a büntetéseket, annak érdekében, hogy a társadalom tagjaira elijesztő hatást gyakoroljon. A felszólaló ezzel szemben a tudományban kriminológiának nevezett szociális reformirányt támogatta, amely arra törekedett, hogy a büntetést célszerű intézkedésekkel megjavítva, egészségesen adja vissza a társadalomnak, másrészt pedig megelőző intézkedésekkel a bűncselekményeket megszüntesse. A büntetőjog-tudományban ezen elvet Beccaria képviselte, aki szerint a büntetőjognak végső és igazi célja, hogy büntetettek ne kövessenek el.<sup>12</sup>

---

nőkeként nevéhez fűződik a büntető perjog önálló tudományként való elismertetése. *Új magyar életrajzi lexikon*. I. kötet. Budapest, 2001. 350.

<sup>7</sup> Az 1910–1915 évi országgyűlés képviselőházának naplója, XVIII. kötet. 1913. január 22.–március 15. Bp., Pesti Könyvnyomda – részvénytársaság, 1913, 435. országos ülés, 22. (A továbbiakban: KN. 1913. XVIII. 435.)

<sup>8</sup> Az igazságügyi bizottság jelentése a fiatalok bíróságáról és a fiatalok bűnügyeiben követendő eljárásról szóló 732. számú törvényjavaslat tárgyában, Az 1910. június hó 21-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai, *Képviselőházi irományok*, 728–746, CXXIII–CXXX. sz. XXIV. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda – részvénytársaság, 1913, 733. számú iromány, 187. (A javaslat teljes terjedelemben történő ismertetése egy másik tanulmányom tárgykörét képezi.)

<sup>9</sup> Az igazságügyi bizottság előadója, ügyvéd és budapesti újságíróként a Pesti Hírlap szerkesztője is volt. Jogtudományi íróként a Jogtudományi közlöny, az ügyvédek lapja, a Jog című lapokban publikált. 1896 és 1897 között az igazságügy miniszter megbízásából részt vett a bűnvádi eljárás és sajtójog kodifikációjában. 1910-től 1918-ig kormánypárti színekben országgyűlési képviselő. *Sturm-féle országgyűlési almanach 1910–1915*, Rövid életrajzi adatok az országgyűlés tagjairól. II. rész Képviselőház. (szerk.: Végváry Ferenc–Zimmer Ferenc), Budapest, 1910, 142. (A továbbiakban: Sturm-féle almanach, 1910.)

<sup>10</sup> KN. 1913. XVIII. 436, 24.

<sup>11</sup> Törvényjavaslat a fiatalok bíróságáról és a fiatalok bűnügyeiben követendő eljárásról. In: Az 1910. június hó 21-ére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. *Képviselőházi irományok*. 728–746., CXXIII–CXXX. sz. XXIV. kötet. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1913, 732. számú iromány, 73.

<sup>12</sup> „A cél tehát nem más, mint megakadályozni a bűnt abban, hogy polgártársainak további károkat okozzon és elejét venni annak, hogy mások így cselekedjenek.” Cesare BECCARIA: *A bűnökről és a büntetésekről*. (Ford.: Madarász Imre), Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1998, 26.

Kenedi ezt az irányt elsősorban azoknál a fiataloknál kívánta érvényesíteni, akik „serdülő korból kilépve, még nem érték el azt az életkort, amikor az akaratot a megfontolásnak és az erkölcsi tudásnak és tapasztalatnak fékjei korlátozzák és így a beszámíthatóságot teljessé teszik”.<sup>13</sup> Azonban a legtöbb esetben a környezet hatását tették felelőssé, - amiért a fiatalok büntetésre váltak, mert az kedvezett az eltévelyedésnek, sokszor az elzúllásnak vagy a végleges erkölcsi romlásnak. Annak érdekében, hogy az ilyen ifjakat a társadalom számára egészségesen, meggyógyultan visszaadják, egyéneket megjavító pótnevelésben kellett részesíteni.

Az előadó méltatta az igazságügy minisztert, hiszen munkásságának köszönhető, hogy ez az Amerikából elindult mozgalom az 1908. évi XXXVI. törvénycikkben, a büntető kódex első novellájában érvényesült. Felsorolta azokat az új intézkedéseket, amelyek a fiatalokra vonatkoztak, velük szemben a bíróság kiszabhatott: elsősorban azt kell megjegyezni, hogy a törvényben felemelték a fiatalok felső korhatárát 18. életévre, továbbá a hazai büntető kódexekben még nem ismert intézkedéseknek egész sorát léptette életbe, úgymint a dorgálást, a próbára bocsátás intézményét, a javító nevelési intézményt. Megállapította, hogy ezek az újítások nem csak a büntető kódexre, hanem az eljárási törvényekre is hatottak, amelynek következtében a jövőben lehetetlennek tartotta azt, hogy a „büntető perrendtartásnak merev és szigorú formái szerinti, gyakran nagyon is hosszadalmas processuális eljárását meghagyhassák a fiatalok nézve is”.<sup>14</sup> Álláspontja szerint tartatatlanná vált, hogy az anyagi és eljárási normák közti jöghézagot az igazságügyi miniszter rendeletekkel pótolta, amelyekkel kiküszöbölni igyekeztek azokat az ellenmondásokat, amelyek a büntetőnovella és a büntető perrendtartás között feszültek. Végleges megoldásukra a törvényhozás által meghozott magasabb szintű jogszabályok keretei között meghatározott új intézkedések váltak szükségessé.

Kenedi Géza kiemelte, hogy hazánkban a fiatalok megmentése érdekében tett rendelkezések nem elmaradtak, hanem a jogalkotói és joggyakorlati munkának köszönhetően sikerült azt is elérni, hogy a külföldiek figyelme felénk fordult, hiszen intézményeinket nem csak tanulmány, hanem még utánpótlás tárgyává is tették. Mindezt elősegítette az 1901-ben megalkotott két gyermekvédelmi törvény<sup>15</sup>, továbbá az 1908. évben a fiatalokra vonatkozó büntetőnovella<sup>16</sup>, hiszen az állami javítóintézetek fokozatos fejlesztése és a társadalmi tevékenység közreműködése által igen kedvező állapot állt elő. Mindennek alátámasztására az előadó a kriminalitás köréből kiemelt adatokkal<sup>17</sup> indokolta, hogy kívánatos, hogy egy

<sup>13</sup> KN. 1913. XVIII. 436. 33.

<sup>14</sup> KN. 1913. XVIII. 436. 33.

<sup>15</sup> A hazai patronage-tevékenységnek széles körű jogszabályi alapjai voltak. Pl. CIH – 1901. évi VIII. tc. 2. § az állami gyermekmenhelyre felvett hét éven aluli gyermekekről, CIH – 1901. évi XXI. tc. 2. § a közsegélyre szoruló hét évnél idősebb fiatalokról rendelkezett.

<sup>16</sup> CIH 1908. évi XXXVI. törvénycikk; A „Büntető Novella II. fejezete a gyermek és a fiatalok büntetése kérdésében a legmodernebb eszméket fogadja el és oly helyes alapokra fekteti hazánkban is fiatalok büntetőjogát, melyeken előreláthatólag évtizedekig szilárdan megállhatunk. A Büntető Novellának ez a fejezete az, mellyel hazánk is a büntetőjogi reformállamok sorába jutott.” FINKEY Ferenc: A fiatalok büntetése, *Jogállam. Jog- és Államtudományi Szemle* 1901/I, 648.

<sup>17</sup> A fokozatos fejlesztés következtében 8 állami javítóintézet működött, melyekben összesen 3005 fő fiatalok javító nevelésével foglalkoztak. Továbbá 12 ún. társadalmi patronázs javítóintézetben 598 fő fiatalot javítottak. Mindösszesen 1913-ban tehát 3603 fő megmentésén fáradoztak. További öt – Gyulán, Kassán, Makón kettő, Znívóvár-alján megnyitásra kerülő patronázs-intézetekben még nagyobb számban beteg fiatalok individuumaikat kívánják gyógyítani. Az ún. patronázsok átmeneti

újabb lépést tegyen előre a „törvényhozás a fiatalkorúak kriminalitásának meggyógyítása terén, továbbá fejlessze azt az intézményt, mely 1908-ban tulajdonképpen félben maradt, valamint megcsinálja az áthidalást is a büntetőnovella és a büntető eljárási törvény közt”<sup>18</sup>.

Kenedi a törvényjavaslat sarkpontjának tekintette a fiatalkorúak bíróságait, amelyek a királyi bíróságok szervezetébe illeszkedő és a már meglévő ún. elsőbíróságok keretéből hatáskörileg elválasztott ügybíróságok.

A fiatalkorúak bíráinak jogállásáról is számot adott a felszólalásában: a miniszter által, kiválóságukra, hajlandóságukra és tapasztalataikra tekintettel, három évenként kijelölt egyes bírók lesznek rendelve a fiatalkorúak fölött való törvénykezésre.<sup>19</sup> Továbbá egyazon törvényszék területén belül két vagy több járásbíróságot is egyesíthettek egy és ugyanazon fiatalkorú bíróság hatásköre alatt. Kiegészítette ezeket az intézkedéseket a miniszter által kijelölt fiatalkorúak ügyészeivel. Kinevezte a miniszter a bíróság munkáját segítő pártfogó tisztviselőket, akik a hatáskörükben, a patronázsok pártfogóihoz hasonlóan, hatósági személyeknek tekintettek. A fiatalkorúak bűnügyeiben a királyi törvényszékeknél háromtagú tanácsot, ún. vádtanácsot alakítottak ki a fellebbezési ügyek ellátására.

Az igazságügyi bizottság előadója bemutatta a fiatalkorúak bíráinak egy – nagyon érdekes – hatáskörét, amelyet mint az állami és társadalmi gondviselés megbízott embere akkor tölthette be, amikor a tizenkettedik életévénél fiatalabb kiskorú, azaz gyermek valamely büntetendő cselekményt elkövetett, valamint akkor, amikor a 18 éven aluli fiatalkorú züllés vagy erkölcsi romlás veszélyének volt kitéve. Ilyenkor a bíró a kiskorú erkölcsi megmentése érdekében, az állam egy jótévő megbízottjaként, elrendelhetette ezekre a gyermekekre nézve a nevelő intézkedések sorát: például a fiatalkorúak gyámjának parancsokat adhatott, pártfogóra bízhatta a fiatalkorút, külön helyen vagy intézetben helyezhette el.

A képviselő bemutatta az eljárás bíró általi befejezésének módjait. Az egyik, amikor a bíró az összegyűjtött adatok alapján tárgyalás nélkül véghatározattal intézkedett, mivel a bűncselekményt kevésbé súlyosnak minősítette és a kiskorúval szemben nem volt érdemes eljárni. A közzéadott maga is elejthette a vádat, noha a deliktum fennforgott. Ebben az esetben csakis a nevelő célzatú intézkedéseket és nem büntetést róhatott ki a bíró, elsősorban a dorgálást, a próbára bocsátást. Sem letartóztatást, sem vizsgálati fogságot nem fogantathattak, azonban a bíró a fiatalkorút 15 napra őrizet alatt tarthatta, oly módon, hogy vagy átadhatta valamely patronázsnak<sup>20</sup> vagy gyermekmenhelynek, avagy a bírósági helyiségekben is őriztethették, amelynek tartamát egy-egy hónappal a törvényszéki tanács meghosszabbíthatta, és elkülönítve őrizték a többi büntetettől.

Az eljárás másik befejezési módja a tárgyalás, amelyről a törvény a nyilvánosságot a kiskorú érdekében jelentékenyen korlátozhatta, sőt a bírónak teljhatalmat adott arra, hogy a tárgyalásból ki is zárja. Ebben az esetben a bíró dorgálás, próbára bocsátás, javítónevelés

---

intézkedéseiben a felekezetek támogatásaira számíthattak. Az állami gyermekmenedékhelyek kb. 50 000 gyermeket tartottak gondjaik alatt.

<sup>18</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 34.

<sup>19</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 34.

<sup>20</sup> A patronage intézmények modern meghatározását Finkey Ferenc: Patronázs-munka és a fiatalkorúak felügyelő hatósága című munkájában találhatók, az alábbiak szerint: „a patronázs szó általában, illetőleg tágabb értelemben jelenti a bajbajutott, akár önhibájukból, akár önhibájukon kívül álló okokból szerencsétlen sorsú embertársaink felebaráti támogatását és segítését. [...] Különös, illetőleg szorosabb értelemben azonban patronázs alatt rendszerint az elhagyatott, az erkölcsi züllés lejtőjére sodort vagy már bűnelkövető gyermekek, fiatalkorúak és felnőtt büntetettek iránti emberbaráti segítséget, ezeknek a további süllyedéstől való megmentésére irányuló feladatot értjük.” *Magyar Jogi Szemle* 1943/1, 1–16.



helyett már elrendelhetett fogházbüntetést, elzárást és államfogház-büntetést is. Perorvoslással, fellebbezéssel élhetett minden érdekelt a királyi törvényszék fiataikorúak tanácsa elé, ahol kötelező volt a jogi védelem.

Kenedi beszámolt a fiataikorúak bíróját megillető végrehajtási intézkedésekről, amely esetekben a bírót gyámi és atyai jogkör illette meg, hiszen mindazokat a nevelő és javító intézkedéseket megtehetette, amelyek egy *bonus pater familias* feladatát képezték. Ennek értelmében a bíró maga elé idézhette a kiskorút, felügyelő hatóságát értesíthette, megdorgálhatta, más helyre helyezhette, megrövidíthette a próbára való bocsátás tartamát, megfedhette, utasíthatta a szülőt, hogy a gyereket járassa iskolába vagy őrizet alá helyezhette. Mindezek azt a célt szolgálták, hogy a kiskorú erkölcsi javulása minél teljesebb mértékben és lehetőleg minél enyhébb eszközökkel biztosítható legyen.<sup>21</sup>

Külön előtérbe állította az előadó, hogy olyan rendkívüli intézkedése is van a törvénynek, amely arról is gondoskodott, hogy pénzbüntetést is ki lehessen szabni. A javaslat az elévülésre nézve enyhébb intézkedéseket rendelt és a minisztert felhatalmazta, hogy ha hiányosságot tapasztalna, ne a törvényhozás igénybevételével járjon el, hanem kiegészítő intézkedéseket maga a miniszter is megtehesse.

A fentiekben összefoglalta az igazságügyi bizottság előadója a javaslat lényeges intézkedéseit. Kiemelte, hogy elfogadásával a „törvényhozás és az ország jelentékeny lépést tesz előre az emberiség és a társadalmiasság terén”,<sup>22</sup> különösen azért, mert a fiataikorúak bűnözése tárgyában ezek az intézkedések a deliktumok szaporodását tudták feltartóztatni.

A képviselőház ülésén a soron következő felszólaló, Balogh Jenő igazságügyi miniszter a fiataikorúak bíróságának magyar jogrendszerben való kiépítését hangsúlyozta. Nagyon is időszerűnek találta a speciális elkövetői körre vonatkozó igazságügyi szervezet és per jog reformkérdéseit taglaló joganyagnak a hazai jogalkotókkal való elismertetését, különös tekintettel arra, hogy világszerte különösen nagy alapossággal foglalkoztak a fiataikorúak büntetőjogának elkülönült kiépítésével. Kiemelte azt a saját korában érvényesülő szállóigét, amely korukat a gyermek századának nevezte az alapján, hogy a vonatkozó jogszabályokkal szemben az elhanyagolt, veszedelemben lévő fiatalság védelmére a törvényhozások, az államhatalom, annak hatóságai és a társadalom minden téren aktív tevékenységet fejtettek ki.

Magyarországon is kezdetét vette az a jogi munkafolyamat, amely életkor alapján eltérő normák alkalmazását rendelte, mivel 1910-ig sajnálatos módon a fiataikorúak anyagi büntetőjogára, igazságügyi szervezetre és perjogára nézve ugyanazon jogszabályok voltak hatályban, mint a felnőttekre.<sup>23</sup>

Azzal magyarázta a miniszter, hogy a fiataikorúak kriminalitásának esetei ijesztő mértékben szaporodtak – sőt, hogy bizonyos államokban például Franciaországban a társadalmi rendet veszélyeztető, nagyon vakmerő és súlyos büntettek elkövetésével foglalkozó bandák fejlődtek ki –, hogy a legtöbb esetben a bűncselekményt elkövetett fiatal nyomban a büntetés kiállása után a toloncházból vagy a fogházból visszakerült ugyanazon környezetbe vagy életviszonyok közé, amelyek romlását és elzüllését okozták.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 36.

<sup>22</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 36.

<sup>23</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 37.

<sup>24</sup> Magyarországon a törvénytervezet megelőző 30 évben a statisztikai adatok szerint kb. 2300 fő a 20 éven aluli elítélt fiataikorúak száma évente, míg a tervezet megelőző korábbi statisztikai adatok szerint 12 000–12 500 az átlag elítélt fiatalok száma. Tehát a kriminalitás megszorozódott, tekint-

A büntetőjog-tudomány fejlődését mutató újabb irányok Balogh szerint az Egyesült Államok és Anglia joganyagának a gyakorlati alkalmazásban abból indult ki, hogy a büntetendő cselekményeknek tényezője, előidéző oka nem egyedül a fiatalok romlottsága vagy gonoszága, hanem bizonyos fizikai, szervezeti hajlandóság. Ugyanis sokszor társadalmi, különösen gazdasági és művelődési okok révén a nagy városokban, ipari központokban, a világvárosok külső peremén az elhagyott, az elzúllás veszedelmének kitett gyermekek és fiatalok tízezreit fejlesztették ki a züllés és a kriminalitás mindennapi jelenségét.<sup>25</sup>

Kenedihez hasonlóan az individuális bűnelkövetést vizsgáló kriminológia jelentőségét hangsúlyozta, amely a konkrét bűncselekményeket, vagyis a tettet, az elkövetőt, az áldozat milyenségét és az elkövetés körülményeit összességében elemezte. Rávilágított, hogy a korábbi jogszabályok a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés alkalmazását helyezték az előtérbe, ami elősegítette, hogy az elkövetők ismét ugyanazon életviszonyok közé jutottak vissza és megint visszakerültek a kriminalitás körébe. Ennek elkerülése érdekében, az új reformirány értelmében meg kellett vizsgálni a bűnözés és kriminalitás összes faktorait és annak függvényében óvó- vagy mentőintézkedést – mint munkára nevelést – alkalmazni, amely az adott esetben és a viszonyokhoz képest legalkalmasabbnak mutatkozott. A miniszter a kriminalitás faktorait megkülönböztette, amelyek vagy szervezeti – erre példaként emelte ki a degenerációs testi elfajulást – vagy részben társadalmi okok, részben a családi környezet, vagy a kereseti viszonyok hatása.<sup>26</sup>

Álláspontja szerint a hatékony intézkedések további változtatást igényeltek, ugyanis az elkövetők osztályozása és az egyéni elbánás elvének alkalmazása az által érhető el, ha tág hatáskört, szinte tejhatalmat adnak a büntetőbíróságnak és a társadalmi szervezetek önként vállalkozó tagjainak, valamint részben állami kiegészítő orgánumok útján a szükséges ismeretkörrel felruhazzák őket.<sup>27</sup>

A fiatalok bírójának, a nehéz tisztük betöltéséhez szükséges ismeretek gyakorlati alkalmazása érdekében a miniszter külön tanfolyamot indított, már az adott év májusában szakértői, természettudósok, pszichiáterek és az embertan művelői, továbbá kriminológusok, büntető szociológusok, gyermektanulmány művelői, pedagógusok közreműködésével.

A fiatalok bírójának munkáját segítették a pártfogó tisztviselők, akiket az államhatalom külön arra a célra alkalmazott, hogy a fiatal egyén viszonyait felkutassa, és már a tárgyalás határnapjáig a határozathozatalhoz szükséges adatokat szolgáltatassák.

A miniszter a fiatalok nevelését célzó intézmények számának emelkedését is kiemelte, és Kenedihez hasonlóan számadatokkal alátámasztotta, hogy az új intézkedések gyakorlati alkalmazásának lehetőségei adottak. Hiszen a törvényjavaslat alap gondolata arra hivatott, hogy „a fiataloknak tízezrei, akik eddig a züllésnek és fogház útján az erkölcsi vagy fizikai elpusztulásnak voltak kitéve, felnövekedjenek mint rendes, békés, a társadalmi

---

ve, hogy 30 évvel ezt megelőzően 20 éven aluliakat, míg ebben a korban 12–18 életkorúakat vizsgáltak.

<sup>25</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 38.

<sup>26</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 39.

<sup>27</sup> Balogh Jenő számot adott arról, hogy a gyakorlati munka eredményesen kezdetét vette: budapesti gyűjtőfogházban felállítottak egy megfigyelő intézetet. A degenerált és nem rendes állapotú fiatalok különválasztása érdekében az elkövetők megfigyelését, osztályozását végezték elsősorban Moravcsik Ernő Emil, az Igazságügyi Orvosi Tanács tagjának, Európában elismert jelentős kutatómunkát végzett pszichiáter vezetésével.

rendet tisztelő és egyúttal munkás polgártársaink”<sup>28</sup>. Ezt a törekvést a legkonzervatívabb jogászok is támogatták, ahogy a legtöbb államban a fiatalkorúakra nézve az új eszmék határozottan felismerhető körvonalait látták. Az új rendszer a társadalom elhagyott osztályainak a védelmét alkotta meg, amely a helyesen felfogott társadalmi önérdéket szolgálta. Ezen zárszavakkal a javaslat alapeszméit elfogadásra ajánlotta, és az igazságügy miniszter beszédét hosszantartó élénk helyeslés, éljenzés és taps követte a képviselőház jobboldalán és a közepén egyaránt.

A meggyőző és tartalmas felszólalást követően az elnök az ülést öt percre felfüggesztette, amelyet szünet után újból megnyitott. Tárgyalást folytatva a szólásra feljegyezett Jakabffy Elemér<sup>29</sup> képviselő kapott szót, aki az előzőekben végighallgatott beszéd hatása alatt állt. Ugyanis a társai is helyeselték, hogy a fejtegetések „szinte úgy hangzottak, mintha nem is miniszter, hanem apostol ajkairól hangzottak volna, aki évtizedes munkásságának, lelkesedésének eredményét a megvalósulás előtt látja.”<sup>30</sup>

Jakabffy úgy vélte, aki „végigolvasta ezt a törvényjavaslatot, aki végighallgatta az előadó úr és a miniszter úr beszédét, az meggyőződhetett arról, hogy itt nem oly alkotásról van szó, amely tisztán szentimentális érzelgősségnek köszönheti születését, hanem igenis olyan alkotásról, amely különösképpen hivatott arra, hogy a társadalom jobbiztonságát fenyegető veszélyeket már csirájukban elfojtsa”.<sup>31</sup>

Azonban természetesnek találta, hogy mivel „az ember alapján véve konzervatív lény”, ezért, mint minden radikális kezdésnek, úgy ennek a javaslatnak, valamint már a büntetőnovellában lefektetett gondolatnak is megvannak a bizalmatlan ellenzői. Ezen bíráló személyek felvetették azt, hogy egyrészt amióta a kriminalisztika terére a humánus felfogás belekerült, azóta az elkövetők száma szaporodott. Másrészt, amióta büntetőnovellánk a fiatalkorúakkal szemben különböző, eddig még ismeretlen eljárásokat, intézkedéseket, büntetéseket tett lehetővé, azóta a fiatal bűnözők száma is növekedett. Azonban a hallgatóság figyelmébe ajánlotta, hogy a büntetőnovella életbelépése óta rendelkezett a büntető jogunk statisztikai adatokkal, valamint a novella alapján vált ismertté, hogy az egyes bíróságok milyen büntetéssel sújtották a fiatalkorú bűnözőket.

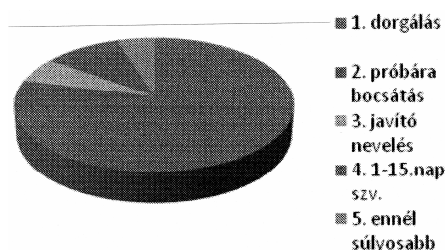
A következő ábrák érzékeltetik, hogy a büntető novella nyomán a fiatalkorú elkövetőkkel szemben a bíróságok túlnyomó részt - a statisztikai adatok nyomán egyértelműen megállapítható, hogy a járásbíróságok az elkövetők 85%-ára, míg a törvényszékek azok 65%-ára javítást, nevelést szolgáló büntetést szabtak ki.

<sup>28</sup> Néhány év alatt megháromszorozódtak a nevelésre alkalmas helyek száma. 1909-ben 980 fő fiatalkorú elhelyezéséről tudtak intézményekben gondoskodni, 1910-ben 3200-ra emelkedett a férőhelyek száma: állami javítóintézetekben, társadalmi egyesületek intézeteiben. Köszönhető ez annak, hogy a társadalmi szervezkedés nyomán kb. 60 új egyesület alakult az ország különböző vidékein.

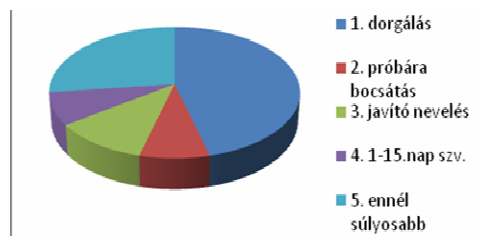
<sup>29</sup> Ügyvédi irodája mellett, 1910 és 1918 között a nemzeti Munkapárt színeiben országgyűlési képviselőként az igazságügyi bizottság tagja. *Sturm-féle almanach*, 1910, 306.

<sup>30</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 40.

<sup>31</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 41.



1. ábra. Királyi járásbíróságok általi büntetési nemek



2. ábra. Királyi törvényszékek általi büntetési nemek

Forrás: 1911. évi statisztikai adatok. *Képviselőházi Napló*, 437. számú ülés. 41.<sup>32</sup>

Jakabffy képviselő számadatokkal támasztotta alá azt, hogy korának bíróságai a gyakorlati életbe már beépítették azt az új elvet, hogy a fiatalok büncselekményét nem megtorolni vagy a fiatalokat nem elrettenteni kell, hanem lehetőleg meg kell javítani.<sup>33</sup> Ugyanakkor arra a következtetésre is jutott, hogy az új intézményt, a próbára bocsátást nem szívesen alkalmazták, tekintve azt, hogy amíg a járásbíróságok 72 fő fiatal bűnözőt ítéltek dorgálásra, addig csak 7 főt bocsátottak próbára. Abban látta ennek a magyarázatát, hogy ismerve különösen a vidéki bíróságoknál teremtett lehetőségeket, még az ítéletben meghozott próbára bocsátást, már foganatosításának gyakorlati életben történő ellenőrzését nem tudták véghezvinni.

Mindezekért a javaslat előnyét már abban is látta, hogy ez az új jogszabály képes lehet előmozdítani a dorgálás és a próbára bocsátás intézményének szélesebb körben történő alkalmazását.

Összességében az alábbiakban foglalta össze véleményét: „meg vagyok győződve t. ház, hogy rövid idő múlva mindenki előtt tisztán fog állani, hogy ezzel a törvényalkotással hazánk valóban a kultúra szempontjából jelentékeny lépést tett előre, és hogy hazánk e javaslattal az erkölcsi fejlődés terén hathatós művet alkotott. Éppen ezért fogadom el a törvényjavaslatot.”<sup>34</sup> Jakabffy szónoklatát a képviselőház soraiban ülők élénk helyesléssel, éljenzéssel, tapssal és számosan üdvözléssel fogadták.

Szojka Kálmán jegyző Blanár Béla<sup>35</sup> képviselőt szólította, aki a tervezet értékelésével nyitotta meg beszédét: „Tisztelt Ház! A tárgyalás alatt álló törvényjavaslat régi, elavult nézeteknek záróköve; új világnézeteknek hajnalhasadása. A büntetőjog átalakulásának átmeneti korszakát éljük. Mindinkább általánosan elterjed s általánosan elfogadottá lesz az a

<sup>32</sup> A királyi járásbíróságok az 1911-ben összesen 4884 fiatalokot sújtottak büntetéssel, ebből 72%-át dorgálásra, 7%-át próbára bocsátásra, 6%-át javító nevelésre, 10%-át 1–15 napig terjedő, míg 5%-át ennél hosszabb tartamú szabadságvesztésre ítélték. A királyi törvényszékek pedig 3974 fiatalokot sújtottak büntetéssel, mely 46%-át dorgálásra, 8%-át próbára bocsátásra, 11%-át javító nevelésre, 8%-át 1–15 napig, míg 5%-át ennél hosszabb tartamú szabadságvesztésre ítélték.

<sup>33</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 41.

<sup>34</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 41.

<sup>35</sup> Kassa utolsó magyar polgármestere, 1894-ben nyilvános rendkívüli tanár lett a kassai jogakadémián. Andrassy Gyula gróf visszalépése után jelölte a kassai munkapárt és a Justh-párti Éber Antallal szemben megválasztották. Az igazságügyi és kérvényi bizottság tagja. *Sturm-féle almanach*, 1910, 245.

nézet, hogy a büntett morális és szociális betegségnek szimptomatikus megjelenése, akarat, környezet és motívumoknak eredménye. És ha ez a nézet általánosabbá válik és elfogadjatik, akkor feltétlenül át kell alakulnia a büntetési rendszernek, a büntetés céljának is. A büntetés ennél fogva akaratnevelés és környezetjavítás.”<sup>36</sup>

A képviselőház előtt méltatta az igazságügy miniszter fáradságos munkáját, aki ezeknek az eszméknek régi harcosaként igazán nagy küzdelmeket folytatott és minden erejét, minden ambícióját ezek megvalósításába, érvényesítésébe helyezte. Sőt neki köszönhető, hogy a büntetőnovellában első ízben érvényesíthették ezeket az eszméket.<sup>37</sup>

Az előtte felszólalókhöz hasonlóan Blanár képviselő is kiemelte, hogy elsősorban az új bírói kar nevelésére szükség van, hogy ne csak azt tudják megállapítani az eléje kerülő személyről, hogy bűnös, hanem arra is terjedjen ki vizsgálódása, hogy meglássa, a beteg, esetleg a környezet által bűncselekményre rávitt embert, akit már nem büntetni, hanem nevelni kell.

A büntetőjogunkban elterjedt új eszmék, elvek szükségessé tették az új eljárás követését is. Éppen ezért a bírónak a terhelt jövője érdekében kellett eljárnia, így az 1900-as évek elejéig hatályban lévő büntetőeljárás elvei már nem érvényesíthetők. A vádelv szerepe változott annak megfelelően, hogy a fiatalok erkölcsi megjavításáról, az eddigi környezetből való kiemeléséről kellett elsődlegesen a büntető eljárás céljának rendelkeznie. Blanár kiemelte, hogy mindezekből következően azonban a korábbi értelemben vett vádlóra alig lesz szükség, de ugyanakkor a védelemmel is hasonló a helyzet. Hiszen a védelemnek addig az volt a célja, hogy a bűntetést alól lehetőleg mentesítse, az új elvek hatására pedig annak érdekében módosult, hogy minél jobban megtalálják azokat az intézkedéseket, amelyek a terhelt megjavítására alkalmasak.

Tehát a törvényjavaslat célja, hogy szeretettel és szívből jövő érzelmekkel nyilvánuljanak meg a jogalkotók és jogalkalmazók egyaránt a fiatalok bűnösök iránt. De az, hogy ez a gyakorlatban hogyan fog érvényesülni, Blanár szerint igen sok tekintetben a patronázs intézménytől függ, amely még csak egyes megyékben ért el kiváló sikereket. Azonban, mivel azok működésétől függ a fiatalok bíróságának helyes eljárása, ezért az államnak és az igazságügy miniszternek kell a legnagyobb gondosságot kifejteni, hogy minden társadalmi intézmény, de különösen a patronázs intézmény fejlődjön. Csak ezek után várhatták, hogy a fiatalok bírósága jó és helyes eredménnyel fog járni a nemzetmentés a társadalom érdekében. A fenti fejtegetések nyomán a képviselő örömmel üdvözölte a törvényjavaslatot és azt mint teljesen helyes gondolat kifejezőjét, elfogadta, társai élénk helyesléssel zárták felszólalását. A következőkben Nyegre László jegyző Popovics Vazul Istvánt<sup>38</sup> kérte meg, tartsa meg beszédét, aki képviselő társához csatlakozva, örömmel üdvözölte a törvényjavaslatot. Azonban más megközelítésből vizsgálhatta annak jelentőségét, hiszen elő-

<sup>36</sup> KN. 1913. XVIII. 437. 42.

<sup>37</sup> KN. 1913. XVIII. 437. 42.

<sup>38</sup> 1869-ben Eötvös József báró, vallás- és közoktatási miniszter megbízta a Néplap szerb és horvát kiadásának szerkesztésével, 1868–74-ig pedig több ízben megbízást kapott az állam által kiadott népi iskolai könyveknek szerb átdolgozására. A bécsi és a budai görög keleti egyházmegye (eparchiális iskolai előadója tanfelügyelője) 25 évig. Majd 1883-ban igazgatófelügyelője a budapesti Tökölly-intézetnek, amely igazgatása alatt több mint száz szerb egyetemi ifjút részesített hazafias nevelésben. A magyar országgyűlésre 1896-ban küldték ki először, ahol a horvát ügyekben többször felszólalt. A Horvát-Szlavónországok képviselője a magyar országgyűlésen a mentelmi és összeférhetlenségi állandó bizottságok tagja. Az országos közoktatási tanács tagjává választották. Az 1910-i általános választásokon a nemzeti munkapárt programjával választotta meg. A vízügyi bizottság tagja. *Sturm-féle almanach*, 1910, 393.

zókban felszólalókhöz képest, mivel nem jogász végzettségű politikus volt, egész életpályája alatt a népnevelésnek és a fiatalok nevelésének szentelte munkásságát. Így nem véletlen, a joganyag nevelési momentumát elemezte, és nagyra értékelte, hogy végre elérték, hogy a büntetőjogban a baj gyökerének megismerésére helyezték a hangsúlyt. Eppen ezért meghajolt a „nemes szívű miniszter előtt, aki ezzel a törvényjavaslattal új korszakot alkotott a juriszdiskció terén”.<sup>39</sup>

Popovics széles gyakorlati tapasztalatokat szerzett, hiszen nem csak hazánkban, de külföldön is járt több fiú- és leányjavító intézetben. Arra a következtetésre jutott, hogy célszerű volna az ország nagy javító intézeteit decentralizálni. A javítás sikerét ugyanis abban látta, hogy a családi rendszer által, a családián nevelt romlott fiukat kellő ideig, 16–18–20 évig kell nevelni, de úgy, hogy a javító intézetekbe nem 3–400 fiatal embert zsúfolnának be, hanem inkább kisebb intézetek, 50–60 növendékkel épülnének ki a nagyobb eredmény érdekében. Megvalósítás Popovics szerint akkor zökkenőmentes, ha a zárdák a különböző egyházak kötelékében emberjavító célzattal működnek, javító- és nevelőházakká átalakulva. Ezt a nemes célt minden egyház, így keresztény és az izraelita egyaránt szolgálhatta, mert minden egyházközség hivatott a szegényeket segíteni. Nagyon fontosnak tartotta a képviselő, hogy az egyházak lelkesen karolják fel a patronázs ügyét úgy, hogy ők gondoskodnak az elhagyott és elhanyagolt gyermekek neveléséről. A bíróságok feladatát ezáltal könnyebbé teheték és bíztak nagyobb eredmények elérésében, hiszen vallás, hit segítségével számítottak a bűnbe esett ifjúság számának csökkenésére. Popovics Németország és Svájc javítóintézetei közül a hamburgit és berlinit áttanulmányozta. Élesen bírálta ezekkel szemben a Franciaországban meghonosított szellemet, mely alapján a vallási nevelést a népiskolából és a nevelésből egészen kiküszöbölték. A vallás-erkölcsi nevelés fontosságát ugyanis abban látta, hogy ennek segítségével az egyház leginkább hozzájárulhat a fiatalság helyes neveléséhez. Zárszóként a képviselő elfogadta a javaslatot. Szólásra többé senki nem volt feljegyezve, így az igazságügyi miniszter nyilatkozott ismét és a képviselőház „Halljuk! Halljuk!” felkiáltásokkal üdvözölték. Balogh Jenő egyrészt megköszönte azt az elismerést, amelyet több szónok a személye iránt és az általa képviselt eszmék iránt tanúsítottak, valamint a vita folyamán Blanár Béla és Popovics képviselők által felhozottakra reflektált. Egyetértett Popovics felvetésével, megerősítette, hogy valóban a társadalmi szervezeteket, az egyházat kell megnyerni az 1907-ben megkezdett patronázs szervezet kiépítése érdekében. Továbbá hangsúlyozta, hogy a fiatalok hatékony megmentése érdekében minél kisebb létszámú fiatal befogadására hivatott intézetet kell létrehozni. Azonban méltatta a már elért eredményeket, hiszen már 14 olyan intézetet tartottak fenn, amelyekben 15–20, illetve maximum 60 fő gyermek elhelyezéséről tudtak gondoskodni úgy, hogy egyéni elbánásban részesültek, az individualizáció folytonos szem előtt tartásával.

Kenedi Géza előadó az elhangzott felszólalások kapcsán felmerült gondolatait még megosztotta a képviselőtársaival. Igen sajnálatosnak találta, hogy a tárgyalt javaslat a házon kívül sok és igazságtalan támadás tárgyát képezte, amihez hozzájárult a kifogásokat kereső ellenzék, amely az ülésen nem volt jelen.

Kiemelte, hogy osztja igazságügyi miniszter nézeteit, így a szigort a nevelés jobbik alkatrészének tekintette és folytonos és állandó munka segíthet a fiatal botlások kiküszöbölésében, mert csupán az erkölcsi tanítás magában semmit sem ér. Kifejezetten Blanár képviselő figyelmébe ajánlotta, hogy a Kassai Javítóintézetben az ipari tanítás kitűnő eredménnyel folyt, aminek köszönhető, hogy több javított fiatalok hosszabb gyakorlat által képes-

<sup>39</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 43.

ségeket sajátított el, amiből bért is tudott megszerezni. Ez biztosíthatta, hogy az illetőt megóvják a romlástól.<sup>40</sup>

Egyetértett továbbá Popovics István azon felszólalásával, hogy a javítóintézetek minél inkább decentralizáltan működjenek. Kenedi szerint az ország helyes adminisztrációja szempontjából is szükséges, hogy arányosan osszák el az intézeteket az ország területén.

Mindezen képviselők hozzászólását mérlegelhetette a képviselőház és a házelnök a törvényjavaslat általános tárgyalását követően a tanácskozást befejezettnek nyilvánította. Következett a határozathozatal, amikor a képviselők igennel szavaztak, így kimondta az elnök a határozatot, hogy a ház a fiatalkorúak bíróságáról és a fiatalkorúak bűnügyeiben követendő eljárásról szóló törvényjavaslatot általánosságban a részletes tárgyalás alapjául elfogadta.<sup>41</sup> A legközelebbi 438. számú ülést másnapra, 1913. február hó 28-án, délelőtt tíz órakor tartották, amelynek napirendjére tűzték az általánosságban és részletekben elfogadott törvényjavaslat harmadszori olvasását.<sup>42</sup> 1913. március 15-én, a 448. országos ülésen, gr. Tisza István elnöklete alatt bemutatták a háznak a főrendiház elnökének átiratait, többek között a fiatalkorúak bíróságáról is, amelyet a főrendiház a képviselőház által megállapított szerkezetben módosítás nélkül elfogadta. Ezt követően a törvényjavaslatot legfelsőbb szentesítés végett őfelségéhez terjesztették fel.<sup>43</sup> A királyi leiratot a 449. ülésen, 1913. május hó 5-én felolvasták. Bemutatták a miniszterelnök átiratait, melyek szerint a fiatalkorúak bíróságáról szóló törvényjavaslatot Őfelsége szentesítette, és mint az 1913. évi VII. törvénycikket az országos törvénytár útján kihirdették.<sup>44</sup> Ezzel a reform jogalkotási munka befejeződött.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az I. büntetőnovella a legmodernebb eszmékre támaszkodva új alapokra fektette le hazánkban a fiatalkorúak büntetőjogát. Érdeme, hogy amíg az addigi szabályozás szerint „a fiatalkorú büntettest néhány napra lezárták, azután kidobták újból az utcára, ahol (természetesen) folytatta életmódját”,<sup>45</sup> addig új anyagi jog biztosította, hogy a bíró a fiatalkorúak egyéniségét és viszonyait vizsgálva különbséget tudjon tenni közöttük. A fiatalkorúak bíróságáról megalkotott törvény pedig „intézményes szervezetet bocsátott a fiatalkorúak kriminalitásának leküzdése szolgálatába: a társadalom készséggel nyújt segédkezet az embermentésnek e szép munkájában”.<sup>46</sup> Mindezen feladatok elvégzése emberek teljes munkaerejét követelte meg, ezért a bíró, akire e feladat megoldása várt, köteles volt a hozzá beosztott pártfogó tisztviselővel és a társadalom patronage szervezeteivel karöltve megismerni a gyermekek és fiatalkorúak erkölcsi veszélyeit, elzüllesztésüknek általános előidéző tényezőit.

<sup>40</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 45.

<sup>41</sup> KN. 1913. XVIII. 436, 33–46.

<sup>42</sup> KN. 1913. XVIII. 437, 49.

<sup>43</sup> KN. 1913. XVIII. 436, 231.

<sup>44</sup> KN. 1913. XVIII. 449, 4.

<sup>45</sup> BERNOLÁK Nándor: A modern büntető politika és a társadalom kötelességei. *Magyar Gazdák Szemléje. A Magyar Gazdaszövetség folyóirata*, Budapest, 1908, 4.

<sup>46</sup> BERNOLÁK Nándor: *Újabb teendőink a bűncselekmények ellen folytatott küzdelemben*. Wessely és Horváth Könyvnyomda, Pécs, 1914, 2.

## WERBŐCZY JOGBÖLCSELETI KONCEPCIÓJÁRÓL

SZMODIS JENŐ\*

A tanulmány a magyar jogfilozófiai gondolkodás egyik korai művének tematikus kapcsolatát vizsgálja a késő-középkori és kora-újkorai európai filozófiájával. A tanulmány hangsúlyozza, hogy Werbőczy Tripartituma és annak bevezetője a nyugati formális jogkonceptió kikristályosodása korában és a jogfilozófia kialakulásának századában keletkezett, így Werbőczy művén szükségszerűen érződik egy átmeneti kor sajátos szelleme. A tanulmányban megjelennek Werbőczy gondolatai az igazságról, az igazságosság kettősségéről, a törvények eredetéről, a természetjogról, a jog funkciójáról és a jogértelmezésről. A tanulmány rámutat Werbőczynek azokra az eszméire is, amelyek az adott korban kifejezetten modernnek számítottak, sőt még ma is időtállóknak bizonyulnak. **Kulcsszavak:** igazság, jogértelmezés, jogfilozófia, jogfunkció, jogkonceptió, természetjog, törvények eredete.

The study examines the thematic relation of an early work of Hungarian legal philosophical thinking with the late medieval and early modern European philosophies. The study emphasizes that Werbőczy's Tripartitum and its introduction arose in the age of crystallization of the Western formal conception of law and in the century of formation of legal philosophy. Consequently we necessarily sense the special spirit of a transitional age in Werbőczy's work. Werbőczy's thoughts on justice, duality of right, origin of law, natural law, function of law, interpretation of law appear in the paper. The study points out such ideas of Werbőczy, which were specifically modern in their days, moreover are still actual nowadays.

**Keywords:** justice, interpretation of law, legal philosophy, function of law, conception of law, natural law, origin of law.

### 1. Bevezetés

A magyar jogbölcseleti gondolkodás hazai megítélésével kapcsolatban igen találóan jegyezte meg Szabó Miklós, hogy abban a legtöbbször két végletes álláspont szokott hangsúlyt kapni. Mindkettő megegyezik abban, hogy meglehetősen negatív – sokszor pedig alaptalanul negatív – képet fest hazai jogbölcseletünkéről. Abban az esetben ugyanis, ha a vizsgált teljesítmény szorosan kapcsolódik korának európai áramlataihoz, az gyakorta kapja az epigon bélyeget. Ha azonban valaminő originális gondolat bukkan elő, az ritkán menekül meg a provincializmus vádjától.<sup>1</sup> Alighanem Werbőczy Hármaskönyvével is hasonló a helyzet, azzal, hogy e munkának jogbölcseleti értékét (akár negatív értékét) ritkán méltatják. Az értékelések legtöbbször megmaradnak a mű alapvető céljával összefüggő

---

\* Dr. SZMODIS JENŐ, PhD  
egyetemi adjunktus  
ELTE ÁJK, Jog- és Társadalomelméleti Tanszék  
1053 Budapest, Egyetem tér 1–3.  
szmodisj@t-online.hu

<sup>1</sup> SZABÓ Miklós: Megkísértett humanizmus. Előszó a második világháború előtti magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéhez. In: *Portrészlatok a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéhez.* (Szerk.: Szabadfalvi József.) A Miskolci Egyetem Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszékének Kiadványsorozata, Miskolc, 1995, 1.



vonatkozásnál, tehát a szokásjogi gyűjteményi minőség kétségtelen tényénél s a művet legtöbbször mint ilyet igyekeznek interpretálni és méltatni, illetve kritizálni.

Szabadfalvi Józsefnek a magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdeteiről írott szép tanulmánya Werbőczy munkáját méltán szemléli mint jogbölcseleti alkotást.<sup>2</sup> A Hármaskönyv Bevezetése ugyanis számos olyan kérdést érint, amelyek sokkal inkább a jogbölcseletre, mint a tételes jogtudományra tartoznak. Ezért is méltánytalan kissé Bónis György értékelése, amely azt hangsúlyozza, hogy az „európai jogkönyvek sorában Werbőczy műve szerény helyet foglal el”.<sup>3</sup> Álláspontját azzal indokolja, hogy Werbőczyt nem csupán Glanvill, Bracton, Beaumanoir, Eike von Repgow előzték meg, de Andreas von Dubé és Kornel Viktorin von Vsehrd is. Bónis negatív véleményének indokaként meglegszik tehát azzal, hogy Werbőczy munkája kétség kívül nem az első vállalkozás volt a maga nemében. Értékelésében azonban nem tér ki a mű jogbölcseleti szempontból igenis figyelemreméltó Bevezetésére, sem arra a jogbölcseleti koncepcióra, amely az egész művet áthatja. Ez a fenntartás azonban aligha releváns, hiszen az elsőségi szempont önmagában nem jelöli ki egy jogi alkotás helyét és értékét a többi hasonló jellegű munka között.

Visszatérve azonban Szabó szellemes megjegyzésére, és egyetértve Szabadfalvi megállapításaival is, azt mondhatjuk, hogy Werbőczy jogbölcseleti gondolatainak nem találjuk olyan nyugati előképét, amelyet a Tripartitum *egy az egyben* – minden további értelmezés és árnyalás nélkül – vett át volna. Kétségtelen tény, hogy – amint arra a XIX. század végén Tomaschek rámutatott – a Tripartitum számos helyen szövegátvétellel él a századokkal korábbi,<sup>4</sup> egyúttal Werbőczy korában Krakkóban újra kiadott Summa Legumból,<sup>5</sup> ám az is nyilvánvaló, hogy a Tripartitum – mind az Előbeszéd, mind pedig a mű egésze – eredeti összegzése bizonyos római jogi hagyományoknak<sup>6</sup> és a hazai joggyakorlat évszázados tapasztalatainak.<sup>7</sup> Szabadfalvi is arra az álláspontra helyezkedik, hogy Werbőczy – noha bizonyos rendszeres képzésben is részesült, ám – alapvetően *gyakorló jogászként* alkotta meg koncepcióját, nem nélkülözve azonban egy autodidakta eljárásának sajátosságait. Ám ennek elfogadása mellett is figyelemmel kell lennünk arra, hogy mindez számos vonatkozásban Werbőczy olyan jelentős kortársairól is elmondható, mint Machiavelli, Erasmus vagy éppen Morus Tamás. Sőt, éppen azok az ő máig ható alapműveik, amelyek a tapasztalat és a fantázia különös elegyét alkotják, tehát túlmutatnak

<sup>2</sup> SZABADFALVI József: A magyar észjogi iskola. *Állam- és Jogtudomány* 2009/1, 17–44. Vö. Uő.: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei*. Gondolat, Budapest, 2011.

<sup>3</sup> BÓNIS György: A Hármaskönyv. In: WERBŐCZY István: *Hármaskönyv*. Téka Könyvkiadó, Budapest, 1990. (Bevezető tanulmány) VII–XIII. X.

<sup>4</sup> Raymundus Neapolitanus munkáját, a „*Summa Legum*”-ot 1300 körül készítette el, amelyet néhány évtizeddel később a német–osztrák jog figyelembevételével átdolgoztak. Vö. RUSZOLY József: *Európa jogtörténete*. Püski, Budapest, 1996, 107.

<sup>5</sup> Johann Adolf TOMASCHEK: Über eine in Oesterreich in der ersten Hälfte des vierzehnten Jahrhunderts geschriebene Summa legum incerti auctoris und ihr Quellenverhältniss zu dem Stadtrecht von Wiener–Neustadt und dem Werböczischen Tripartitum. In: *Sitzungsberichte. Akademie der Wissenschaften in Wien, Philosophisch-Historische Klasse* 105 (1884), 241–328.; Vö. Martyn RADY: The Prologue to Werbőczy's Tripartitum and its Sources. *The English Historical Review* 121 (2006), 104–145. Rady is megemlékezik a Summa Legum 1506-os krakkói kiadásáról.

<sup>6</sup> Lásd még BÓNIS Péter: Summa legum Raymundi magyarországi jelenléte és jelentősége. *Jogtudományi Közöny* 2002/5, 229–232.

<sup>7</sup> Itt pedig nem csekély súllyal az eljárásjogi gyakorlat is megjelenik. Vö. Martyn RADY: Hungarian Procedural Law and Part Two of the Tripartitum. In: Uő. (ed.): *Custom and Law in Central Europe*. Centre for European Legal Studies, Cambridge, 2003, 47–70.

a filológiai pontosságra törekvő pedantérián. A XV–XVI. század oktatási rendszerét ugyanis bajos összevetni a XIX. század mind tömegesebbé és szakosodottabbá váló képzéssel, másfelől minden számottevő teljesítmény éppen attól számottevő, hogy többé-kevésbé *túllépnék* a képzés során megszerezhető ismereteken. Így aztán Nyugat-Európában senkinek sem jut eszébe például Montaigne szellemi teljesítményét arról az oldalról megközelíteni, hogy abból mi az, ami szervezett képzés eredményéből származik, s mi nem.

Indokolatlan tehát olyan formai kritériumok (pl. elsőség, rendszeres képzésben való részvétel) alapján megközelítenünk Werbőczy munkáját, amelyet nem érvényesítünk más szerzők esetén. Az értékelés legígéretesebb módja alighanem az lehet, hogy számba vesszük azokat a *nagyobb problémaköröket*, amelyekre Werbőczy a Tripartitum jogbölcseleti alapvetésében kitér, áttekintjük, hogy ezek a problémák mennyiben kapcsolódnak a késő-középkor és kora-újkor főbb dilemmáihoz, s hogy kérdéseire a maga szabta és egyúttal a nyugat-európai jogfilozófiai gondolkodás mércéjével milyen értékű és minőségű válaszokat volt képes adni.

Fontos egyúttal hangsúlyozni azt is, hogy Werbőczy tárgyilagos értékelését jelentősen akadályozta, s talán akadályozza ma is néhány politikai-kulturális mozzanat, amelyek Werbőczynek meglehetősen korlátozott érvényű interpretációit engedik csupán artikulálódni. A Hármaskönyv kétségtelenül a köznemesség egyfajta Bibliája volt, a nemesi szabadságok impozáns összefoglalása. Olyan mű, amely a hun–szittya–magyar rokonságot és történeti leszármazást evidenciaként kezelte. A műben tehát kétségtelenül van valaminő *orientális zamat*, de nem erősebb, mint amely az Árpád-kori krónikákban vagy Bonfini munkáiban is kifejezésre jut. E keleti, szittya attitűd miatt a mű ma is különösen népszerű azok körében, akik – az ő kifejezésükkel – a „nemzeti alávetés” politikájával szemben egyfajta önjogú és öncélú magyar államiság rendíthetetlen hívei. A Habsburg-uralom emléke okán ebben a hangoltságban van valami alig tagadott Nyugat-ellenesség is. Mindazok, akik az ilyen felfogáshoz többé vagy kevésbé közel állnak – tisztelet persze az üdítő kivételeknek – kevés készletet éreznek arra, hogy Werbőczy művében *saját korának* természetét, és egy, a nyugati kultúrkörhöz tartozó jogtudósnak a teljesítményét lássák és láttassák.

Werbőczy tehát gyakran akként tűnik fel az „ősi sztyeppei hun–türk szabadságok” védelmezőjeként, mintha *nem egy több mint hatszáz éves európai, nyugati* nemzet jogtudósa volna. Ez a pozicionálás pedig óhatatlanul hív életre egy másik előjelű beállítást, amely Werbőczyben az *elmaradottság* szimbólumát látja, vagy egy szóra sem érdemes, vagy épp elhallgatandó jelenséget. Akik Werbőczyt ekként látják, legtöbbször elvitatnak tőle minden originalitást. Akik azonban becsülik és eredetinek tekintik, *nem mindig azt* dicsérik benne, amire maga talán a legbüszkébb lenne.<sup>8</sup>

Werbőczy tárgyilagos és alapos értékelése alighanem még mindig várat magára. Ennek elvégzése rég időszerű és hatalmas feladat. Az alábbiakban pusztán arra vállalkozunk, hogy Werbőczy pozicionálásának árnyalásához valamelyest hozzájáruljunk. Ahhoz tehát, hogy Werbőczyt és művét ne csupán mint hangsúlyosan *hazai* jelenséget szemléljük, hanem mint

<sup>8</sup> Örvendetes egyúttal, hogy erőfeszítések történnek középkori hazai jogunk nemzetközi megismertetésére. Ebben az egyik figyelemreméltó eredményként lásd BAK János et al.: *The Laws of Medieval Hungary, 1000–1526. Decreta regni medievalis Hungariae*. 5 vols. Idylwild–Budapest, 1992–2010. A kérdés általánosabb összefüggéseiről lásd HUNYADI Zsolt: Az Óperencián innen és túl – A hazai középkortörténet-írás nemzetközi beágyazottsága. *Aetas* 2010/4, 39–48.

a XV–XVI. századi *európai jogbölcseleti gondolkodás* igen figyelemreméltó alakját. Egy olyan európai magyart, akinek – talán túlzás nélkül – a képzőművészet terén MS mester, a líra világában pedig Janus Pannonius a méltó párja.

Werbőczy egyúttal kortársa a már említett Machiavellinek, Morusnak, Erasmusnak és annak a Luthernak is, akivel Wormsban vitába szállt. Utóbbi eseményt Werbőczy naivitásával, durvább megfogalmazásban korlátoltságával, volt szokás magyarázni a XX. század második felének hazai irodalmában. Ez az értékelés azonban amennyire ironikus, éppannyira történetetlen is. Miért is ne kísérelte volna meg Werbőczy „jobb belátásra téríteni” Luthert? E mozzanat csupán ma tűnhet komikusnak, amikor már ismerjük a protestantizmus majd félévezredes – különösen Kálvin utáni – történetét, új kultúráját, hatalmas intézményrendszerét. Ott és akkor azonban alighanem Luther sem gondolt mindarra, ami reformációjából kialakult. Luther akkor csupán egy volt azon *elégedetlen katolikusok* sorában, akik között a korábbi századokban nem kisebb neveket találunk, mint *Dantéét, Paduai Marsiliusét, William Occamét, John Wyclifét*. Azokét tehát, akik bár szemben álltak Rómával s adott esetben el is szenvedték az exkommunikációt, mégsem váltak „egyházalapítókká”. S hogy a *török árnyékában* élő Magyarország szempontjából kívánatosabb lehetett hátország gyanánt egy *egységes*, mint egy vallásilag többfelé szakadt Európa, az is nyilvánvaló.

Amint az Kovács István árnyalt, és Fraknói Vilmos kutatásait<sup>9</sup> is figyelembe vevő megközelítéséből kitűnik, Werbőczy wormsi magatartása mögött egy olyan diplomáciai törekvés is meghúzódott, amely e fellépéssel a *pápa rokonszenvét* kívánta fenntartani Magyarországra iránt, mégpedig abból a célból, hogy Róma hathatósabban vegye ki részét a török elleni védekezésből. Amint Kovács Lutherrel kapcsolatban megjegyzi: „A gyűlésen öt nap haladékot kapott tanai visszavonására. Erre több oldalról igyekeztek rábeszélni. Ebben a magyar követség és Werbőczy is szerepet vállalt. A nagy reformátort meghívták ebédre, s abból a hazai tapasztalathoz kiindulva, hogy a jól terített fehér asztal és a jó magyar borok a meggyőzés fontos eszközei lehetnek – tüzes vitába bocsátkoztak Lutherrel – igaz nem sok sikerrel. Ám a pápai követ így is méltányolta a magyar követség áldozatkészségét az egyetemes egyház ügyének buzgó támogatásában. Legalábbis erről tanúskodik a pápához írt és napjainkig fennmaradt igen meleg hangú jelentése.”<sup>10</sup> Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy Luther Wormsba való idézésének *eredeti célja* (tehát tanainak visszavonása) tökéletesen egybe esett a magyar követség és Werbőczy törekvéseivel is. Kovács az előbbiekhöz hozzáfűzi: „Fraknói szerint a nagy hitbéli buzgóság látványos dokumentálása elsősorban nem Luther ellen irányult. Inkább olyan diplomáciai eszközt kell látnunk benne, mellyel a magyar követség a pápát is szerette volna arra hangolni, hogy erőteljesebben támogassa a török elleni nagy katonai koalíció létrehozását. Akkor hosszú évtizedeken át ez volt a magyar diplomácia alapvető célkitűzése, hiszen a magyar rendek és a királyi udvar akkor már világosan látták, hogy a magára hagyott

<sup>9</sup> FRAKNÓI Vilmos: *Werbőczy István életrajza*. Franklin Társulat, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1899.

<sup>10</sup> KOVÁCS István: Utószó és jegyzetek Deák Ferenc „Adalék a magyar közjoghoz” című könyvéhez. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. In: DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz. Az 1865-ös kiadás reprint kiadása utószóval és jegyzetekkel*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. (Az Utószó számozatlan lapokon szerepel; az Utószó 13. oldalán szerepel az idézett szöveg.)

Magyarország egyedül képtelen ellenállni a hatalmas török birodalom egyre erősödő katonai nyomásának.”<sup>11</sup>

Werböczy megítélése tehát még *államférfiúi* szerepét illetően is súlyos és téves leegyszerűsítésekkel terhes. Személye és műve aligha alkalmas az idealizálásra, ám mely korszak mely politikusáé az? Az idealizálás és a célzatos kritika helyett sokkal célszerűbb jogbölcseleti gondolatainak elhelyezését megkísérelnünk a kor Európájának szellemi palettáján. Ehhez azonban röviden fel kell vázolnunk a jogról való gondolkodás azon változásait, amelyek a Nyugaton Werböczy koráig bekövetkeztek.

## 2. A formális jogkoncepció megszilárdulása a XIV. és XVI. század között

A korai középkortól az érett feudalizmus időszakáig terjedő századok során, tehát nagyjából a VI–VII. századtól egészen a XIII. századig az egyház és a kánonjog vitathatatlan primátust élvezett a világi hatalom mellett illetve fölött. Az egyház kulturálisan, igazgatási és szabályozási szempontból is alapvető jelentőségű volt az ún. keresztény monarchiák kialakulása és működése során. Annak ellenére így volt ez, hogy a pápaság és a császárság küzdelme már a XI. századtól megmutatta a világi és az egyházi hatalom összetett kapcsolatának *vetélkedő* oldalát. A XIII. század végéig azonban minden aktuális érdekkülönbség és harc ellenére *nem létezett* egy olyan *teoretikusan kidolgozott és általánosan* (de legalább széles körben) *támogatott* ideológia, amely kétségsébe vont volna egyfelől a pápa primátusát, másfelől a keresztény morálfilozófiában gyökerező, az erkölcstől élesen el nem különülő jogkoncepciót. A jogról való vélekedések világi jellegűvé való alakulása majd a XIV. elejétől valósul meg. Így például IV. Szép Fülöptől, annak a királyi legitimitációt is demonstráló rendi gyűlésétől, Dante De monarchiájától, Paduai Marsiliustól, William Occamtól John Wyclifon át Machiavelliig, Morus Tamásig, Lutherig, Kálvinig, Montaigneig, Bodinig.

E folyamatban előbb a világi hatalom emancipációjára kerül sor, majd a jog szekuláris forrása értékelődik fel, és ez átalakítja magát a jogkoncepciót, amelyben a jog célszerű uralkodói akaratként jelenik meg. A római jog XVI. századi reneszánsza pedig – a bolognai glosszator-iskola több évszázados hatása nyomán – igencsak erősítette a jognak mint elkülönült önértékkel rendelkező kulturális entitásnak az elgondolását.

Amikor Werböczy egyes jogelméleti relevanciával rendelkező tételeit vizsgáljuk, érinteni fogjuk azokat a főbb eszméket, amelyekre való reflexióknak tekinthetők a Tripartitum egyes tételei. Ezen a helyen csupán utalást teszünk arra, hogy a késő-antiktól a kora-újkorig mely főbb stációi határozhatók meg a jogról való gondolkodásnak.

Mindenekelőtt abból célszerű kiindulnunk, hogy a nyugat jogi gondolkodását kezdetben alapvetően határozta meg az a körülmény, hogy a Kr. u. IV. századtól szerephez jutott az egyházi – nevezetesen a püspöki – jogszolgáltatás. Ez a világi bírászkodáshoz képest és amellet koronként eltérő szerepű és súlyú volt, azonban léténél – és az egész egyház társadalmi szerepénél és politikai súlyánál – fogva bizonyos meghatározó jelleggel bírt még a világi ítélkezés szellemére is. Mert igaz ugyan, hogy – amint arra Max Weber utal – Európában az egyházi jog és a világi jog kettősége kezdetektől fennáll, azonban az is éppannyira igaz, hogy mind az egyház, mind pedig a kánonjog sokáig dominanciát élvez a szekuláris hatalommal és joggal szemben.

<sup>11</sup> Uo.; vö. FRAKNÓI: i. m. Lásd még Émile-Guillaume LEONHARD: *Histoire générale du Protestantisme*. Collection Quadrige, Paris, 1961, 111.

A pápaság és a császárság küzdelme a XI. századtól a XIV. századig nem eredményezett olyan elméleti igényű koncepciót, amely hatékonyan lett volna képes korlátozni az egyház világi aspirációit. A döntő változás a XIV. század elejével következik be, amikor IV. Szép Fülöp saját hatalmának legitimációs bázisaként – a szakrális megerősítés helyett – rendi gyűlésére támaszkodik, amikor a budai polgárok kiátkozzák VIII. Bonifác pápát, mert nem fogadják el királynak az általa támogatott Károly Róbertet, illetve amikor Dante – immár teoretikus igénnyel foglal állást De monarchiájában<sup>12</sup> amellet, hogy a pápai primátus csupán az egyházi dolgokban érvényesülhet. Marsilius,<sup>13</sup> Occam,<sup>14</sup> majd Wyclif többé-kevésbé a dantei érvelés logikája szerint igyekeznek teoretikus megerősítéssel szolgálni a világi hatalom számára, amely a reneszánsz éppen bontakozó szelleme szerint az egyház közvetítése nélkül közvetlenül ered Istentől.

Machiavelli már maga a pragmatizmus. Miközben az erkölcsi tényezőknek nagy szerepet tulajdonít az állam és a jog működése szempontjából, nem győzi eléggé hangsúlyozni, hogy ezek az erkölcsi tényezők alapvetően abból a szempontból fontosak, hogy a hiszékeny emberi gondolkodás előtt paravánt biztosítsanak az uralkodói kötelességteljesítés számára. Machiavelli elhatárolja a hatalmi szférát a hétköznapi moralitás szférájától, és ezzel egyúttal jelentős lépést tesz abba az irányba, hogy a hatalomfüggő jogi szféra is merőben különálló terrénként tűnhessen fel később az etika birodalmától. Hogy Morus Tamás Utópiájában keserűen sóhajt fel az isteni törvények emberi jog által való korlátozása miatt,<sup>15</sup> hogy Montaigne már egy erősen formálissá váló jog halálos áldozatairól értekezik,<sup>16</sup> s hogy Shakespeare ugyanezt a formális, erkölcsi szempontokra nem tekintő jogi gondolkodást teszi meg Velencei kalmárjának egyik központi problémájává, ez egyes következménye az elmúlt századoknak. Annak a folyamatnak, amelyben a keresztény moralitás szerepe azzal együtt csökken a jogról való gondolkodásban, hogy magának az egyháznak a szerepe is erősen leértékelődött a világi dolgok intézésében. Hogy mindez valóban összefüggött az egyház képviselőinek visszaéléseivel, már bizonyos mértékig más kérdést jelent. Nem szabad azonban elfelejtenünk azt sem, hogy az egyház keretein belül maradó megújulási törekvések (például a Ferences-rend megalapítása) legalább annyira jelentősek voltak, mint azok, amelyek különböző – többnyire merőben politikai – okokból az egyházon kívülre kerültek.

A XVI. század nem csupán a vallási és gazdasági szempontból tekinthető kulcsfontosságú, jelentős átalakulást hozó korszaknak, de az államról és a jogról való gondolkodás szempontjából is. Hogy ez az időszak tekinthető az ún. polgári átalakulás bölcsőjének, a rendi monarchiákból az abszolút monarchiákba való átmenet időszakának, a modern államkoncepció kialakulásának, ahol többek között Machiavelli és Bodin nyomán a társadalom természetes lététől elkülönült entitásként jelenik meg maga az absztrakt állam eszméje, mindez az adott korban számos bizonytalanság és kétértelműség forrása is volt. A XVI. század ugyanis miközben kitermelte a politikai modernitás számos gondolatát, egyúttal magával hurcolta a megelőző századok polémiáit és fogalomrendszerét is. Olyan korszak volt tehát, amely magába sűrítette mind a középkort, mind pedig az újkort. Sőt, mint a reneszánsz harmadik nagy százada, nem kis részben magát az antikvitást is.

<sup>12</sup> DANTE Alighieri: *Az egyeduralom*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993.

<sup>13</sup> Vö. Marilyn McCord ADAMS: *William Ockham*. University of Notre Dame Press, Notre Dame (Ind.), 1987.

<sup>14</sup> MARSILIUS of Padua: *The Defender of Peace*. Cambridge, University Press, 2005.

<sup>15</sup> MORUS Tamás: *Utópia*. Officina Nyomda és Kiadóvállalat, Budapest, 1942, 25.

<sup>16</sup> MONTAIGNE: *A tapasztalásról*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 1983, 19, 16–17.

Mindez a szellemi gazdagságon és egyfajta termékeny bizonytalanságon túl számos tisztázatlanságot hordozott és zavart is előidézett. Ennek a mozgalmas és ezerszínű XVI. századnak az elején jelent meg tehát Werbőczy műve, amely derekasan igyekezett érdemben reflektálni a korszak valamennyi jelentős jog- és államfilozófiai kérdésére, hogy megfelelő elméleti alapot biztosítson a magyar szokásjog rendszerének szisztematikus feldolgozásához. Mindebből persze az is következik, hogy a Tripartitum bizonyos következtetései jelentős mértékben magának a korszaknak az átmeneti jellegéből, nem pedig a szerző felkészültségének hiányosságából adódnak.

### 3. Werbőczy jogbölcseleti munkájának helye a kor Európájának szellemi közegében

El kell ismernünk, hogy Werbőczynek a Hármaskönyvhöz írt bevezető munkája sem formája sem pedig terjedelme alapján nem tekinthető egy monografikus igényű jogbölcseleti alkotásnak. Jelentősége nem is abban áll, hogy úttörő módon vállalkozott volna az akkor még nem is létező jogfilozófia főbb problémáinak áttekintésére, hanem abban, hogy reflektálni volt képes azokra az elméleti problémákra, amelyek a jog természetére vonatkozóan az elmúlt századokban Európában – térben és időben meglehetősen elszórtan – felbukkantak.

A mű először 1517-ben jelent meg, tehát kortársa Machiavelli „Fejedelmének”<sup>17</sup> és Morus Utópiájának.<sup>18</sup> E kor két legjelentősebb állam- és jogelméleti relevanciával rendelkező művével összevetve azonban Werbőczy munkája kifejezetten jogi *szakmunkának* tekinthető, míg előbbi (Machiavelli műve) anekdotikus hatalomtechnikai receptkönyv, utóbbi (Morus munkája) pedig Platón álmodozó dialógusainak szép folytatása. Igaz ez még akkor is, ha a Tripartitum didaktikus okfejtései gyakorta lakonikus rövidségűek és tankönyvívűek, illetve vélhetően hatással voltak rá a régebbi, a római jog anyagát feldolgozó gyűjtemények is, mint például a Summa legum Raymundi. Werbőczy érdeméért fogadhatjuk el, hogy a szokásjogot összegző munkájának – a hasonló kezdeményezésektől többé-kevésbé eltérően – olyan *elméleti jellegű bevezetést* adott, amely ténylegesen túlmutat a mű praktikus használhatósága által megkövetelt elvi megfontolásokon, és a jogelmélet legalapvetőbb kérdéseit vette vizsgálat alá.

A Mátyás idejében Magyarországon működő itáliai humanisták, például Domenico Giugni (aki egyébként Brandolini munkájában mint a dialógus egyik szereplője is megjelenik) vagy a jogtudós Francesco Bandini Baroncelli,<sup>19</sup> de még Brandolini sem hagytak hátra olyan munkát, amelyet mai szemléletünk szerint szoros értelemben vett jogelméleti alkotásnak tekinthetnénk. Brandolini dialógusa<sup>20</sup> a köztársaság és a királyság elsőbbségének kérdéséről – minden figyelemre méltó szépsége és szellemessége ellenére (sőt épp azért) – tökéletesen belesimul abba a Dantétól Machiavelliig ívelő reneszánsz irodalmi hagyományba, amely a jogról és az államról való értekezést a humanisták szellemes társalgásának, adott esetben az aktuális politikai helyzet elemzésének tekintette, illetve eszköznek e helyzet megváltoztatására.

A pamflet-, a röpiratjelleg, az aktuális cél szem előtt tartása – ide nem értve a kifejezetten oktatási célú műveket – szinte valamennyi elméleti jogi munkának sajátja a

<sup>17</sup> A fejedelmet Machiavelli 1513. táján írta, de csak 1532-ben jelent meg. Werbőczy a Tripartitumot 1514-ben fejezte be, ám művét saját költségén három év múlva maga adatta ki Bécsben.

<sup>18</sup> Az Utópia 1516-ban jelent meg.

<sup>19</sup> TEKE Zsuzsa: Mátyás és Firenze. *Magyar Tudomány* 2008/12, 1500–1509.

<sup>20</sup> Lippus BRANDOLINUS: *A köztársaság és a királyság összehasonlítása*. Pallas, Budapest, 1928.

XVI. századig. Bodin tekinthető talán a vízválasztónak, aki – bár Hat könyvét<sup>21</sup> (1576) a hugenotta üldözések árnyékában írta – valamelyest elszakad a hétköznapi politikai eseményeinek elemzésétől és értekezését az általánosság igényével igyekszik megalkotni. Ebben az összefüggésben tehát Werbőczy mégoly rövid „tanulmánya” igencsak más megvilágításba helyeződik, és fel is értékelődik. Az ugyan nyilvánvaló, hogy a Bevezetés egy meghatározott eseménnyel, nevezetesen a Tripartitum megalkotásával összefüggésben született. Szemben azonban azokkal a konkrét eseményekkel, amelyek például Dante vagy Machiavelli munkáját ihlették, ez az esemény nem napi politikai természetű. Sőt, az évszázadok joggyakorlatát összegző, és a jövőre vonatkozóan iránymutatással szolgálni kívánó Tripartitum megjelenése olyan „aktualitást” jelent, amely kifejezetten segíti Werbőczyt abban, hogy a jog elméleti kérdéseire vonatkozó problémákat egyfajta időtlenségben, az absztrakció egy magas szintjén tárgyalja.

Méltánytalan és meglehetősen történetietlen volna tehát Werbőczy jogelméleti jelentőségű Bevezetőjét olyan évtizedekkel, vagy akár évszázadokkal későbbi művekkel való összehasonlításban szemlélni, mint akár Bodin, akár Grotius vagy Pufendorf munkái. Figyelembe kell vennünk egyúttal azt az igencsak jelentős szellemtörténeti mozzanatot is, hogy Werbőczy műve éppen egy olyan átmeneti korban született, amelyben a keresztény moralitás által megalapozott, és a pápai primátus által különös tekintélynek örvendő kánonjog, és az általa meghatározott jogkoncepció társadalmi szerepe aláhanyatlott. A világi jog szerepe ugyan már felértékelődött, de még nem született meg a modern, nyugati természetjogi szemlélet, amelyben a méltányosság és az igazságosság elvei immár mint a társadalom és a szociális ember mellőzhetetlen sajátosságai jelennek meg. A XVI. század szellemi bizonytalanságára nem csupán Morus sóhaja, de Montaigne jogi formalizmust illető bírálata és Shakespeare Velencei kalmárjának iróniája is igencsak jellemző. Az nevezetesen, hogy befejezett tényként jelenik meg a nyugati jog keresztény morálfilozófiától való elszakítotttsága, azonban – a modern természetjog és észjog kialakulása előtt – távolról sem látszik még, hogy az uralkodói parancsban testet öltő formális rendelkezéseknek milyen magasabb erkölcsi parancsokkal kell összhangban állniuk. Amikor tehát Werbőczy Bevezetőjének néhány fontos jogelméleti felvetését áttekintjük és értékeljük válaszait, nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a teoretikus bizonytalanságot, amely a XVI. századot áthatotta.

#### 4. Werbőczy főbb jogbölcseleti gondolatai

##### 4.1. Az igazságról

Ami talán elsőként szembe tűnik a Tripartitum mai, igencsak összetett és plurális társadalmakban élő olvasóinak, hogy Werbőczy még és már azt vallja, hogy létezik egy mindig és mindenhol érvényes igazság. Távol van tőle még tehát az a kor, amelyben Locke az erkölcsök térben és időben való változandóságát hirdette.<sup>22</sup> Távol annak ellenére, hogy éppen a szellemi és vallási szempontból plurálissá váló XVI. század szolgáltató számos tapasztalati adalékot ahhoz, hogy Locke és a morál későbbi relativistái elméleti igényekkel vonjanak le következtetéseket az erkölcs történeti és konvencionális természetére nézve. Ebben a mozzanatban is tetten érhető, hogy Werbőczy még alapvetően a XV. század

<sup>21</sup> Jean BODIN: *Az államról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.

<sup>22</sup> John LOCKE: *Értekezés az emberi értelemről I-II*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. különösen I. 52–54.

gyermek. Igaz azonban az is, hogy ő nem csak „még”, hanem „már” hiszi az igazság oszthatatlanságát. Ugyanis a XVI. század humanistáinál is fel-felbukkan már a világ sokféleségének és pluralitásának gondolata, azonban az igazság egységének régi – Werbőczy által vallott – tétele későbbi korokban megújult és megerősödve tér vissza, akár a szekularizált természetjogban, akár Kantnál, akár pedig az „erkölcsi minimum” biológiai-evolúciós alapjait feltáró humánológiai kutatásokban. Werbőczy tradicionális gondolata tehát – mint oly sok tradicionális gondolat gyakran – egy későbbi korban éppenséggel bizonyos modern színezetet kap.

Mint írja „Mert minden emberi dolognak az a természete, hogy semmi sem állandó, hanem folyvást hullámzik és változik. (...) Egyedül az igazság az, a mely maradandó, mely változásnak nincs alávetve, hanem mindig ugyanaz marad és hihetetlen szilárdságot hordoz magában.”<sup>23</sup> Hogy az igazság alatt mit ért Werbőczy, nem sokkal később megtudhatjuk. Előjáróban azt mindenesetre megjegyezhetjük, hogy alapvetően egy meglehetősen hierarchikus társadalmi rend fenntartásában való aktív közreműködés követelményét.<sup>24</sup> Természetjogias hivatkozásai nagyjából ahhoz hasonló ellentmondásos kapcsolatban állnak az erő ideáljával, mint Danténál a jog morális tartalmára vonatkozó megjegyzések a Római Birodalom dicsőítésével kapcsolatos kijelentésekkel.<sup>25</sup>

#### 4.2. A törvények eredete

Bizonyos fokú naiv szemlélet jellemzi a szerzőt, amikor a törvények eredetéről fejt ki álláspontját, utalva az ókor nagy törvényhozóira (Mózes, Solon, Lykurgus, Zoroaszter),<sup>26</sup> és egyúttal az egész emberi élet vezéreinek tekinti a törvényeket, melyek a legmélyebb bölcsességben gyökereznek. Ez a megközelítés – mint ahogyan a korszakban még sehol – nem veti fel, hogy a törvények éppen ott és akkor válnak szükségessé, amikor bizonyos magatartások szokásszerűen nem érvényesülnek. Nem vizsgálja tehát a jelentős törvényalkotások társadalmi hátterét, amelyben általában fellelhetjük az egységes szokásrend erővel való megteremtésére irányuló hatalmi törekvést. A megközelítésnek ez a hiányossága pedig azért igen különös, mert nyomban ezt követően olyan gondolatot vet fel Werbőczy, amely nem csupán Danténál bukkan fel, hanem amely egyúttal legközelebb a jogszociológia XIX. századi megalapítójánál, Gumpłowicznál kerül elő.<sup>27</sup> Mint írja: „Mert fegyver szerzi meg a birodalmakat, de a törvények őrzik meg a szerzeményt.”<sup>28</sup> Hogy Werbőczy Dante duellum-teóriájához<sup>29</sup> hasonlóan legitimációs bázisnak tekinti a hadászati sikert, az nyilvánvaló, még ha kevésbé rokonszenves is.

<sup>23</sup> WERBŐCZY István: *Hármaskönyv*. Téka Könyvkiadó, Budapest, 1990, 20.: A királyhoz intézett ajánlat.

<sup>24</sup> WERBŐCZY: i. m. Bevezetés (a továbbiakban: Bev.) I. cím 1. § (27. o.) „Az igazság továbbá azon helyes magaviselet, mely mindenkinek megadja megillető méltóságát; Istennek a vallásos hódolatot, szülőknek az engedelmséget, főbbeknek a tiszteletet, hasonlóknak az egyetértést, kisebbeknek a jóakaró fenyítéket, önmagának az erkölcsi tisztaságot, szegényeknek és nyomorultaknak a tevékeny részvétet.”

<sup>25</sup> DANTE Alighieri: *Az egyeduralom*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993, 60. Amint Dante vélekedik: „amit párbaj révén nyernek el, jog szerint nyernek el.”

<sup>26</sup> WERBŐCZY: i. m. A királyhoz intézett ajánlat 21.

<sup>27</sup> Ludwig GUMPLOWICZ: *Der Rassenkampf. Soziologische Untersuchungen*. Verlag der Wagner'sche Univ. Buchhandlung, Innsbruck, 1909. különösen 218.

<sup>28</sup> WERBŐCZY: i. m. A királyhoz intézett ajánlat 21.

<sup>29</sup> DANTE: i. m. 60.



Izgalmasabb Werbőczy e kijelentésének az az aspektusa, amely arra utal, hogy a hódítást fel kell, hogy váltsa a viszonylagos konszolidációnak az az állapota, amelyben a kiszámítható szabályok, a törvények konzerválni képesek a fegyverrel kialakított status quo-t. Gumpłowicz a XIX. század végén igen szemléletesen mutat rá, hogy az államban – amelynek létrejöttét különböző etnikumok harca eredményének tekint – a közvetlen *személyes* függőségben tartást idővel felváltja a *szabályok* uralma, tehát a jog által megvalósított rend szisztémája. Hogy e jelenség milyen ősi evolúciós gyökerekkel rendelkezik, más helyen bővebben kifejtettük.<sup>30</sup> Itt tehát csupán annyit jegyzünk meg, hogy a szabálykövetés készsége alapvető emberi tulajdonság, amelyet az tesz lehetővé, hogy az ember esetén kialakul az ún. szabálydominancia, tehát, hogy a domináns egyed(ek) helyébe elvont eszmék, szabályok képesek lépni. Werbőczy tehát igen modern módon utal a fegyverrel szerzett uralomnak a szabályokkal megvalósuló uralommal való felváltására. Ő azonban – ismét némi naivitással – a törvények fennállását nem egy általános emberi vonásban, hanem a törvények jóságában látja.

#### 4.3. A kettős igazságosságról

Kétségtelen, hogy a jó törvények tartósabbak és a társadalom egészére nézve hasznosabbak is a rossz törvényeknél, azonban Werbőczynél a probléma éppen az, hogy nála a törvények rosszaságának lehetősége ebben a vonatkozásban fel sem merül. Szent Ágostont idézve figyelmeztet rá, hogy igazság nélkül az országok csupán rablótanyák, és arra, hogy a törvények védenek bennünket a veszélyektől és a méltánytalanságtól, ám ezen a ponton indokolatlan módon azonosítja az igazságosság kategóriáját a törvényekével.<sup>31</sup> Ezt a képet Werbőczy a későbbiek során valamelyest árnyalja ugyan, azonban mindebből csupán az igazságosság két fajtáját (a természetjogit és a pozitív jogit) kapjuk eredményként. Werbőczynél az igazságosság lényege – az antik auktorok nyomán – nem más, mint megadni mindenkinek azt, ami őt megilleti.<sup>32</sup> Istennek, szülőnek, feljebbvalónak, kisebbeknek és a szegényeknek is. Hogy azonban min nyugszik, hogy kit mi illet meg, (engedelmesség, tisztelet, jóakaró fenyték stb.) többé-kevésbé homályban marad. Werbőczy a késő-feudális társadalmi rend alá-fölérendeltségi viszonyait alighanem oly magától értetődő természetességgel vette természeti adottságnak, hogy e kérdésben nem látta szükségesnek bővebb magyarázkodásba bocsátkozni. Szemléletében alighanem tökéletes evidencia lehetett, amit a XX. század első felében Ortegának újra felfedezve ki kellett mondania, hogy társadalom természetétől fogva arisztokratikus, és csak addig társadalom, amíg arisztokratikus marad.<sup>33</sup>

Mint említettük, Werbőczy annak érdekében, hogy a törvényt és az igazságosságot azonosíthassa, kénytelen az igazságfogalom megkettőzésére. Mint írja „Az igazság pedig kétféle, tudniillik: természeti és törvényi. Természeti: az állandó és folytonos akarat, mely (mint fentebb mondatott) kinek-kinek megadja jogát. E nélkül senki nem lehet Isten országának részese. Törvényi igazságot pedig tartalmaz a törvény, mely gyakran változik, mely nélkül sem népek, sem országok nem állhatnak fenn sokáig. Ezért igazságos is kétféleképpen lehet valami, majd ugyanis a dolog természeténél fogva, a mi természeti

<sup>30</sup> SZMODIS Jenő: A jog humánétológiai alapjairól és vallási jellegéről. *Valóság* 2011/9, 1–23.

<sup>31</sup> WERBŐCZY: i. m. A királyhoz intézett ajánlat 22.

<sup>32</sup> Bev. 1. § 27.

<sup>33</sup> ORTEGA Y GASSET, José: *A tömegek lázadása*. Pont Könyvkereskedés, Budapest, 1995.

jognak neveztetik, majd pedig az emberek közt megállapított bizonyos szabálynál fogva, a mi tételes jognak neveztetik.”<sup>34</sup>

Werbőczy tehát már tökéletes egyértelműséggel beszél a pozitív jogról – amelynek viszonyát a *lex aeterna*hoz, illetve a *lex naturalis*hoz képest ezen a helyen nem igyekszik közelebbről tisztázni. Ez azonban aligha az elméleti érdeklődés személyes hiányából fakad, mint sokkal inkább abból a szemléleti változásból, amely a nyugati jogkoncepcióban Szent Tamás óta több mint két évszázad alatt bekövetkezett. Alaposan felértékelődött ugyanis a világi jognak a szerepe, amelyet még mint *lex humana*t Szent Tamás az Isteni joghoz mért. A világi auktoritás emancipációjával a világi jog is egyenrangú, sőt a XVI. századra domináns helyzetbe került minden más, akár szakrális, akár filozófiai úton spekulált jogi elgondoláshoz képest.

Más helyen<sup>35</sup> azonban Werbőczy mégis kísérletet tesz arra, hogy az emberi törvénynek az isteni törvényhez való viszonyát megvilágítsa, kijelentvén, hogy „az isteni törvénnyel ellenkező törvény sem a nép helyeslése, sem a hosszan tartó szokás által sem válik érvényessé”. Ez az elgondolás kifejezetten a természetjogias elképzelésekhez közelíti Werbőczy koncepcióját. Mégis látható a témák tárgyalási sorrendje alapján egyfajta bizonytalanság, amely a kétféle igazságosságkonceptió felállításával a jogpozitivizmus eszméit látszik exponálni, és amely később mégis megadja magát az isteni jog primátusának. Ez a mozzanat is kellően megvilágítja előttünk Werbőczy művének különleges szellemtörténeti helyzetét, egy átalakuló félben lévő korszakhoz való kötöttségét. A bizonytalanság már abban a mozzanatban is megnyilvánul, hogy amikor Werbőczy a jogot mint a „helyes és az igazsággal megegyező jó” dolgot határozza meg,<sup>36</sup> nem teszi világossá, hogy itt vajon a természetjogi vagy a pozitívjogi igazságosságot érti-e.

Igen jelentős, és a későbbi magyar jogfejlődésre nézve is fontos tény, hogy Werbőczy miután elhatárolja a törvény fogalmát a jogétól (előbbit az utóbbi egy fajtájának nevezve) – a korábbi magyar felfogással és az egész feudális jogszemlélettel összhangban – a szokást is a jog egyik fajtájának mondja ki. A XVI. századtól kibontakozó abszolutista rendszerek fokozatosan felszámolni igyekeztek a partikuláris szokásjogokat, hogy helyüket országosan érvényes rendelkezésekkel töltsék be. Magyarországon azonban – többek között a Tripartitum tekintélyénél fogva – a szokásjog lényegesen szívósabbnak bizonyult, és ez alighanem befolyásolta, hogy a magyar jogi gondolkodásban a pozitivistikus szemlélet csupán viszonylag későn és nem is kizárólagosan nyert teret.

#### 4.4. A természetjogról

Werbőczy viszonya a természetjogi koncepcióhoz szintén figyelemre méltó. A természetjog alatt a nemzetek közös jogát érti „mivelhogy az mindenütt a természet ösztönzése következtében, nem pedig valamely törvény megállapításából létezik”.<sup>37</sup> Werbőczy elhatárolja e jog azon részeit, amelyek az ember eszes természetéből, isteni eredetéből folynak azoktól a mozzanatoktól, amelyek az ember olyan indulati tényezőire vezethetők vissza, amelyek alapján az állatokhoz vagyunk hasonlóak.<sup>38</sup> Minthogy a természetjognak

<sup>34</sup> Bev. I. cím 3. § 27–28.

<sup>35</sup> Bev. VI. cím 7. § 36–37.

<sup>36</sup> Bev. II. cím bevezető szakasz.

<sup>37</sup> Bev. II. cím 4. § 29.

<sup>38</sup> Bev. II. cím 6. §.

csupán az első csoportját tekinti ún. isteni jognak, egyértelmű, hogy csak az ezzel ellentétes pozitív jogot tekinti érvénytelennek.

Werbőczy a nemzetek jogát felosztja továbbá a nemzetek eredeti jogára, valamint a nemzetek származékos jogára. Míg az első alatt azokat a normákat érti, amelyekkel minden nemzet eleitől fogva élt, a származékos jog alatt azt a jogot érti, „mely a nemzetek által nem a természetes ész, hanem a közjó okából és általános hasznosság tekintetéből állapított meg”.<sup>39</sup> E származékos jogot megkülönbözteti egyúttal a természetjogtól, azt állítván, hogy a „természeti jog szerint minden közös volt, mindenki szabad volt; a nemzetek joga által pedig bekövetkezett a földek fölosztása és a javak elkülönítése.”<sup>40</sup> A tulajdont tehát Werbőczy a nemzetek jogába tartozó intézménynek tekinti. A nemzetek eredeti joga – amelynek egyik főelve nála a mások bántásának tilalma – Werbőczy értelmezésében gyakorlatilag egybeesik a természetjoggal.<sup>41</sup> Nemzetek jogaként is azért említhető azonban, mert ez az elnevezés nem az eredetét világítja meg ennek a jognak, hanem azt a körülményt, hogy a nemzetek e joggal kezdetől fogva éltek. Werbőczynek az e körben tett distinkciói – noha jelentős részben nyugszanak az antik római jog eszméin – előlegezik egyúttal a természetjog nyugati újjáéledésének azt a korszakát, amelyben Grotius és Pufendorf évszázadokra kijelölték az európai jogbölcseleti gondolkodás irányát.

Grotius is megkülönböztette a természetjogot és a pozitív jogot, miközben az előbbit – akárcsak Werbőczy – bizonyos mértékig relativizálta is.<sup>42</sup> Szerinte a természetjog bizonyos része a társadalmi viszonyoktól függ. Ez a grotiusi gondolat ugyancsak emlékeztet arra a Werbőczynél is felbukkanó eszmére, amely a nemzetek jogát osztja fel a nemzetek eredeti (a természetjoggal egybe eső) jogára, illetve a nemzetek származékos jogára, amelyet az „általános hasznosság”, voltaképp az adott társadalmi viszony formál.

#### 4.5. A társadalom ősról

Különösen érdekes Werbőczynek az a megjegyzése, amellyel amellet foglal állást, hogy a javakat eredetileg közösen birtokolták. Ez a felfogás nem pusztán szemben áll a későbbi Hobbes-i „homo homini lupus est” eszmével, de szépen egybecseng a majdani grotiusi, pufendorfi, Locke-i, Rousseau-i gondolatokkal az emberiség eredeti, békés állapotáról. Az ember társulási ösztönéről vallott tan azonban – amely Arisztotelésznel, Grotiusnál, Pufendorfnál fontos szerephez jut – Werbőczynél még nem merül fel. Egy ilyen felfogásra azonban mégis következtetni enged a javak ősi, közös birtoklásának képze. Ez a közös birtoklás ugyanis aligha valósulhatna meg az ember eredendő együttműködési készsége nélkül. Ezen a ponton meg kell egyúttal említenünk, hogy Werbőczy e helyen egy igen fontos dologra utalt, noha a tulajdonnak egy későbbi fejlődési fázisban való megjelenését vélelmezve bizonyos fokú tévedésben is volt.

A humánológia felfedte ugyanis azt, hogy az ember alapvető sajátossága a csökkent agresszió, amely minden együttműködés, kooperáció, végső soron a javak közös birtoklásának is az alapja.<sup>43</sup> Kimutatta azonban másfelől, hogy a tulajdonképzet alapjai már a legfejlettebb főemlősök egyikében, nevezetesen a gorillánál is felismerhetők.<sup>44</sup> Az

<sup>39</sup> Bev. II. cím 8. § 31.

<sup>40</sup> Bev. II. cím 8. § 31.

<sup>41</sup> Bev. II. cím 7. § 31.

<sup>42</sup> Hugo GROTIUS: *A háború és a béke jogáról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960.

<sup>43</sup> CSÁNYI Vilmos: *Az emberi viselkedés*. Sanoma Budapest Kiadói Zrt., Budapest, 2007.

<sup>44</sup> Diana FOSSEY: *Gorillas in the Mist*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1983.

emberben olyan ellentétes késztetések munkálnak, amelyek koronként és kultúránként – a hangsúlyokat más-más mozzanatokra helyezve – különböző intézmények létrejöttét segíthetik elő. Aligha tekinthető helyesnek az a felfogás, amely Werbőczynél majd Rousseau-nál és a marxista történelemszemléletben is előtérbe kerül. Nem igazolható tehát, hogy az emberiség ősi állapotában valaminő vagyonszűkösség állott fenn, ellentmond ugyanis ennek a tulajdonképzet ősi jelenléte. A különböző etnográfiai kutatások inkább arra mutatnak, hogy a személyes szükségletet *lényegesen meghaladó* javak vonatkozásában érvényesül csupán a közös birtoklásra, közös hasznosításra irányuló tendencia, míg az ennél kisebb értékű javak esetén a tulajdon léte, lehetősége nem kérdéses.<sup>45</sup> Werbőczy tehát téved – noha modern módon téved – az emberiség ősi állapotát illetően, amikor azt egyfajta kommunisztikus jelleggel ruházta fel, bár ez a nézet helyesen involválja az ember csökkent agresszivitását, együttműködő, szociális tulajdonságait.

#### 4.6. A törvényhozás jogáról

Amint az „A törvény meghatározásairól és tulajdonságairól” szóló VI. címből kitűnik, Werbőczy a jogalkotást alapvetően és eredendő formájában a nép közös elhatározásával azonosítja, és csupán a fejlődés egy további szakaszában véli megjeleneni az uralkodói rendelkezéseket, amely utóbbiak tulajdonképpen a néphatározatok helyébe lépnek. Az ide vezető folyamatot „az emberi nem megszorodásával és a bűnök terjedésével” magyarázza. Noha nem fejt ki, hogy e körben milyen fajta bűnökre gondol, okfejtésének egészéből azonban következtethető, hogy ezek alatt a feltételezett közös birtoklás gyakorlatát sértő cselekményeket, a tulajdon kialakulására vezető magatartásokat értett. Elképzelései tehát igen hasonlatosak Grotiuséira. Grotiusnál ugyanis az emberiség kezdetben független egyedekből állt, majd megjelent a tulajdon és a tulajdonért folytatott küzdelem, amelyet a szerződés megjelenése, a rend és az állam létrejötte fékezett.<sup>46</sup> Werbőczynél még nem jelenik meg kifejezett formában a társadalmi szerződés eszméje. Nem ad világos magyarázatot arra, hogy a közösségi öngazgatást miként váltja fel a királyság. Pusztán azt jegyzi meg, hogy a királyságokat a bűnök elszaporodása és a bűnök ellen szükséges törvények formálták zsarnokságokká. Ezen a ponton okfejtése hiányos és bizonyos ellentmondást is hordoz. Nem szól ugyanis az öngazgatást felváltó királyságok szabályozási eszközeiről, másfelől a törvények útján való kormányzást zsarnokságnak nevezi,<sup>47</sup> meg nem határozva azt, hogy miben látja a királyság és a zsarnokság lényegi különbségét.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a Magyarországon törvény kiadására jogosult személyt a VI. cím 1. §-ában sem zsarnoknak, sem királynak nem nevezi, hanem „fejedelmünk”-nek.<sup>48</sup> Werbőczy mindazonáltal Bodin későbbi szuverenitáskonceptiójához hasonlóan itt kifejezetten arról ír, hogy a törvényalkotás joga az uralkodóé. Mint írja „nálunk a közkötelező szabály és törvény alkotásának összes joga, mely hajdan a nemzetet illette, jelenleg fejedelmünket illeti”.<sup>49</sup> A Tripartitum II. részének III. címéből azonban kitűnik, hogy Werbőczy a törvényhozást az uralkodó és a „nemzet” (voltaképpen

<sup>45</sup> Marcell MAUSS: *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*. Norton, New York, 1925.

<sup>46</sup> Hugo GROTIUS: *A háború és a béke jogáról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960.

<sup>47</sup> Bev. VI. 5. § 36.

<sup>48</sup> Bev. VI. 5. § 35.

<sup>49</sup> Bev. VI. 1. § 35.

országgyűlés) közös jogának tekinti<sup>50</sup> oly módon, hogy az uralkodó az általa megalkotni kívánt törvényekről a nemzet véleményét kikérni tartozik, a nemzet határozatai pedig csupán az uralkodó jóváhagyásával válnak törvényekké. Werbőczy a II. rész III. cím 3. §-ában egyúttal kifejezetten kimondja, hogy „a fejedelem nem alkothat rendelményeket saját elhatározásából és korlátlanul, főképpen az isteni és emberi joggal ellenkező és az egész magyar nemzet ősi szabadságát is sértő dolgok felől.”<sup>51</sup> Kijelenti, hogy a nemzet egyetértése esetén az uralkodói kezdeményezés törvénynek minősül, arról azonban már ezen a helyen hallgat, hogy mi a sorsa azon uralkodói javaslatoknak, amelyeket a „nemzet” elutasító módon „véleményez”. Mindebből az látszik kirajzolódni, hogy Werbőczy az ősi szabadságok védelmezése mellett is az uralkodói jogalkotás primátusát vallja, tökéletesen összhangban korának, a XVI. századnak éppen formálódó abszolutista törekvéseivel. Ne felejtjük, Werbőczy kortársa I. Ferenc francia király és VIII. Henrik angol király.

#### 4.7. A jogfunkcióról

Werbőczy munkájának különösen érdekes része a jog funkcióinak meghatározására tett kísérlete. Amint a kérdést exponálja „Kérdezni lehet annál fogva, hogy mi célból szereztek a törvények?”<sup>52</sup> Werbőczy e helyen a törvény céljául (1) az önkény fenyegetés általi korlátozását és (2) az ártatlanok bátorítását jelöli meg („bátorságban legyen a gonoszok közt az ártatlanság”). A törvény meghatározásairól és tulajdonságairól szóló VI. címben azonban olyan mozzanatokra utal, amelyek minden bizonnyal a jogfunkció részét képezték szemléletében. Eszerint a törvény „a bölcsék tanítása”,<sup>53</sup> „az erőszakos kihágások fenytése”,<sup>54</sup> „a polgári társaság megnyugtata”,<sup>55</sup> a „bűnnek eltávolítója”.<sup>56</sup> Látható, hogy Werbőczy számol a jog ún. nevelő ideológiai funkciójával (bölcsék tanítása) és repressziós funkciójával (erőszakos kihágások fenytése, az önkény fenyegetése). A „polgári társaság megnyugtata” mint a törvény tulajdonsága, voltaképpen egyik funkciója, igen figyelemreméltó mozzanat. Ez ugyanis azt az igen modern gondolatot involválja, hogy a jog szerepe nem valami elvont morális elv érvényre juttatása, hanem sokkal inkább a társadalmi rend biztosítása. Számos mozzanat tűnik fel Werbőczy művében, amelyek egyik csoportja inkább a természetjogi hagyományokhoz közelítik a Tripartitumot, ám amelyek másik csoportja az épp akkor bontakozó korai pozitivisták szemlélet hatását mutatja. A „polgári társaság megnyugtata” – mint a kiszámíthatóságot és a rendet szolgáló tényező – szintén egy olyan elem, amely a jogot viszonylag értéksemleges jelenségként állítja elénk. Egy olyan jelenségként, amely ugyan maga is értéket hordoz és értékválasztást involvál, ám amely önmagában nem sokat mond magának a rendnek az eredete, „diktatórikus” vagy épp „demokratikus” jellege felől. Természetesen a Tripartitum egyéb helyeit is figyelembe véve világos, hogy Werbőczynél a jog olyan összetett és egymást kiegészítő funkciókkal rendelkezik, amelyek rendszerében a természetjogias keresztény morálfilozófiai elveknek egyszerre kell érvényre jutniuk a prepozitívizmus által hirdetett, a rendet és a biztonságot szolgáló princípiumokkal.

<sup>50</sup> WERBŐCZY: i. m. II. rész III. cím 3–5. § 286.

<sup>51</sup> Ld. WERBŐCZY: i. m. II. rész III. cím 286.

<sup>52</sup> Bev. VII. cím 2. § 39.

<sup>53</sup> Bev. VI. 8. § 37.

<sup>54</sup> Bev. VI. 9. § 37.

<sup>55</sup> Bev. VI. 10. § 37.

<sup>56</sup> Bev. VI. 11. § 38.

#### 4.8. A jogértelmezésről

Ennek az összhangnak a megteremtésében kitüntetett szerepe van a jogértelmezésnek, amelynek hatalmával – akárcsak később Montaigne<sup>57</sup> – Werbőczy is tisztában van. Éppen ezért nagy hangsúlyt helyez a törvények világos megfogalmazására „nehogy azt (ti. a törvényt) valaki elcsavarja, hamisan magyarázhassa”.<sup>58</sup> Werbőczy tehát számol a contra legem értelmezés lehetőségével, éppen ezért hangsúlyozza az autentikus jogértelmezés primátusát. Mint írja „Ha mégis volna a törvényben valami kétes és homályos, azt illeti a magyarázat joga, a ki szerezte.”<sup>59</sup> Minthogy azonban a jog alkalmazása során a bírói jogértelmezés nagy súllyal esik latba, Werbőczy néhány alapvető ítélkezési elvet is lefektet.

Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy „a jog neve alatt a szokás is értetik”.<sup>60</sup> Werbőczy három „kellék”-et határoz meg, amelyek megléte esetén a szokás érvényesnek, tehát kötelezőnek tekinthető. Ezek pedig (1) az okszerűség, tehát a szokás a jog céljának megvalósítására irányuljon,<sup>61</sup> (2) idősültség, amely tíz év lefolyása után még polgári törvényekkel szemben is kötelező erőt biztosít a szokásnak,<sup>62</sup> (3) a cselekvények gyakorisága, amellyel kapcsolatban megjegyzi, hogy a gyakori cselekvés ugyan nem szükséges a szokássá váláshoz, ám egy cselekvény még semmiképp sem alapozza meg a szokást.<sup>63</sup> Werbőczy kitér emellett a törvény háromféle „erejére”, törvényt magyarázó, törvényrontó, illetve törvényt pótló jellegére.<sup>64</sup> Megjegyzendő, hogy mai felfogásunk szerint a törvényt magyarázó, tehát a törvény keretei között maradó szokás nem tekinthető szokásjognak, hiszen annak újdonságot is kell tartalmaznia.

Werbőczy Szent Tamásra és Nagy Szent Gergelyre hivatkozva néhány olyan további ítélkezési elvet is felvázol, amelyek mai fogalmaink szerint az igazságra törekvő, inkvizíciós, nyomozati elvvel, a feljogosítottság követelményével, illetve a szakszerű és alapos eljárás elvével, a pártatlansággal azonosíthatók. Werbőczynél ezek az elvek mint „az igazságra való hajlandóság”, „joghatóság”, „helyes mérlegelés”, „a túlságosan szigorú és túl kegyelmes ítélkezéstől való tartózkodás” kerülnek elő.<sup>65</sup> Ezek az ítélkezési elvek – amelyek a jogászat modern szakmává válásának jelenségére utalnak – megférnek mind egy természetjogias, mind pedig egy korai jogpozitivisták koncepcióiban. Sokkal inkább közelítenek egy pozitivisták elképzelés felé azok a felvetések, amelyek az ítélkezés alapjául szolgáló bírói *tényismerettel* kapcsolatosak. Ezen a ponton is felülemelkedik Werbőczy egy kizárólagosan igazságosság-központú jogkoncepción, és a jogbiztonságot, valamint a jog magatartásminta jellegét helyezi előtérbe. Álláspontja szerint ugyanis a bíró csak hivatalos tudomására hagyatkozhat ítéletének meghozatalakor, mert ő „nyilvános tisztviselő”. Amint a problémát exponálja: „vajjon a bírónak a felek szóváltásai és bizonyítékai alapján, avagy saját tudomása és meggyőződése szerint kell-e ítélnie?”<sup>66</sup> Ezt követően a Montaigne által évtizedekkel későbbi esethez hasonló példát említ. „Valaki, példának okáért, főbenjáró

<sup>57</sup> MONTAIGNE: i. m. 6.

<sup>58</sup> Bev. VI. 12. 38.

<sup>59</sup> Bev. VI. 12. 38–39.

<sup>60</sup> Bev. X. 1. § 43.

<sup>61</sup> Bev. X. 3. § 44.

<sup>62</sup> Bev. X. 5. § 45.

<sup>63</sup> Bev. X. 7. § 45.

<sup>64</sup> Bev. XII. 3–5. § 47.

<sup>65</sup> Bev. XIV. 1–5. § 51–53.

<sup>66</sup> Bev. XV. cím bevezetése 54.

vagy egyéb bűnnel van vádolva, és a bíró tudja annak ártatlanságát, hogy azt a bűnt egy másik követte el; a tanúk azonban ellene vallanak. Vajon el fogja-e ítélni tudva az ártatlant? Feleljük, hogy úgy kell ítélnie a bírónak, mint közhatalommal felruházott tisztviselőnek; azért a bíraskodásban nem azt az értesülést kell követnie, amelyet mint magán személy szerzett, hanem ami neki mint nyilvános tisztviselőnek jut tudomására.”<sup>67</sup>

Werbőczy ezt a jogpozitivizmushoz közelítő véleményét egyébként Szent Ágoston azon nézetével véli alátámasztani, hogy „A jó bíró mit sem tesz saját önkényes véleményéből, hanem törvények és jog szerint határoz”.<sup>68</sup> Ezen a ponton azonban Werbőczy helytelen módon azonosítja a bíró magánértesülését a bíró önkényes véleményével valamely tényről. Nem teszi fel egyúttal azt a kérdést sem, hogy egy ártatlan elítélése miként volna összeegyeztethető azon isteni törvényekkel, amelyeknek feltétlen érvényesülését állítja és követeli meg a Tripartitum más helyein. Ehelyett pusztán arról ír, hogy a bíró törekedjék pártját fogni az ártatlannak,<sup>69</sup> igyekezzék megmenteni a vádlottat,<sup>70</sup> s ha ez nem lehetséges, bízza az ügyet másra.<sup>71</sup> Azonban, ha utóbbit valamely okból nem teheti meg, a perben előadott bizonyítékok alapján ítéljen, mivel ez tekintendő közérdeknek,<sup>72</sup> ugyanis ellenkező magatartása a nép megbotránkozásával járna, és alkalmat adna a bírói önkényre.<sup>73</sup>

Különösen érdekes, hogy Werbőczy az ügy átszignálását csak a végső előtti esetnek tartja, és a példában szereplő bíró tanúként való meghallgatását mint lehetőséget nem is említi. Az is szembevetendő, hogy Werbőczy az ártatlan esetleges elítélését ugyanúgy a nem kívánt precedens elkerülésének szükségességével indokolja, mint majdan a Montaigne által hivatkozott logika. Ezekben a mozzanatokban is tetten érhető egy, az igazságot mint abszolút értéket zárójelbe tevő pozitivistikus tendencia, amely azonban még nem jutott el a különféle eljárásjogi garanciákról való gondolkodáshoz.

## 5. Záró gondolatok

Werbőczy Tripartituma, különösen annak bevezető fejezetei mind a műfajt mind pedig a jogtörténeti helyzetet illetően különlegesnek tekinthetők. A bevezető fejezetek – ám a mű számos egyéb része is – jellegükben különös átmenetet képeznek a korszak alapvető jogelméleti problémáit színvonalasan tárgyaló jogbölcseleti szakmunka és a hagyományos értelemben vett normaszöveg műfaji sajátosságai között. Ebből adódóan, valamint a Bevezetőben tárgyalt problematika szerteágazó volta okán is bizonyos szerkesztési és „dogmatikai” következtetések figyelhetők meg a munkában. Túl sok mindent igyekezett összhangba hozni Werbőczy ahhoz, hogy szintézise maradéktalan eredményt hozzon. Ráadásul egy olyan korban – és ez függ össze a munka sajátos jogtörténeti pozíciójával – amely maga is egy átmeneti korszaknak tekinthető. Egy olyan időszaknak, amelyben a vallási alapú jogkoncepciót fokozatosan szorította háttérbe egy szekuláris, prepozitivisták szellemű jogfilozófiai alapállás. Ezeket az ellentétes megközelítéseket pedig aligha lehetett tökéletes összhangba hozni egymással.

<sup>67</sup> Ld. uo.

<sup>68</sup> Bev. XV. 1. § 55.

<sup>69</sup> Bev. XV. 2. § 55.

<sup>70</sup> Bev. XV. 3. § 55.

<sup>71</sup> Bev. XV. 4. § 55.

<sup>72</sup> Bev. XV. 4. § 55.

<sup>73</sup> Bev. XV. 5. § 56.

Megállapítható azonban, hogy a munka minden – a műfaji és a korszak átmenetiségéből is következő – fogyatékosága ellenére színvonalasan, sőt több helyütt korát megelőző szellemben reflektál a XVI. század elejének legfontosabb európai jogbölcseleti kérdéseire, miközben megbízható irányt is szabott a hazai jogélet számára. Talán túl megbízhatót is. Hiszen a tisztelet, ami a munkát övezte, nagyban megakadályozta az idővel elkerülhetetlenül szükségessé váló újrafogalmazását és újragondolását bizonyos elméleti kérdéseknek. Erről azonban már legkevésbé maga a munka tehet, amely a XVI. század elején – minden, a jobbágyok helyzetére vonatkozó megkötése ellenére – valóban korszerűnek volt tekinthető.

Nem árt egyúttal tekintetbe vennünk azt is, hogy a XVI. században a parasztság helyzetének romlása két ellentétes úton valósult meg, amelyek közül csupán az egyik – és rövid távon talán nem is a kedvezőtlenebb – mód volt az örökös röghöz kötés, amelyet a Dózsa-féle parasztlázadás nyomán törvénybe iktattak, s amelyet Werbőczy is felvett gyűjteményébe. A másik út, amelyről Werbőczy kortársa, Morus Tamás oly megrendítően írt, a bekerítés, a parasztnak a földek közös használatától, így a létfeltételektől való megfosztása volt. Ama morusi kép az emberevő birkákról és a csavargók egyre szigorúbb büntetésének szándékáról csupán másik oldala, de aligha idealizálható jelensége ugyanannak a kornak. A kornak, amelyből akár a jövő, akár a vélt múlt felé csupán fájdalommal teli út vitt tovább.





## A KÁROS ADÓVERSENY ELLENI FELLÉPÉS EGYIK ESZKÖZE AZ EURÓPAI ADÓJOGBAN: AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGA

ERDŐS ÉVA\*

Az Európai Unióban az olyan állami támogatások, amelyek adókedvezményként hatnak, versenytorzítónak minősülnek, ezért összeegyeztethetetlenek, mivel gátolják az egységes belső piac működését. Bizonyos fajta állami támogatások előnyt jelenthetnek az azt igénybe vevő vállalkozások számára, diszkriminatívak lehetnek, vagyis olyan hatást érhetnek el, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyt idéznek elő. A tagállamok nem vezethetnek be olyan állami támogatásokat, amelyeket előzetesen nem jelentenek be a Bizottságnak. A Bizottság nem engedélyez olyan támogatás bevezetését, amely összeegyeztethetetlen az egységes belső piaccal. Hogy mikor beszélhetünk összeegyeztethetetlen állami támogatásról, mi a kritériuma a megengedhető és tilos állami támogatásnak, és mikor minősül egy állami támogatás adókedvezménynek, a szerző ezekre a kérdésekre ad választ a tanulmányban.

**Kulcsszavak:** európai adójog, állami támogatás, adókedvezmény, káros adóverseny.

In the European Union one of them State Aids are functioning like a tax advantage, tax allowances, so the EC Treaty and the Treaty of Lisbon prohibits State aid to undertaking in whatever form, as aid obviously distorts competition. State aid in the form of tax incentives is therefore prohibited as well. Some kind of State aid makes advantage to the enterprises, so it drives and causes discrimination between the enterprises, and causes some effect as the tax incentives, driving to the harmful tax competition. Member States may not introduce measures possibly constituting State aid without prior notification to the Commission. The Commission will not authorize any such measure if it is incompatible with internal market. What are the criteria of the compatible and incompatible State aids, and when will be a state aid tax allowance, we can read it in this study, the author finds answers to these questions.

**Keywords:** European tax law, state aids, tax allowances, tax incentives, harmful tax competition.

### 1. Az adókedvezmények összefüggése az állami támogatásokkal és a káros adóversennyel

A káros adóverseny elleni fellépés egyik fő célkitűzése az európai adójognak,<sup>1</sup> mely több területet is érint. A káros adóverseny megjelenési formáit, és az ellene való fellépés területei közé soroljuk:<sup>2</sup> a külföldi befektetőknek nyújtott társasági adókedvezményeket, az állami támogatások adókedvezményként való megítélését, az adókikerülés területét, melyben legfőbb szerepet az offshore cégek szabályozásai játszanak, a székhelyáthelyezések problémakörét, melyek adóelkerülést céloznak, és az országok közötti adóverseny, vagyis alacsony adószint alkalmazását, mely az egyes tagállamok közötti adóversenyyhez vezethet.

---

\* Dr. ERDŐS ÉVA  
dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogerdos@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> Lásd Code of Conduct for Business Taxation, ECOFIN Tanács 1998.

<sup>2</sup> Lásd erről bővebben: ERDŐS ÉVA: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 121–199.

A káros adóverseny nem megengedhető az Európai Unióban, az uniós célok elérésének gátját jelenti, az ellene való fellépés egyik legfontosabb dokumentuma az ECOFIN Tanács által elfogadott Code of Conduct for Business Taxation (Üzleti Adózás Magatartási Kódex), melyben megfogalmazásra kerültek a káros adóverseny megvalósító magatartások és az ellene való fellépés eszközei is.<sup>3</sup>

A káros adóverseny egyik jellemző területe és megjelenési formája az állami támogatások joga, ezen belül is azon állami támogatások, amelyek torzítják az EU-n belüli gazdasági versenyt, az egységes belső piac működését. Az állami támogatások előnyt jelentenek az azt igénybevevő vállalkozások számára, diszkriminatívak lehetnek, vagyis olyan hatást érhetnek el, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyt idéznek elő.

Az EUM Szerződés 107. cikk (1)<sup>4</sup> bekezdése értelmében nem szabad versenytorzító és a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami támogatásokat nyújtani. Az állami támogatások korlátok közé szorítása a tagállamok szuverenitását erőteljesen érintő terület, a közösségi szabályokat érvényesítő Bizottság megtilthatja a tagállamok jogalkotása számára, hogy egyes vállalkozásait vagy akár egyes gazdasági ágazataikat a közösségi érdekekkel ellentétes módon, előnyben részesítsék akár állami támogatás, akár adókedvezmény formájában. Ezért az állami támogatások jogi szabályozásának törvényessége és Európai Unió konformitása minden tagállamban központi kérdés.

Az állami támogatások pozitív juttatásnak minősülnek, amely egy vállalkozás számára előnyt jelenthet a többi vállalkozáshoz képest, ezért az Európai Unióban a versenyjog tárgykörébe tartozik. Az állami támogatások előídezhethetnek káros adóversenyt, versenytorzító hatásúak lehetnek, ezért alkalmazásuk az EU által szabályozott, korlátozott és engedélyezett.

Az állami támogatások közös vonása, hogy az államháztartásból lehet hozzájutni, onnan erednek, a hozzájutás feltételei és a felhasználás szabályai azonban általában nem törvényben rögzítettek, a felhasználásuk viszont szigorúan célhoz kötött. A felhasználás feltételeit általában a juttató közigazgatási szerv határozza meg pályázat esetén, és sok esetben előfordul a normativitás hiánya. A támogatások lehetnek visszatérítendőek, vissza nem térítendőek vagy vegyes feltételűek. Az állami támogatások jogi szabályozásának tagállami kontrollját az EU szervei, elsősorban a Bizottság végzi, és kontrollja során nem csak az egyedi kormányzati intézkedések, hanem a törvények, ezen belül is leginkább az adószabályok, közösségi konformitása is kérdésessé válhat.

A tiltás vagy engedélyezés szigorúsága mindig a kivételek lététől és azok terjedelmétől függ.<sup>5</sup> Az állami támogatások tilalmát az EUMSz. 107. cikke kettős szűrőn rostálja meg: *egyrészt* az „összeegyeztethetetlennek” nevezett támogatás fogalma is szűkítést tartalmaz, *másrészt* ezen belül is van lehetőség automatikus vagy mérlegelésen alapuló kivételek megadására. Ugyanakkor a tiltás szabályát erősíti az az eljárási előírás, mely szerint a Bizottság

<sup>3</sup> „standstill” és „rollback” szabálya, azaz a Magatartási kódexet aláíró államok tartózkodnak az olyan szabályok bevezetésétől (standstill), amelyekkel káros adóversenyt valósítanak meg és hatályaon kívül helyezik (rollback) az olyan szabályait, amelyek káros adóversenyt keletkeztetnek. Ben J. M. TERRA–Peter J. WATTEL: *European Tax Law*. Kluwer Law International, Netherlands, 2005., Pp., 283–287., 284.

<sup>4</sup> Korábban lásd erről az EK Szerződés 87. cikkét

<sup>5</sup> Lásd erről bővebben: TÓTH Tihámér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Complex Kiadó, Budapest, 2007, 529–610., 529., valamint VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004., változatlan utánnomás (2001), 550–575., EU-JOG (szerk.: OSZTOVITS András) HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 538–546.

előtt egyrészt be kell jelenteni az adni kívánt támogatást, másrészt nem szabad azt végrehajtani addig, amíg a Bizottság nem foglal állást a kérdéses projekt közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről. Ebből következően az EU nem tiltja az állami támogatások minden fajtáját, csak szigorú korlátok közé szorítja azokat, amelyek versenytorzító hatásúak.

Ennek megfelelően a tagállamok csak olyan állami támogatásokat nyújthatnak, amelyeket az EU megenged és amelyekkel nem sértik az uniós érdekekkel ellentétes módon a piaci versenyt, és nem idéznek vele elő káros adóversenyt.

## 2. Az állami támogatások fogalma és jogi megítélése az európai jogban

Az állami támogatás *tágabb* értelemben az államháztartás rendszerén belüli jövedelem-elvonás, jövedelem központosítás és a jövedelmek újra átcsoportosítása során kiosztott pénzösszeg, a közkiadások körébe tartozó közpénz.

*Szűkebb* értelemben valamely alrendszer költségvetéséből az államháztartás rendszerén kívülre egyenértékű ellenszolgáltatás nélkül juttatott forrás minősül költségvetési támogatásnak.<sup>6</sup> Az állami támogatás a kormányzati transzferek azon formája, amely közvetlenül vagy közvetve hasznot hoz az adott vállalkozásnak, amelyért nem jár ellenszolgáltatás, és amelynek célja a piaci folyamatok által létrehozott állapot megváltoztatása.

A piaci szereplők helyzetét javító állami támogatások ellen általánosságban is lehet érveket felhozni, de vannak olyan szempontok, amelyek kifejezetten az európai közös piacon belül relevánsak. Az EU-ban különösen azért ellenőrzik szigorúan a támogatásokat, mert ellenkező esetben:<sup>7</sup>

- nem lehetne egységes játékszabályokról beszélni, a belső piac nagyobb versennyel jár, ami növeli az állami támogatások iránti „étvágyat”, másik oldalról az egységesség felé menetelő piacon a korábban még nem zavaró támogatás már érezhetőbb hatással jár,
- az életképtelen vállalkozások mesterséges fenntartásával, a szükséges szerkezetátalakítások elodázásával más tagállamokba exportálódnak a nehézségek,
- a túlzott költségvetési kiadásokba bonyolódó tagállamok nehezebben valósítanak meg a monetáris unió kritériumait,
- az EU célként megjelölt gazdasági és társadalmi kohézió elérése lehetetlen lenne, mivel a gazdagabb tagállamok többet tudnának saját iparukra költeni, mint a szegények és ez az EU kohéziós/regionális politikáját lehetetlenné tenné (támogatásverseny).
- Az állami támogatások a következő gazdasági *hátránnyal* járhatnak:
- a nem életképes cégeket a támogatásban nem részesülők kárára tartják fenn, nem egyenlő versenyfeltételekkel,
- hozzájárul a költségvetés hiányához,
- a támogatás elkényelmesít, nem vezet jó eredményekhez a nemzetközi versenyben,<sup>8</sup>
- a szelektív támogatás pozitív diszkriminációval jár, így eltéríti a gazdasági versenyt, sérti a versenyben a diszkrimináció tilalmának elvét,

<sup>6</sup> NYIKOS Györgyi–STAVICZKY Péter: *Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere I.* (In: NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában* PhD-olgozat, Corvinus Egyetem, Budapest, 2009, 144.)

<sup>7</sup> TÓTH Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga.* Complex Kiadó, Budapest, 2007, 531.

<sup>8</sup> A felsorolás TÓTH T. (2007) 530. alapján készült, saját kiegészítéssel.

- a támogatás előnnyel jár, viszontszolgáltatás nem jár érte, az előny az egyenlő elbánás elvébe ütközik.
- Az állami támogatások ugyanakkor *előnnyel* is járnak, ha azokat ágazatsemlegesen, megfelelően, a közös belső egységes piac szempontjait figyelembe véve nyújtják:<sup>9</sup>
- negatív externáliák mérséklése, pozitív externáliák támogatása (például foglalkoztatás elősegítése, K+F tevékenység),
- a verseny hatékonyságát javítva enyhítheti az információhiányt, például a hitelezési piac klasszikusan információs asszimetriával bír, a kölcsönt kérő vállalkozás jobban tisztában van helyzetével és lehetőségeivel, mint a bank (ez érv a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások mellett),
- elősegítheti a közjavak megtermelését, ezek fogyasztásából senki sem zárható ki, így egy személy fogyasztása nem a másik kárára történik, nem fogy el a termék (pld. köztéri világítás)
- további piachibák – mint például a termelési tényezők korlátozott mobilitásának – orvoslása (ez szólhat a regionális támogatásokat indokoló érvek mellett),
- gyorsíthatják a gazdasági szerkezetváltást.

Az állami támogatások adományozását, az állami beavatkozást – közgazdasági értelmezés szerint<sup>10</sup> – valamilyen piaci kudarc jelenléte indokolja. A piaci kudarcok: a közjavak, a külső gazdasági hatások, információs kudarcok, intézményi merevség, sűrűlődségi problémák, külföldi támogatások. A piaci kudarcok kezelésére az állam alkalmazhat szabályozásokat, adókedvezményeket, támogatásokat, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat a közérdek szolgálata felé irányítsa.<sup>11</sup> Az állami támogatások kedvező hatása megmutatkozhat abban, hogy ezeket a piaci kudarcokat kiküszöböli, azonban számos kedvezőtlen hatása is lehet az állami beavatkozásnak, mint a versenytorzítás, a káros verseny lecsapódása az állami támogatásokban, a lobbysoportok tevékenysége, az árakkal kapcsolatos döntésekre gyakorolt torzító hatás. Versenytorzító hatású lehet az állami támogatás, mivel a támogatást igénybe vevő vállalkozás előnnyel indul egy olyan vállalkozással szemben, amely nem kapott támogatást ugyanazon vállalkozási tevékenységéhez. Minél több az állami támogatás a magángazdaságban, annál több káros hatást gyakorolhat a többi ország kereskedelmére, az egyik országban nyújtott, a többi rendjétől eltérő túlzott mértékű állami támogatás, támogatási versenyhez vezethet az országok között, amely káros hatásokat, így káros adóversenyt eredményezhet.

A Lisszaboni Szerződés EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdése (korábban EK Szerződés 87. cikke) határozza meg a közös, belső piaccal össze nem egyeztethető állami támogatások fogalmát. Az EUM Szerződés szerint összeegyeztethetetlenek a közös belső<sup>12</sup> piaccal azok a bármilyen formájú, tagállamok által, vagy állami forrásból nyújtott állami támogatások, amelyek meghatározott vállalatoknak vagy bizonyos áruféleségek termelésének előnybe részesítése által biztosítanak kedvezményeket és ezáltal a versenyt torzítják, vagy a verseny torzításával fenyegetnek, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

<sup>9</sup> TÓTH T. (2007), 530.

<sup>10</sup> NYIKOS (2009), 146. Lásd erről továbbá: KENDE Tamás–FAZEKAS Orsolya: A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása. *Európai Jog*, 2007/1. sz., hetedik évf., 3–11.

<sup>11</sup> STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–KERSZÖV, Budapest, 2000, 215. In: NYIKOS: (2009), 146.

<sup>12</sup> EUMSZ. 107. cikk (1) bek. HL L. 2010.3.30. C/83/92.

A fenti megfogalmazásból már láthatóak a tiltott állami támogatás egyes fogalmi elemei, amelyek azonban további értelmezésre szorulnak. *Állami támogatás* az, amely állami forrásból származik, szelektív, előnyben részesíti a kedvezményezettet, összeegyeztethetetlen a belső piaccal és torzítja a versenyt.<sup>13</sup>

Az EK Szerződés és EUMSZ. értelmében az *állami támogatás* fogalmának az alábbi feltételeknek<sup>14</sup> kell megfelelnie, hogy az az EUMSZ. 107. cikke hatálya alá tartozzon, azaz *összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősüljön*:

a) A támogatásnak *tagállam által nyújtottnak kell lennie* vagy *állami forrásból* kell származnia. Természetesen az állam fogalma alatt az állami szerveket, minisztériumokat, kormányzati szerveket, sőt az államháztartás bármilyen szervét (akár központi akár helyi) is érteni kell. Ide kell még sorolni nem csak az állami szervek által közvetlenül nyújtott támogatásokat, de azokat is, amelyek közvetítésében az állam közreműködött. Állami támogatásnak minősül az adókedvezmény is, azaz szintén állami támogatásról beszélünk, ha az állami bevétel elmarad, például adókedvezmény igénybevétele révén. Kiemelendő, hogy az önkormányzati források is állami forrásnak minősülnek támogatási szempontból. Várnay Ernő álláspontja szerint<sup>15</sup> a tagállamok nem fedhetik el sikeresen támogatásaik forrását, mivel a Bizottság és a Bíróság teleologikus értelmezési módszerét felhasználva *tágan* határozza meg a támogatás állami jellegét, vagyis nem csak a közvetlenül vagy közvetve az állam által adott, állami forrásból juttatott támogatást tekintik az EUMSZ. 107. cikke alá tartozónak, hanem az állam rendelkezésére álló forrásokból, az állam kezdeményezésére, az állam ösztönzésére és az állam jóváhagyásával juttatott forrásokat is.

b) A támogatás *előnyt jelent* az érintett vállalkozás számára: olyan viszonzatlan előnyt, amelyet azonos finanszírozási feltételek mellett a piacon az adott vállalkozás egyébként nem érhetne el. Az előny több formában jelenhet meg, mint készpénztámogatás, adókedvezmény, adómentesség, adóelengedés vagy éppen az állam által adóbevételről való lemondás<sup>16</sup> stb. támogatásnak minősülnek azok a kedvezmények is, amelyekhez maga a támogatott vállalkozás is hozzá járult akár valamilyen pénzügyi kötelezettség vállalásával, akár a támogatásért cserébe valamilyen magatartás tanúsításával. Támogatásnak minősül

<sup>13</sup> KENDE Tamás–FAZEKAS Orsolya: A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása. *Európai Jog*, 2007/1. sz., hetedik évf., 5.

<sup>14</sup> In: NYIKOS (2009), 151–153., és lásd még KENDE–FAZEKAS (2007), 5.

<sup>15</sup> VÁRNAY–PAPP (2004), 552.

<sup>16</sup> Lásd ehhez: C-156/98. *Germany v. Commission* EU Bírósági ügyet, ECR (2000) I-6857. (Hivatkozva VÁRNAY: In VÁRNAY–PAPP [2004]: 553.) A jogesetben a német állam lemondott bizonyos jövedelemadó bevételéről olyan vállalkozások javára, amelyek befektetéseiket az új német tartományokban vagy Berlinben eszközölték. A német állam védekezése szerint a törvény nem jelent automatikus kedvezményt a vállalkozások számára, ezért nem minősíthető állami támogatásnak, hiszen önálló befektetési döntés alapján veszik igénybe a vállalkozások a törvény adta kedvezményt. A Bíróság véleménye szerint azonban az adóbevételről való lemondás tette lehetővé a befektetők számára azt, hogy más vállalkozásoktól eltérően kedvezményes adófeltételek mellett fektessék be a pénzüket a beruházásba. Tehát az a tény, hogy a befektetők független befektetői döntésük alapján eszközölik a beruházást, nem jelenti azt, hogy az adószabály és a kedvezmény közötti kapcsolat megszűnne, mivel a kedvezményt lehetővé tevő piaci feltételek megváltoztatása a német adójogszabály eredményeként következik be.

így olyan állami kedvezmény is, amelyet a vállalkozás azzal a feltétellel kap meg, hogy ésszerűsíti a termelési kapacitását.<sup>17</sup>

c) A támogatás a vállalatok vagy termékek, szolgáltatások csak egy meghatározható körét kedvezményezi, vagyis az *intézkedés szelektív jellegű*.

d) A támogatás *versenytorzító hatású*. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata értelmében a *verseny- és kereskedelem torzítás hatása* általában fennáll.<sup>18</sup>

Az állami támogatások által okozott *versenytorzítás mértékét* az alábbi tényezők figyelembe vételével állapíthatjuk meg:

- a támogatás abszolút, illetve a finanszírozott tevékenységhez viszonyított mértéke abszolút,
- a támogatás szelektivitásának mértéke meghatározó, azaz egy vagy több vagy a piacon tevékenykedő nagyszámú vállalkozás juthat-e hozzá, egyedi döntéssel, vagy pályázat útján kerül nyújtásra,
- közvetlenül vagy közvetve járul hozzá a kedvezményezett a vállalkozás költségeinek a finanszírozásához,
- egyszeri vagy ismétlődő jellegű az állami támogatás.

e) A támogatás *befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet*.

Amennyiben egy tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, amely növeli ezáltal a hazai termelést, ennek az lesz az eredménye, hogy más tagállamok kevesebb eséllyel tudják exportálni termékeiket az érintett tagállamba. A versenytorzítás akkor is fennáll, ha a tagállamon belül történik meg torzító hatású támogatás, állami beavatkozás, mivel a kedvezményezett vállalkozás előnybe kerül finanszírozását tekintve a többi ugyanolyan feltételekkel rendelkező, de állami támogatásban nem részesülő vállalkozással szemben.

Az Európai Unió Bírósága még ennél is tovább megy a versenytorzító hatás értelmezésénél, amikor kimondja, hogy az EU-n kívül is lehet elérni torzító hatást az állami támogatással, mivel a harmadik piacon a támogatásban részesülő cég sokkal könnyebben érvényesül, mint a támogatásban nem részesülő vállalkozás, amely nem is tud kilépni pótlólagos finanszírozás hiányában a harmadik ország piacára.<sup>19</sup>

Az SFEI kontra La Poste esetben<sup>20</sup> az Európai Bíróság értelmezte az EK Szerződés 87. cikkét és kimondta, hogy a szerződés e cikkének a célja, „hogy meggátolja a *tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami hatóságok által adott olyan előnyöket*, amelyek különféle formákban, bizonyos termékek vagy bizonyos vállalkozások *kedvezményezésével a versenyt torzítják* vagy annak torzításával fenyegetnek. A támogatás fogalma így nemcsak a *pozitív előnyöket* – mint például szubvenciók – foglalja magában, hanem más olyan beavatkozásokat is, amelyek különféle formában *csökkentik a vállalkozás költségvetésében rende-*

<sup>17</sup> C-323/82.SA Intermills v Commission ECR (1984) 3809. Hivatkozva: VÁRNAY–PAPP (2004), 553.

<sup>18</sup> A támogatás fogalmára vonatkozóan lásd az Európai Bíróság C-39/94. SFEI kontra La Poste esetet. In: TÓTH T. (2007), 540., a versenytorzító hatást, előny biztosítását kimondó Európai Bírósági eset: C-256/97. Déménagements–Manutention Transport SA (DMT) (1999) ECR I-3913. In: TÓTH T. (2007), 541.

<sup>19</sup> NYIKOS (2009), 154.

<sup>20</sup> C-39/94. Hivatkozva TÓTH T. (2007), 340.

sen kiadásként szereplő tételeket, és amelyek anélkül, hogy a szó szoros értelmében véve szubvenciók lennének, azzal megegyező karakterűek és ugyanolyan hatással járnak.”<sup>21</sup>

E megfogalmazásban ugyanúgy megtalálhatjuk a fő fogalmi elemeket, mint:

- adott előny,
- amelyet állami hatóság nyújt,
- szelektív, azaz bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket érint,
- az előny a kereskedelmet érinti,
- a kedvezmény a versenyt torzítja.

A fogalom azonban kiegészül az EU Bírósága által azzal az elemmel, hogy az előny több formában is megvalósulhat, így lehet olyan beavatkozás is, amely csökkenti a vállalkozás költségvetésében kiadásként szereplő tételeket, azaz a vállalkozás bármilyen kiadásától mentesül ezáltal. A szakirodalomban a szerzők általában egyetértenek azzal, hogy az állami támogatás fogalma a fentiekben felsorolt öt elemet foglalja magában. *Megállapítják azt is, hogy az állami támogatás fogalmához elegendő lenne a felsorolt első három kritérium, az utolsó két kritériummal kiegészülve (versenytorzító hatás, kereskedelmet érintő hatás) azokat az állami támogatásokat értjük ez alatt a fogalom alatt, amelyek összeegyeztethetetlenek az egységes belső piaccal.*<sup>22</sup>

Az öt kritériumot magában foglaló definíció tehát az állami támogatások európai jogi fogalmával egyezik meg. Természetesen a polémia hiába való azon államok tekintetében, akik tagjai az Európai Uniónak, ugyanis számukra az EUMSZ. 107. cikke kötelezően alkalmazandó előírást jelent. Ezen állításból azonban azt is megállapíthatjuk, hogy egy állami támogatás lehet versenytorzító hatású, és lehet kereskedelmet befolyásoló hatású is, de ezek hiányában is beszélhetünk állami támogatásról, például a Bizottság által megengedett állami támogatások esetében, ellenben az előny, a vagy az államháztartás megterhelésének, vagy a specifikusság fogalmi eleme hiányában nem állami támogatásról, hanem más intézkedésről beszélhetünk.<sup>23</sup> A támogatásfogalom ilyen elhatárolásának az engedélyeztetési eljárásban van jelentősége, azaz az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban, amely szerint a tagállamoknak a Bizottság előzetes engedélyét kell kérni a támogatások nyújtásához is, nem csak a versenytorzító és a kereskedelmet is érintő támogatásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a bejelentés-köteles támogatások köre szélesebb, mint a versenytorzító hatású és kereskedelmet érintő támogatások köre.<sup>24</sup>

*A támogatás különböző formákban jelenhet meg, lehet:*

- készpénz támogatás, de nem csak készpénz formájában nyújtható, hanem
- adóelengedés,
- adómentesség,
- kedvezményes adókulcs,
- áfa-visszaigénylés határideje alóli mentesség,
- exportkedvezmény,
- export hitel kedvezményes kamattal,
- export támogatás,
- állami garancia,

<sup>21</sup> TÓTH T. (2007), 340.

<sup>22</sup> Lásd bővebben TÓTH T. (2007), 540–558., 540.

<sup>23</sup> TÓTH T. (2007), 540.

<sup>24</sup> Lásd erről bővebben TÓTH T. (2007), 540. és 586–600.



- áruk, szolgáltatások kedvezményes feltételekkel történő szolgáltatása (árkedvezmény),
- beruházási támogatások,
- állami bevételről való lemondás, például adósság elengedés formájában is előnyhöz jut a vállalkozás.<sup>25</sup>

Tóth Tihamér további konkrét példákkal egészíti ki a felsorolást<sup>26</sup>:

- adóalap-csökkentés,
- szubvenció, vissza nem térítendő közvetlen pénztranszfer,
- adóhitel,
- adókedvezmény,
- TB kivétel vagy kedvezmény,
- kedvezményes hitel, kamattámogatás,
- kedvezményes hitelgarancia,
- áron aluli ingatlaneladás,
- tőkeemelés, azaz adósság tőkerészesedéssé való alakítása, ha azt magánbefektető nem eszközölte volna,
- kedvezményes, gyorsított eszközleírás,
- állami kezességvállalás,
- piaci árnál kedvezőbb állami beszerzés.

Látható tehát, hogy az állami támogatások számtalan formában jelenhetnek meg, az előny jogi fogalmának értelmezése ebben a tekintetben igen széles a joggyakorlat szempontjából.

Összefoglalóan tehát megállapíthatjuk, hogy akkor beszélhetünk az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó, az *EU-joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásról*, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:<sup>27</sup>

– *A kedvezményezett vállalkozás:* amely nem csak jogi személyiséggel vagy azzal nem rendelkező gazdasági társaság, hanem minden olyan piaci szereplő, amely tényleges gazdasági tevékenységet fejt ki a belső piacon, függetlenül annak jogi státuszától. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján gazdasági tevékenység: bármely, egy adott piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával járó tevékenység, amely feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot. Az állami támogatási szempontból azt kell vizsgálni, hogy ki a támogatás végső kedvezményezettje, akinél a gazdasági előny felmerül. Ez ugyanis nem minden esetben azonos azzal, aki részére a támogatás kifizetésre kerül.

– *Állami forrás:* A támogatásnak állami forrásból kell származnia, azaz a központi költségvetésből, az elkülönített állami pénzalapokból, a társadalombiztosítási alapokból, a helyi önkormányzatoktól, valamint azok az Európai Unió forrásokból származó pénzek, amelyekre a hazai kormányzatnak befolyása van. Szintén az állami forrás fogalmába tartoznak az állam által befolyásolt, valamint az állami tulajdonban lévő vállalatokon keresztül történő finanszírozás is.

<sup>25</sup> VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 552.

<sup>26</sup> TÓTH T. (2007), 561.

<sup>27</sup> Magyarország, lásd erről <http://tvi.kormany.hu/tamogatas> weboldalt. Letöltés ideje: 2012.10.24.

– *Előny*: Az állami támogatásnak olyan előnyt kell jelentenie a piacon, amelyet azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem érhetne el. Az előny nem csak kifizetés formájában jelentkezhet, ahogyan azt már a fentiekben is említettem, hanem államháztartási bevételekiesés formájában is, mint például az adókedvezmények. Az előny a vállalkozás normál – a gazdasági tevékenység – költségei alóli mentesítést jelent.

– *Szelektivitás*: Az intézkedés nem terjed ki a gazdaság minden szereplőjére, csak egy régióra, egy gazdasági ágazatra, vagy adott vállalkozásokra. Amennyiben egy intézkedést minden korlátozás – ágazati, földrajzi vagy a vállalat mérete szerinti különbségtétel – nélkül alkalmaznak a tagállam területén letelepedett bármely vállalkozásra, akkor az általános intézkedésnek és nem állami támogatásnak tekinthető.

– *Versenytorzító hatás*: Az érintett vállalkozásnak olyan piacon kell tevékenykednie, amelyen a vállalkozások között verseny van vagy lehetne, mert ellenkező esetben az intézkedés nem tartozik az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá. Ezen feltétel meglétét a Bizottság általában vélelmezi, ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania.

– *Tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás*: A tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása a legtöbb esetben fennáll. Erre példa, ha egy vállalkozás nem exportál ugyan, hanem csak a hazai piacon értékesíti a termékeit, ugyanis az adott piacon a konkurencia ez esetben nehezebben tud megjelenni, hiszen nem lesz szükség az importra, mert a piacot a támogatott vállalkozás termékei uralják. Ezért egy ilyen támogatás befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt.<sup>28</sup> Hasonló a helyzet, ha az Unión kívüli exportra termelő céget támogatja valamely tagállam, hiszen a támogatás segítségével a vállalkozás, más uniós vállalatokkal szemben versenyelőnybe kerülhet az export piacon. Itt kell kitérni a *befektető csalogató támogatásokra*, melyeket jelen könyvemben tárgyalok. A tagállamok közötti kereskedelem akkor is érintődik, ha a támogatás vagy annak beigérése azt a célt szolgálja, hogy egy vállalkozás tervezett beruházásának helyszínét befolyásolja. Ez különösen akkor van így, ha egy vállalkozás a támogatás hatására egyik tagállamból egy másikba telepszik át vagy viszi át a székhelyét a támogatás (adókedvezmény vagy más támogatás) reményében, ez a tény nyilvánvalóan kihatással van a tagállamok közötti kereskedelemre és versenytorzító hatású is egyben.<sup>29</sup>

Amennyiben a fenti feltételek közül akár csak egy feltétel is hiányzik, úgy máris nem beszélhetünk tiltott, vagyis az Európai Unió által nem megengedett, összeegyeztethetetlen támogatásról, csupán állami támogatásról.

<sup>28</sup> Lásd erre a C-102/87. sz. ügyet, France v. Commission (1998) ECR 4067. Hivatkozik rá: Várnay, in: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 558.

<sup>29</sup> Lásd erre a Bizottság 87/573/EGK számú határozatát OJ L 347., 1987.12.11. 64., 66. pont. In: TÓTH T. (2007), 557.

### 3. Az Európai Unió állami támogatásra vonatkozó szabályozásának rendszere, az állami támogatásokra vonatkozó jogforrások

A Tanács 1998 májusában rendeletet alkotott<sup>30</sup> arról, hogy bizonyos állami támogatásokat a Bizottság – rendeleti úton – a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthat és kiemelhet az általánosan érvényesülő bejelentési kötelezettség alól.

Az állami támogatások káros hatásáról az Európai Bizottság által 2005 nyarán meghirdetett Állami Támogatási Cselekvési Terv<sup>31</sup> (Akcióterv) rendelkezett, mely a közeljövő reformjait vázolta fel a tagállamok számára. Az Akcióterv a tagállamok számára azt az üzenetet hordozta, hogy kevesebb, de célzottabb támogatást nyújtsanak. Ennek értelmében szem előtt tartandóak az Akcióterv kulcsszavai, mint a versenyképesség, regionális és szociális kohézió és a közszolgáltatások színvonalának elemzése. Az Akcióterv kimondja az erőteljesebb közgazdasági megközelítést, azaz amennyiben a piacok nem tudják megoldani a problémát, csak akkor kell az állami beavatkozás, és az is kérdés, hogy ilyenkor milyen mértékű legyen az. A Bizottság hatékonyabb jogalkalmazást ígér és gyorsabb eljárást.<sup>32</sup>

Az EK Szerződésnek a Gazdasági versenyt szabályozó fejezetében, a 87–89. cikkeiben<sup>33</sup> fogalmazta meg az állami támogatások tilalmának rendelkezéseit. A megengedhető állami támogatások nyújtása során a tagállamoknak a következő elveket kell követnie: az átláthatóság, (transzparencia), a szükségesség és az arányosság elve. Az átláthatóság elve alapján mindig követhető, hogy a kedvezményezett milyen és mekkora előnyhöz jutott az állami támogatás következtében.

A *szükségesség és az arányosság elve* pedig biztosítja, hogy a tagállamok csak akkor avatkozzanak be a piaci viszonyokba, ha valamilyen probléma áll fenn, és a beavatkozás mértéke csak a probléma elhárításához szükséges minimumra korlátozódjon.

Az Európai Unióban az állami támogatások szabályozása három alapvető pilléren nyugszik:<sup>34</sup>

1. Az *elsődleges jogforrások*: az EUMSZ. 107–109. cikke fogalmazza meg az általános szabályát az állami támogatás tilalmának, és az az alóli kivételeknek, valamint az engedélyeztetési eljárás szabályainak. Ennek értelmében az Európai Unió által meg nem engedett állami támogatások úgy minősülhetnek, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyhez<sup>35</sup> vezetnek.

A 108. cikk a támogatások ellenőrzésének szabályait rögzíti, míg a 109. cikk pedig az előző cikkek alkalmazásáról szól.

<sup>30</sup> 994/98/EK rendelet az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93.cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról OJ L 142, 1998.5.14.

<sup>31</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_hu.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf)

<sup>32</sup> TÓTH T.(2007): 536.

<sup>33</sup> Lisszaboni Szerződés (EUM Szerződés) 107–109. cikke.

<sup>34</sup> Az állami támogatások szabályozásának jogforrásairól lásd bővebben: TÓTH T. (2007), 533–536. és NYIKOS (2009): 149.

<sup>35</sup> A káros adóverseny fogalmáról. Ld. ...az ECOFIN Tanács által 1998-ban kiadott Code of Conduct for Business Taxation ( az Üzleti Adózás Magatartási Kódexét). Lásd még a káros adóversenyről bővebben: ERDŐS Éva: A külföldi befektetők adókedvezményei és a jogharmonizáció. In: *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára.* (Szerk.: BRAGYOVA András) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 161–181.

2. A szabályozás *második pillérét* a másodlagos jogforrások és a soft law<sup>36</sup> eredményei alkotják. Ezen belül is az Európai Bizottság állami támogatások káros hatásáról kiadott Bizottsági Közlemény, a Tanács felhatalmazásával kiadott Bizottsági csoportmentességi rendeletek és a Verseny Főigazgatóság által kiadott másodlagos joganyag<sup>37</sup> tartozik ide. A Bizottság feladata az állami támogatásoknak és azok programjainak ellenőrzése abból a célból, hogy az állami támogatások összeegyeztethetőek-e a közös piac céljaival. A Bizottság eljárása során határozatokat hoz, amelyekben a tagállami szintű állami támogatás sorsáról dönt. Ezek jogszabálynak nem minősülnek, ugyanakkor ismert az EKSz. 86. cikk (3) bekezdésében kapott felhatalmazáson alapuló határozat is, amely a közszolgáltatások állami támogatására vonatkozik, és ami természetét illetően jogszabály.<sup>38</sup> Tóth szerint<sup>39</sup> a Bizottság állami támogatások engedélyezése során széles körű diszkrecionális jogkörrel élve az EKSz. 87–88. cikkei alapján, amelyet a terjedelmes bírói esetjog, a Bizottság csoportmentességi rendelete, valamint a Bizottság által kiadott a tagállamokkal egyeztetett önkorlátozó szabályai szűkítenek, ezzel növelve a jogbiztonságot.

3. A szabályozás *harmadik pillérét* az Európai Bíróság e témakörben hozott ítéletei képezik. Ezek egyben iránymutatást is adnak és értelmezést is jelentenek az állami támogatások összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Ugyan a bejelentések elbírálásánál a Bizottságnak van elsősorban hatásköre és szerepe, azonban az Európai Bíróság értelmezési jogköre vitathatatlan ebben a kérdéskörben is. Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy a Bíróság felülbíráhatja-e a Bizottságnak az EKSz. 87. cikk (3) [EUMSz. 107. cikk (3) bekezdése] szerinti alkalmazása során a Bizottság széles körű mérlegelési és döntési jogkörét, a Bíróság az *Unicredito Italiano C-148/04. sz. ügyben*<sup>40</sup> szolgáltatott megoldással. A Bíróság ebben az ügyben ugyanis kimondta, hogy a Bíróság – a Bizottság e döntési szabadság gyakorlásának jogszerűségét vizsgálva – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság értékelését saját értékelésével, hanem csak annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba, vagy hatáskörrel való visszaélés történt-e. A Bíróság jár el tehát a Bizottság és a tagállamok közötti vitás esetekben a támogatásokkal kapcsolatos döntéseknek a tagállam részéről történő megtámadása esetén, valamint ha a Bizottság tesz feljelentést az Európai Unió Bíróságánál, mert a szabályozást megsérti a tagállam, vagy nem hajtja végre az előírt szabályokat. Az Európai Unió Bíróságának döntéseiben igyekszik szűkíteni a Bizottság azon törekvését, hogy az állami támogatásokat indokolatlanul tágan értelmezze. Az EU Bíróság az állami támogatásoknak a versenyjoggal való kapcsolatát hangsúlyozta

<sup>36</sup> Keretszabályok, Bizottsági közlemények, iránymutatásokat ad ki a Bizottság, hogy bizonyos területeken, bizonyos típusú támogatásokat milyen feltételekkel fog engedélyezni.

<sup>37</sup> Az EU a másodlagos jogalkotása körében ebben a témában irányelveket, rendeleteket, határozatokat, iránymutatásokat, keretszabályokat és közleményeket bocsát ki. A támogatásszabályozásra vonatkozóan lásd a Verseny Főigazgatóság honlapján a „Vademecum az állami támogatások közösségi szabályairól” című összefoglalót.

<sup>38</sup> TÓTH T. (2007), 535.

<sup>39</sup> TÓTH T. (2007), 536.

<sup>40</sup> C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügy (a Commissione tributaria provinciale di Genova előzetes döntéshozatali kérelme az előtte Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I között folyamatban lévő eljárásban) EBHT 2005, I-11169. Erre vonatkozóan lásd még a Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet EBHT 2002. I.11949. 41. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

például a Preussen Elektra C-379/98. számú esetben<sup>41</sup>, amelyben kimondta, hogy amikor a fogyasztók vagy használók pénzügyi előnyhöz jutnak, mert környezetbarát terméket vásárolnak (megújuló energiát), általában ilyenkor nem merülhet fel az állami támogatás kérdése, mert a pénzügyi előnyöket nem egy sajátos vállalkozásnak nyújtják. Amennyiben a támogatást (pénzügyi előnyt, árkedvezményt) megkülönböztetés nélkül nyújtják, és az nem haladja meg a plusz környezeti költségek 100%-át, akkor a támogatás engedélyezhető.<sup>42</sup>

A Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság a következő területeken jogosult csoportmentességi rendeleteket alkotni, azaz *mentességeket* megállapítani az összegegyeztetetlen állami támogatások alól:<sup>43</sup>

- csekély jelentőségű (de minimis) állami támogatások,
- a kis- és közepes méretű vállalkozásoknak adott állami támogatások,
- a képzési támogatások,
- a foglalkoztatási támogatások,
- kutatási fejlesztési támogatások,
- környezetvédelmi támogatások,
- regionális támogatások tekintetében elfogadott támogatási térképnek megfelelően nyújtott állami támogatások és
- környezetvédelmi támogatások,
- kockázati tőke formájú támogatások,
- nagyvállalatok K+F támogatása.

A fentiekén kívül a megengedett *de minimis* jellegű állami támogatásokról is bizottsági rendelet született, és a regionális beruházások mentesítéséről is bizottsági rendelet szól.<sup>44</sup>

A Tanács 994/98/EK rendeletével<sup>45</sup> ruházta a hatáskört a Bizottságra a csoportmentességek állami támogatási intézkedések egyes kategóriái vonatkozásában. 2008-ban az általános és egységes csoportmentességi rendelet meg is született, a Bizottság meghozta a 800/2008/EK rendeletet (2008–augusztus 6. az EKSz. 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összegegyeztethetőnek nyilvánításáról).<sup>46</sup>

Az eljárási szabályokat az EUMSz. 108. cikke és a Tanács 659/1999/EK rendelete<sup>47</sup> szabályozza.

<sup>41</sup> C-379/98. számú Preussen Elektra eset, EBHT 2001 I-2099. Az ügy a megújuló energiát termelő kisvállalkozásoknak adott árkedvezményre vonatkozott.

<sup>42</sup> Az eset ismertetését lásd: Ludwig, KRAMER: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 129.

<sup>43</sup> Az utolsó három terület TÓTH Tihamér hivatkozott könyvében (*Az Európai unió versenyjoga*) még terveként szerepel. TÓTH T. (2007), 535.

<sup>44</sup> A Bizottság 69/2001/EK-rendelet, 1998/2006/EK-rendelet a de minimis (csekély összegű összesen 200 000 Eurót meg nem haladó összegű) állami támogatásokról, OJ L 10, 2001.01.13. 30., és a Bizottság 1628/2006/EK rendelete a regionális beruházási támogatásokról HL L 302., 2006.11.01. 29. 2008-ra új egységes csoportmentesítési rendelet kiadását tervezte a Bizottság. Lásd. TÓTH T. (2007), 534–535. Ez a rendelet meg is született: 800/2008/EK-rendelet.

<sup>45</sup> HL L 142. 1998, 1. Az állami támogatások versenyjogi megítéléséről. Lásd: Richard WHISH: *Versenyjog* (Richard WHISH: *Competition Law* című könyve hatodik kiadásának magyar nyelvű fordítása). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 240–240.

<sup>46</sup> A Bizottság 800/2008/EK rendelete, HL L 214., 2008.08.09. 3–47.

<sup>47</sup> A Tanács 659/1999/EK rendelete HL L 83., 1999. 1. Módosította a 794/2004/EK rendelet HL L 140., 2004, 1.

#### 4. A megengedhető vagy összeegyeztethető állami támogatások köre – kivételek

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében felsorolt feltételek és ezáltal minden olyan támogatás megtiltása, amely e cikk hatálya alá tartozik, annak érdekében, hogy a belső piacon a versenytorzítás lehetősége csökkenjen, nem abszolút érvényű. A főszabály alóli kivételeket az EUMSZ. 107. cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg. E bekezdések az Európai Unió más politikáiban kitűzött célokkal (kohézió, környezetvédelem, foglalkoztatás például) összhangban – meghatározott feltételek betartása mellett – engedélyezik az állami támogatások nyújtását.

A megengedett körbe tartoznak azok a támogatások is, amelyekben a fenti fogalmi elemek közül bármelyik hiányzik, hiszen a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásról csak akkor beszélhetünk, ha az mindegyik feltételnek megfelel az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján. Amennyiben egy intézkedés nem tartozik az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá, akkor azt az állam, önkormányzat akár 100%-os mértékben is finanszírozhatja. Ezek szerint az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alóli kivételeket megkülönböztethetjük aszerint, hogy:

- a) a támogatás nem tartalmazza az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében rögzített minden feltételt,
- b) a támogatást maga a Szerződés veszi ki az összeegyeztethetetlen állami támogatások köréből [EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdés],
- c) az engedélyezhető állami támogatások köre [EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése].

Lássuk először azokat az állami intézkedéseket, amelyek az első kategóriába tartoznak, tehát nem felelnek meg az állami támogatás Szerződés szerinti feltételeinek.

##### 4.1. Állami támogatásnak nem minősülő intézkedések

*Általános intézkedés:* Olyan állami intézkedés, amely az ország egész területére vonatkozik, és mindazok a vállalkozások, amelyek az előírt feltételeknek eleget tesznek, automatikusan részesei lesznek az intézkedésnek. Az általános intézkedés nem tartalmazhat korlátozást a beruházás nagyságára, a kedvezményezett vállalkozások méretére, a megvalósítás helyére.

*A piaci magánbefektető elve:* Az Európai Bizottság és a Bíróság gyakorlatában lefektetett elv lényege, hogy amikor egy állami szerv befektet, vagy hitelt ad egy vállalkozásnak, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, ha bármely más piaci magánbefektető is hasonlóképpen járt volna el.

*Szociális támogatás:* nem minősül állami támogatásnak a fogyasztóknak, magánszemélyeknek nyújtott támogatás (árkedvezmény). Ez megvalósulhat úgyis, hogy az állam pénzügyi forrásokat biztosít a vállalkozásoknak annak érdekében, hogy azok szociális intézkedéseket tegyenek (például árkedvezményt, csökkentett árat alkalmazzanak). Ilyen esetekben a kedvezmény valójában az egyéneket éri és nem a vállalkozásokat. Az intézkedés nem járhat a vállalkozás szokásos költségeinek a csökkentésével.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Példa erre a korábban már említett C-379/98. számú Preussen Elektra eset, EBHT 2001, I-2099. Az ügy a megújuló energiát termelő kisvállalkozásoknak adott árkedvezményre vonatkozik.

*Közszolgáltatás, általános érdekű gazdasági szolgáltatás:* Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján négy feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására adott állami források ne minősüljenek állami támogatásnak:<sup>49</sup>

- a kedvezményezett vállalkozást szerződésben vagy jogszabályban kell feljogosítani a szolgáltatás elvégzésére,
- a kompenzáció alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon kell rögzíteni,
- nem lehet túlkompenzálni, azaz a kompenzáció nem haladhatja meg azt a mértéket, amely
- részben vagy egészben szükséges a költségek fedezéséhez,
- ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhetnek volna.

*Tömegsport és utánpótlás-nevelés támogatása:* nem minősül állami támogatásnak, de a professzionális, piaci alapon működő versenysport támogatása állami támogatásnak minősül, amelynek legcélszerűbb eszköze a de minimis támogatás nyújtása, vagy reklám szerződés kötése lehet.

A *de minimis támogatásról* a Bizottság 69/2001/EK rendelete szolt először. A csekély jelentőségű, azaz *de minimis támogatásokat* olyannak kell tekinteni, amelyek nem merítik ki az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének követelményét, és ezért ezeket nem kötelező a Bizottságnak bejelenteni. Az egy vállalkozás számára nyújtott *de minimis támogatás* összege nem haladhatta meg a 100 000 Eurót és 3 éves időszak alatt. A támogatásokat bármilyen forrásból származtak és bármilyen célra adták, bele kell számítani ebbe az összegbe. A rendelet adta lehetőséggel nem lehet élni az alábbi esetekben: közlekedés, exporthoz kötődő tevékenységek, hazai termékeket preferáló támogatások. A csekély súlyt a Bizottság 1998/2006/EK rendelete<sup>50</sup> felemelte 200 000 Euróra, a három éves időszak és a kumulációs követelmény azonban nem változott. A rendelet alól kivették az alábbi területeket: szállítás (kivéve közúti szállítás), szénipar, exporttámogatások, importtermékekkel szemben a hazait előnyben részesítő támogatások.

*Ingatlanértékesítés:* amennyiben az önkormányzat ingatlanértékesítése a Bizottság az állami hatóságok telekingatlan és építmény értékesítéséhez nyújtott állami támogatásokról szóló Közleményében<sup>51</sup> rögzített feltételeknek megfelelően történik, és így nem tartalmaz állami támogatási elemeket, ezáltal nem is minősül állami támogatásnak. Feltétele például, hogy az ingatlant nyílt, versenyeztetési eljárásban értékesítik, a legjobb ajánlatot fogadják el, vagy független értékbecslő igazolja, hogy az eladás piaci áron történt.<sup>52</sup>

*Közcéli infrastruktúra-fejlesztés:* (például kerékpárút építése) amennyiben a fejlesztés eredményét bárki korlátozásmentesen igénybe veheti és a nyújtott támogatás nem haladja meg az indokolt költségeket. Állami támogatásnak minősül azonban, ha a fejlesztés célja egy panzió vagy étterem építése, mert azok működtetése egyértelműen gazdasági tevékenység.

<sup>49</sup> <http://tvi.kormany.hu/tamogatas/weboldalt/letoltés/ideje/2012.10.24>.

<sup>50</sup> HL L 379, 2006.12.28., 5. Lásd in: Tóth T. (2007), 556.

<sup>51</sup> Hivatalos Lap C 209, 1997.07.10., 3.

<sup>52</sup> Lásd még erről: Tóth T. (2007), 542–558.

*Nem vállalkozásnak nyújtott támogatások:* természetesen, mint ahogyan azt már korábban is említettem, amennyiben a kedvezményezett nem vállalkozás, úgy a támogatás nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Így nem minősülhet állami támogatásnak a háztartásoknak nyújtott segély, a mozgáskorlátozottak támogatása, az infrastruktúrához kapcsolódó segély (utak), egyetemek támogatása, állami továbbképző központok támogatása, fejlődő országoknak nyújtott segélyek.<sup>53</sup>

#### 4.2. A megengedett és az engedélyezhető állami támogatások [EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése és (3) bekezdése szerintiek]

A megengedett állami támogatások körében a kivételekre vonatkozóan Várnay<sup>54</sup> kétfajta csoportot említ, míg Tóth<sup>55</sup> öt csoportba sorolja azokat. Ez az ellentmondás azonban csak látszólagos, ugyanis Várnay Ernő az EK Szerződés alapján állítja fel a kivételek fajtáit, míg Tóth Tihámér szélesebb értelmezésben ide érti a különleges gazdasági ágazatokat, a közszolgáltatásokon alapuló kivételeket és a Tanács kivételes engedélyezési eljárása szerinti kivételeket is. Várnay szerint az EKSz. kétfajta kivétel csoportot engedélyez, a 87. cikk (1) bekezdésének tilalma alól: az *abszolút kivételek*, amelyek a Szerződés erejénél fogva a megengedett állami támogatások kategóriájába tartoznak, és a másik kivétel csoport esetében az Európai Bizottság mérlegeli, hogy a konkrét ügyben a tagállami hivatkozás a kivételre megáll-e vagy sem.

Először tehát tekintsük át az *automatikus, azaz megengedett állami támogatások* körét:

A) Az EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése szerint a közös belső piaccal összeegyeztethető, *automatikus kivételek*:

- a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális támogatások, (a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül);
- a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás.

A 107. cikk (2) bekezdése tehát olyan kötelező kivételeket sorol fel, amikor a Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel, azaz automatikusak. Annyiban azonban nem automatikus kivételek, hogy az ide sorolható támogatásokat be kell jelenteni a Bizottságnak a 108. cikk szerint, hogy azok megfelelnek-e a 107. cikk (2) bekezdés szerinti elvárásoknak, de a Bizottság nem mérlegelhet ezekben az esetekben.<sup>56</sup>

B) Az *EUM Szerződés 107. cikk (3) bekezdése szerinti engedélyezhető állami támogatások* köre:

- a) az *alacsony életszínvonalal*, vagy a jelentős alulfoglalkoztatottsággal rendelkező térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás,
- b) valamely *fontos közös európai érdeket szolgáló fontos projekt* megvalósításának előmozdítása, vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás,

<sup>53</sup> TÓTH T. (2007), 552.

<sup>54</sup> VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 559–566., 559.

<sup>55</sup> TÓTH T. (2007), 561–570., 561.

<sup>56</sup> Lásd erről bővebben TÓTH T. (2007), 565.



- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító *szektorális* támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- d) a *kultúra és a kulturális örökség előmozdítására nyújtott támogatás*, ha az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

A támogatási fajtákat a horizontális, regionális és ágazati támogatások körébe sorolhatjuk a Bizottság mérlegelési jogköre<sup>57</sup> alapján.

*Horizontális támogatások:*

- a *kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások*.<sup>58</sup> A *kisvállalkozások*, amelyeknél nincs több 50 foglalkoztatottnál, éves forgalma (vagy éves mérlegfőösszege) nem több 10 millió eurónál és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában. *Mikrovállalkozás*: amelynek nincs több, mint 10 foglalkoztatottja, éves forgalma nem több 2 millió eurónál, és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában. *Közepes méretű vállalkozásnak* definiáljuk azokat, ahol: nincs több, mint 250 fő foglalkoztatott, éves forgalma nem több, mint 450 millió euró, és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában.
- Foglalkoztatási támogatások.<sup>59</sup>
- Kutatási és fejlesztési támogatások.<sup>60</sup>
- Környezetvédelmi célú állami támogatások.<sup>61</sup>

*Regionális támogatások*<sup>62</sup> a nemzeti regionális támogatások háromféle támogatási formába tartozhatnak:

- a) beruházási támogatás,
- b) működési támogatás,
- c) újonnan létrehozott kisvállalkozások számára nyújtott támogatás.<sup>63</sup>

<sup>57</sup> A bizottság mérlegelési jogkörének elveire vonatkozóan lásd bővebben: TÓTH T. (2007), 566–571.

<sup>58</sup> A kis és középvállalkozások meghatározására lásd: 2003/361/EK bizottsági ajánlás OJ L 124, 2003.05.20., 36. és a 70/2001/EK bizottsági rendelet, OJ L 10., 2001.01.13., 33.

<sup>59</sup> Iránymutatás a foglalkoztatási támogatásokról OJ C 334, 1995.12.12., 4. Lásd bővebben VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 563.

<sup>60</sup> Közösségi keretszabályozás a kutatási és fejlesztési célra nyújtott támogatásokról. OJ C 45., 1996.02.17., 5., lásd erről bővebben: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 564.

<sup>61</sup> Közösségi iránymutatás a környezetvédelmi célra nyújtott állami támogatásokról OJ C 37., 2001.02.03., 3., lásd erről bővebben: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 564.

<sup>62</sup> Az Európai Bizottság az N 587/2006 sz. határozatával hagyta jóvá Magyarország 2007–2013. közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térképét. A regionális támogatások szabályai a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában kerültek kihirdetésre. Magyarország az EUMSZ. támogatási szabályai alapján elmaradott vagy támogatható régióknak minősül, és százalékos mértékben van területeinkre meghatározva a támogatási intenzitás. Magyarország egész területe elmaradott térségnek számít.

<sup>63</sup> Lásd erről bővebben: TÓTH T. (2007), 575–583.

A Bizottság 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan közzétette a nemzeti regionális támogatásokról szóló Iránymutatását.<sup>64</sup> Magyarországon a regionális térkép alapján 2007-től kezdődően a legkevésbé elmaradott régióinkban (Győr-Moson-Sopron megye, Vas, Zala megye és Pest megye) 25%, 2011-től 10% lehet a támogatási intenzitás, míg a közepesen elmaradott megyékben (Veszprém, Fejér, Komárom-Esztergom megye) 40%, a többi megyében, így Borsod-Abaúj-Zemplén Megye is és a tiszántúli régió a legelmaradottabb térségnek minősül, ahol 50% lehet a támogatási intenzitás. A támogatás kisvállalkozások esetében 20 százalékponttal növelhető, míg közepes vállalkozások esetében 10 százalékponttal emelkedhet.<sup>65</sup>

#### *Ágazati támogatások:*

- a mezőgazdasági ágazat támogatásai, a közös agrárpolitika ( KAP), iránymutatások 2007-2013 közötti időszakra vonatkozóan.<sup>66</sup>
- a közlekedés, szállítás területe.<sup>67</sup>

A nehéz helyzetű cégek megmentésére és szerkezet átalakítására adott támogatásokra vonatkoznak még speciális szabályok az engedélyezhető támogatási körben.<sup>68</sup>

#### *4.3. Az állami támogatások típusai<sup>69</sup>*

##### *1. A támogatás iránya szerint:*

Eszerint két típust különböztethetünk meg az állami támogatásokban, egyrészt az exporttámogatásokat, másrészt a hazai támogatásokat.

##### *2. A támogatás funkciója szerint:*

A funkcionális támogatások olyan támogatások, amelyeket nem aszerint határoznak meg, hogy kinek adják, hanem hogy azt milyen célra és milyen feltételekkel kapja a vállalkozás. Három fajtája van:

- a működési támogatás: azon támogatások, projektek, amelyeknek célja a vállalkozás működési költségeinek a csökkentése,
- a megmentési támogatás: amikor a projekttel azt próbálják megelőzni, hogy a vállalkozás válsághelyzetben csődbe menjen,
- a struktúraváltási támogatás: azon projektek, amelyek segítséget nyújtanak a vállalkozás piaci alkalmazkodásában.

<sup>64</sup> Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról HL C 54., 2006.03.04., 13.

<sup>65</sup> Lásd Magyarország regionális támogatási térképét <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatsi-terkep> Letöltés ideje: 2012.10.24.

<sup>66</sup> HL L C 319., 2006.12.27., 1.

<sup>67</sup> TÓTH T. (2007), 562–563.

<sup>68</sup> Megmentési és szerkezetátalakítási támogatások. Lásd a bizottság közleménye (2004/C 244/02) a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról. HL C 244., 2004.10.01., 2. In: TÓTH T. (2007), 573–575.

<sup>69</sup> [http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi\\_politikak&id=19](http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=19) Letöltés ideje: 2012. október 24.

### 3. Horizontális támogatások:

A horizontális támogatások regionális és ágazati szelektivitás nélkül részesítenek előnyben bizonyos tevékenységeket (például kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, megmentési támogatás, szerkezetátalakítási támogatás, foglalkoztatás, képzés, kis- és középvállalkozások segítése, kockázati tőketevékenység). Ezekben az esetekben az Európai Unió a vonatkozó részletszabályokban lefektetett feltételek betartása mellett, összhangban az Unió más politikáiban kitűzött célokkal, ezen tevékenységekre engedélyezi az állami támogatások nyújtását.

### 4. Regionális támogatások:

A regionális támogatások célja az egyes régiók gazdasági leszakadásának megakadályozása, illetve a felzárkóztatásuk elősegítése. A regionális támogatás – a regionális állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatással összhangban – kapcsolódhat induló beruházáshoz vagy munkahelyteremtéshez. Mint ahogyan azt már fentebb elemeztem, Magyarország egész területe jogosult regionális támogatásra, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogosultság azonos mértékű. Mintahogyan azt fentebb láthattuk, az egyes régiók támogatásának jogosultságát a Bizottság által jóváhagyott regionális támogatási térkép tartalmazza. Fontos kiemelni, hogy a nagyberuházások (50 millió eurót meghaladó költségű beruházások) beruházási támogatást csak csökkentett intenzitással kaphatnak.

Az összeegyeztethető és engedélyezhető állami támogatások tehát választ adnak arra kérdésünkre, hogy miként lehetséges, hogy a tagállamokban – így Magyarországon is – a társasági adóban adható még a mai napig is – például fejlesztési – adókedvezmény.

## 5. Az adókedvezmények és az állami támogatások összefüggése – egy EU Bírósági jogeset kapcsán

A fentiek alapján láthattuk, hogy a támogatások megjelenhetnek adóintézkedések formájában, leginkább adókedvezmények, adóalapcsökkentő-kedvezmények, adóhitel vagy adócsökkentés képét öltve. A szelektív, ezért állami támogatásnak minősülő, illetve általános intézkedésként kategorizálható adótámogatások között nagyon nehéz különbséget tenni, ezért a Bizottság kibocsátott egy közleményt a közvetlen üzleti adóztatásról.<sup>70</sup> E szerint egy adókedvezmény akkor esik az EU által tiltott, összeegyeztethetetlen állami támogatások közé, ha az bizonyos vállalkozásokra vagy bizonyos termék előállítására vonatkozik. A változatos formákat öltő adókedvezmény akkor tekinthető specifikusnak és ez által szelektívnek, ha az az általában érvényes adószabályok alól kivételt jelent, vagy ha az adóhatóságok diszkrecionális jogkörének gyakorlásából ered. Specifikussá teszi, ha a kivételezett szabály, kedvezmény egy bizonyos térségre, ágazatra vagy egy vállalkozáson belüli funkcióra, például pénzügyi szolgáltatásra irányul. Ilyen érdekes eset volt az ír társasági adókedvezmény ügye is.<sup>71</sup> Az ír társasági adóban a termelő vállalkozások előnyben részesültek a szolgáltató cégekkel szemben. 1980-ban ezt még általános intézkedésként (megengedett állami támogatásként) kategorizálta a Bizottság, mivel a szolgáltatások piaca ekkor még nem volt liberalizált, nem lehetett közösségi piacról beszélni. A kilencvenes évek végére azonban nagymértékben módosult a helyzet, így ajánlásában a Bizottság a kedvezményes bánásmód megszüntetését javasolta Írországnak.

<sup>70</sup> OJ C 384., 1998.12.10. In: TÓTH T. (2007): 551.

<sup>71</sup> Lásd XXVII. Versenypolitikai jelentés (1998), 210. pont. In: TÓTH T. (2007), 551.

Az összeegyeztethetetlen állami támogatások kritériumainak elemzésére jó például szolgál az Európai Unió bíróságának az olasz Unicredito Italiano SpA C-184/04. számú ügye.<sup>72</sup> Olaszország a bankok javára létrehozott állami támogatási rendszerével kapcsolatban az EK Szerződés 87. cikkének és a közösségi jog általános elveinek értelmezésére vonatkozik. A kérelmet azon eljárás keretében nyújtották be, amelyet az Unicredito Italiano SpA indított az Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1. ellen egy adókedvezmény tárgyában, amelyben az Unicredito bank részesült az 1998-as, 1999-es és 2000-es üzleti években. Az állami hitelintézetek részvénytársasággá alakulása esetén az egyesülést, vagy hasonló átalakulást végrehajtó bankok esetében a jövedelemadó kulcs (IRPEG) 12,5%-ra csökkentték öt egymást követő adóévben, amennyiben a bankok a nyereségből három évig fel nem osztható külön tartalékot képeztek. A külön tartalékot képező nyereség nem haladhatta meg az egyesülésben vagy hasonló átalakulásban részt vett bankok követeléseinek és tartozásainak összegét, és az ebben a műveletben részt vett legnagyobb bank követeléseinek és tartozásainak összege közötti különbség 1,2%-át.

Az állami támogatás bejelentésére vonatkozó vizsgálatnál a Bizottság azt állapította meg, hogy az *Olasz Köztársaság az EKSz. 88. cikk (3) bekezdését megsértette*, a végrehajtott adóintézkedések, adókedvezmény a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatási rendszert alkotnak. Az ilyen intézkedések ugyanis csak a bankoknak kedveznek, mivel azok így méretüket növelhetik és alacsonyabb költséggel juthatnak a méretgazdaságosság előnyeikhez.

#### 5.1. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Az Unicredito Bank 2003-ban az előző 3 üzleti évekre kivetett adó visszafizetése iránt három kérelmet nyújtott be. Az Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1. hallgatólagos határozatával elutasította az Unicredito kérelmeit. Az Unicredito megtámadta e határozatokat a Commissione tributaria provinciale di Genova előtt, többek között azok jogellenességére hivatkozva.

A kérdést előterjesztő tagállami Bíróság úgy vélte, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolt a bizalomvédelem, a jogbiztonság és az arányosság közösségi elveivel való összeegyeztethetősége szempontjából.

A Commissione tributaria provinciale di Genova a következő előzetes döntéshozatalra vonatkozó kérdéseket intézte a Bírósághoz:

1. Semmis-e, illetve a közösségi joggal ellentétes-e a megtámadott határozat, amennyiben a bankokra vonatkozó előírások a Bizottság álláspontjával ellentétesen a közös piaccal összeegyeztethetőek vagy az EK 87. cikk (3) bekezdésének b) vagy c) pontjában foglalt kivételek alá tartoznak?

A következő két kérdés a bizalomvédelem és az arányosság elvére vonatkozott.

Észrevételek: Az Unicredito azt állította, hogy a 461/98. sz. törvény és a 153/99. rendelet képezi az olasz bankrendszer átalakítása és privatizációja folyamatának folytatását és befejezését, amelyet 1990-ben a 218/90. sz. törvénnyel kezdtek el. Fenntartotta, hogy a megtámadott határozat sérti az EK 87. cikk (1) bekezdését, valamint a (3) bekezdésének b) és c) pontját, mivel az adócsökkentés:

<sup>72</sup> A Bíróság 2005. december 15-én hozott ítélete, a C-148/04. sz. ügyben, a Commissione tributaria provinciale di Genova (Olaszország) előzetes döntéshozatali kérelme az Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate között folyamatban lévő eljárásban. EBHT 2005. I-11137.

- nem szelektív, hanem általános jellegű intézkedés, és az általa végzett megkülönböztetést indokolja az adórendszer természete és belső felépítése,
- nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem is torzítja a versenyt, és nem is fenyeget versenytorzítással,
- tényét konkrétan meg kellett volna vizsgálni a megvalósított egyes ügyletek kapcsán,
- tényét meg kellett volna vizsgálni a „de minimis” támogatás szempontjából, amely lehetőséget a Bizottság már az elején kizárta, bármiféle vizsgálat nélkül,
- a közös piaccal összeegyeztethető, amennyiben közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását elősegítő támogatásnak tekinthető, mivel az olasz bankrendszer privatizációjának részét képezi, illetve egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatásnak tekinthető.

Az olasz kormány szintén úgy vélte, hogy a megtámadott határozat semmis. Véleménye szerint az adókedvezmény nem valósít meg jogellenes állami támogatást, az adókedvezmény a 218/90. sz. törvénnyel létrehozott korábbi gyakorlatával a folyamatosság és kiterjesztés összefüggésébe illeszkedne, amely jelentősebb kedvezményekről rendelkezett, lényegében azonos feltételekkel. Célja az olasz állami bankok privatizációjának megvalósítása volt, az olasz bankrendszer túlzott szegmentációjának megszüntetésével, amely az eredeti állami bankok állami intézményi státuszának a következménye volt, és amelyet a 218/90. sz. törvény csak részben szüntetett meg.

## 5.2. Az Európai Bíróság álláspontja

### a) Az adócsökkentés szelektivitása:

A Bíróság megállapította, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése tiltja a bizonyos vállalkozásokat, vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítő támogatásokat, azaz a szelektív támogatásokat. Álláspontja szerint e rendelkezés vonatkozásában valamely állami támogatás szelektív lehet akkor is, ha az az összes gazdasági ágazatot érinti.<sup>73</sup> A jelen ügyben az adócsökkentés a banki ágazatra vonatkozik, nem részesíti kedvezményben a más gazdasági ágazatban működő vállalkozásokat. Továbbá a banki ágazaton belül a szóban forgó ügyleteket végző vállalkozások részesülnek az előnyökből. Anélkül, hogy a Bíróság értékelte volna a Bizottság azon állítását, hogy az adócsökkentés a nagyméretű vállalkozásokat nagyobb mértékben támogatja, megállapította, hogy ezen intézkedés szelektív más gazdasági ágazatokhoz képest, és magában a banki ágazatban is szelektív, mivel nem alkalmazandó minden gazdasági szereplőre, így nem tekinthető általános pénzügyi vagy gazdasági intézkedésnek. Valójában kivételt teremt az általános adórendszerben, ugyanis a kedvezményezett vállalkozások olyan adókedvezményben részesülnek, amelyre nincs joguk az adórendszer általános alkalmazása során, és amelyre nem tarthatnak igényt a más ágazatokban működő, hasonló ügyleteket végző vállalkozások vagy a banki ágazatban működő, de a szóban forgó ügyleteket nem végző vállalkozások. A bíróság álláspontja szerint az adócsökkentést nem indokolja a kérdéses adórendszer természete vagy belső felépítése.<sup>74</sup> Az általános rendszert nem igazítja a banki vállalkozások sajátos jellemzőihez. Az iratokból kiderül ugyanis, hogy a nemzeti hatóságok az adókedvezményt kifejezetten úgy írták le, amely ja-

<sup>73</sup> Lásd a Bíróság erre vonatkozó döntését egy másik ügyben is: C-75/97. sz. Belgium v. bizottság EBHT. 1999, I-3671.

<sup>74</sup> Lásd erre a Bíróság 1974. július 2-án hozott C-173/73. sz. ítéletét az Olaszország v. Bizottság ügyben, EBHT 1974, 709.

vítja bizonyos vállalkozások versenyképességét az ágazat fejlődésének adott pontján. Az adócsökkentés szelektivitásának hiányára alapított kifogás így nem megalapozott.

b) A kérdéses adócsökkentő intézkedés *tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről és a versenytorzító hatásáról* a Bíróság a következőképpen határozott:

Az EK 87. cikk (1) bekezdése az olyan állami támogatásokat tiltja, amelyek torzítják a versenyt vagy azzal fenyegetnek, amennyiben érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. E két feltétel értékelése keretében a Bíróság álláspontja szerint, a Bizottságnak nem azt kell megállapítania, hogy a támogatásoknak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt kell megvizsgálnia, hogy e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a tagállamok közötti kereskedelemre és torzítani a versenyt?<sup>75</sup> A támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetlenségét végső soron meg kell állapítani, ha kihatással van vagy lehet a Közösségen belüli kereskedelemre, illetve torzító hatással van vagy lehet a versenyre.

Ha az állam által nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti a közösségen belüli kereskedelemben a versenytársaival szemben, akkor a támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti ezt a kereskedelmet.<sup>76</sup> Ezzel kapcsolatban az a körülmény, hogy valamely gazdasági ágazatot közösségi szinten liberalizálnak, eleget tesz annak a feltételnek, hogy a támogatásnak tényleges, vagy potenciális hatást kell gyakorolnia a versenyre, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre.<sup>77</sup> Egyébként a feltételhez nem szükséges, hogy a maga a kedvezményezett vállalkozás részt vegyen a közösségen belüli kereskedelemben. Ugyanis, amikor a tagállam támogatást nyújt valamely vállalkozásnak, a belföldi tevékenység ugyanazon a szinten maradhat, vagy növekedhet, ezáltal a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacaira való belépési esélyei csökkennek.<sup>78</sup> Másrészt pedig az olyan vállalkozás megerősítése, amely addig nem vett részt a Közösségen belüli kereskedelemben, olyan helyzetbe hozhatja azt, hogy más tagállam piacára később már be fog tudni lépni.

Jelen ügyben a Bíróság megállapította, hogy az adócsökkentés megerősíti a kedvezményezett vállalkozás helyzetét a Közösségen belüli kereskedelemben részt vevő vállalkozásokkal szemben. Úgyszintén meg kell állapítani, hogy a pénzügyi szolgáltatások ágazatában közösségi szinten fontos liberalizációs folyamat ment végbe, amely fokozta már a szerződésben előirányzott, a tőke szabad áramlásából eredő versenyt. Az adócsökkentés célja – az iratokból megállapíthatóan – az volt, hogy megakadályozza, hogy az olasz bankrendszernek az európai versenytársaival szembeni jelentős késése miatt a monetáris unió megvalósítása az olasz rendszer felbomlásához vezessen a legerősebb európai bankok javára. Az adócsökkentéssel az Olaszországban letelepedett piaci szereplőknek nyújtott versenyelőny alkalmas arra, hogy megnehezítse az olasz piacra való bejutást a többi tagállam piaci szereplői számára, és hogy megkönnyítse az Olaszországban letelepedett piaci szereplők bejutását más

<sup>75</sup> Lásd erre vonatkozóan a C-372/97. sz. Olaszország v. Bizottság ügyet, amelyben az Európai Bíróság 2004. április 29-én hozott ítéletet, EBHT 2004. I-3679., az ítélet 44. pontját.

<sup>76</sup> Lásd különösen a C-730/79. sz. Philip Morris kontra Bizottság ügyben a 1980. szeptember 17-én hozott ítélet 11. pontját, EBHT 1980. 2671., és a C-53/00 sz. Ferring-ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet 21. pontját, EBHT 2001, I-9067.

<sup>77</sup> Lásd erre vonatkozóan a C-409/00. sz. ügyet, Spanyolország kontra Bizottság, a 2003. február 13-án hozott ítélet 75. pontját, EBHT 2003., I-1487.

<sup>78</sup> Lásd erre a pontra vonatkozóan a C-310/99. sz. ügyben hozott ítélet 84. pontját, EBHT 2002., I-2289.

piacokra. Az a körülmény, amelyre az olasz kormány hivatkozott, miszerint az adócsökkentéshez Olaszországban más tagállamok bankjainak a fióktelepei is hozzájuthattak, nem akadályozza meg e káros hatásokat. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének és a versenytorzításnak a hiányára alapított kifogások nem megalapozottak.

c) A következő pontban a Bíróság a végrehajtott intézkedések egyenkénti Bizottsági vizsgálatának az elmaradásáról szól. Megállapította, hogy a támogatási programok esetén a Bizottság arra szorítkozhat, hogy a kérdéses rendszer jellemzőit tanulmányozza, anélkül, hogy köteles lenne minden egyes esetet megvizsgálni, annak megállapítása érdekében, hogy a rendszer támogatási elemeket tartalmaz-e.

d) Az adócsökkentés „de minimis” támogatás fogalma szempontjából való vizsgálatáról a Bíróság megállapította, hogy mivel a Bizottság támogatási programot, és nem pedig az egyedi támogatásokat vizsgálta, így nem volt köteles a rendszer alkalmazásának minden egyedi esetét megvizsgálni, hogy nem lépték-e túl a „de minimis” támogatások legmagasabb összegét.

e) *Az EK 87. cikk (3) bekezdése c) és b) pontjának alkalmazásáról*

A Bizottság az EK 87. cikk (3) bekezdésének alkalmazása során széles körű mérlegelési joggal rendelkezik, amelynek gyakorlása a gazdasági és szociális szempontok közösségi összefüggésekben történő értékelését feltételezi. A Bíróság – e döntési szabadság gyakorlásának jogszerűségét vizsgálva – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság (a Bizottság) értékelését a saját értékelésével, hanem csak annak a vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel visszaélés történt-e.<sup>79</sup>

i) *A közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatások fogalmáról:*

Az EK 87. cikk (3) bekezdés b) pontja lehetőséget ad arra, hogy a Bizottság közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatást. A vitatott határozat indoklásában a Bizottság leírta, hogy a szóban forgó intézkedés célja az olasz bankrendszer megerősítése volt, és főként valamely tagállam gazdasági szereplőit részesítette kedvezményekben és nem a Közösség egészét. Elegendő itt arra utalni, hogy a kérdéses 461/98. sz. törvény indoklásából kiderült, hogy az adócsökkentés célja lényegében az Olaszországban letelepedett piaci szereplők versenyképességének javítása volt, a hazai piacon való versenyhelyzetük megerősítése érdekében. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság nem követett el mérlegelési hibát azáltal, hogy kizárta az intézkedés „közös európai érdeket szolgáló projekt” minősítését.

Az Unicredito és az olasz kormány nem hivatkozhat arra eredményesen, hogy a vitatott intézkedések a privatizáció folyamatának a keretében történtek, amely közös európai érdeket szolgáló projektet képezhet. Valamely tagállam által indított privatizációs folyamatot ugyanis nem lehet önmagában közös európai érdeket szolgáló projektnak tekinteni.

---

<sup>79</sup> Lásd erre vonatkozóan még a Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet 41. pontját EBHT 2002., I-11949.

ii) *Az egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatások fogalmáról:*

Az EK 87. cikk (3) bekezdés c) pontja lehetőséget ad arra, hogy a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatásokat. A vitatott határozat indoklásában a Bizottság leírta, hogy a támogatási program egyik jellemzője sem tekinthető olyannak, ami alapján azt összeegyeztethetőnek lehetne nyilvánítani a közös piaccal az EK. 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján.

A Bíróság megállapítása szerint a Bizottság azáltal, hogy az utóbbi ponttal kapcsolatban leírta különösen azt, hogy az adócsökkentés lényegében a kedvezményezettek versenyképességének javításával járt egy olyan ágazatban, amelyet erős nemzetközi verseny jellemez, és mivel korábban hangsúlyozta, hogy a támogatás a kedvezményezettek helyzetét megerősíti az abban nem részesülő versenytársaival szemben, a Bizottság hallgatólagosan kizárja, hogy az adócsökkentés célja általában a banki tevékenység fejlesztése lenne. A kifogások vizsgálata során leírt jogalapok figyelembevételével, az adócsökkentés jellemzői kapcsán el kell ismerni, hogy a Bizottság ezen elemzése nem származott mérlegelési hibából. Ebből következően a Bíróság megállapította, hogy az EK 87. cikk (3) bekezdése c) pontjának megsértésére alapított kifogás nem megalapozott.

*Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a fentiekben ismertetett C-148/04. számú Unicredito-ügy olyan mint az „állatorvosi ló esete” ebben az ügyben a Bíróság értelmezte az állami támogatások szinte minden fogalmi kritériumát, bemutatta, hogy az adókedvezmények (állami támogatások) mikor és hogyan minősülhetnek a közös belső piaccal összeegyeztethetetlennek. A jogeset az EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt összeegyeztethetetlen állami támogatásokkal kapcsolatban a következő fogalmi elemeket értelmezte: szelektivitás, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, a versenytorzító hatás, vagy az azzal történő fenyegetés fogalmát, valamint az EK 87. cikk (3) bekezdésének b) és c) pontjába ütköző, a közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatás mint kimentési elem fogalmát, és az egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatás, mint kimentési elem fogalmát.*

Az elemzésből és értelmezésből megállapítható, hogy ez a jogeset kiváló például szolgál az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésébe tartozó, a közös és belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások fogalmi elemeinek értelmezési problémáira.

A káros adóversennyel kapcsolatban pedig leszűrhetjük azt a következtetést, hogy az állami támogatás és az adókedvezmények alapvetően tiltottak az Európai Unióban, és csak bizonyos feltételek megléte esetén összeegyeztethetőek az EU-joggal. A káros adóverseny elleni fellépésben éppen ezért nagy szerepe van az állami támogatások fogalmi behatárolásának, a kritériumok számbavételének és a kimentési lehetőségeknek. A káros adóverseny elleni harc fontos eszköze az összeegyeztethetetlen állami támogatások tiltása, a Bizottság engedélyező, kontrolláló tevékenysége, valamint az Európai Unió Bíróságának egyes fogalmi elemekre vonatkozó jogértelmező szerepe.





## „EBADÓ” ÉS EBÖSSZEÍRÁS

JÁMBOR ADRIENN\*

Az állatvédelmi törvény 2012. január 1-jei átfogó módosítása megteremtette a lehetőséget az ebrendészeti hozzájárulás bevezetésére és hosszú idő után ismét az önkormányzatok feladatává tette az ebösszeírást. Az új jogintézmények hatással voltak alacsonyabb szintű jogszabályokra, különösen az önkormányzati rendeletekre. Tanulmányomban az ebrendészeti hozzájárulással és az ebösszeírással kapcsolatban egyrészt a szabályozási előnyökre kívánom felhívni a figyelmet, másrészt a keletkezett szabályozási problémákra, esetleges hiányosságokra. Ez utóbbiakra – a jogszabályok és a jogi szakirodalom áttekintését követően – igyekszem önálló, megalapozott megoldási javaslatokat kidolgozni, amelyek hasznosíthatóak a jogalkotás és a jogalkalmazás során egyaránt.

**Kulcsszavak:** ebadó, ebrendészeti hozzájárulás, ebösszeírás, jegyző, önkormányzat.

The amendment to the Hungarian Act on Protection of Animals, entered into force on 1 January 2012, allowed to local self-governments the introduction of dog-tax (called ‘dog-police contribution’) and made it a task of self-governments to register dogs within their territory. The modification of the Act entailed corresponding changes in lower-ranking statutory rules, in particular local ordinances. This paper analyzes the regulatory advantages of the dog tax and the dog register not forgetting to mention the problems and weaknesses of the regulation. The paper after careful examination of the legal literature and the administrative practice, suggests feasible solutions both for legislation and practice.

**Keywords:** dog tax, dog-police contribution, dog registration, notary, local government.

### 1. Az ebadó, illetve az ebrendészeti hozzájárulás

#### 1.1. Az ebadó története Magyarországon

Az ebadó hazánkban már az 1800-as években ismert intézmény volt, amelynek szabályait szabályrendeletekben rögzítették, kivételének célja pedig egyöntetűen a veszettség terjedésének megállítása volt, mert a veszettségi esetek száma az ebek számával egyenes arányban változott.<sup>1</sup>

Temesvár szabad királyi városban 1855. május 1. napjától került kivételre az ebadó. Minden kutya után adót kellett fizetni, azonban az adó mértéke eltérő volt: egy közönséges kutyáért kettő forintot, középosztályba esőért négy forintot és egy nemesebb fajú ebért öt forintot pengő pénzben kellett fizetni. Az összes ebadót pedig a községi kiadások fedezésére kellett fordítani.<sup>2</sup>

1858-tól Pesten is kivételre került az ebadó minden öleb és olyan eb után, amelyek tartása nem elkerülhetetlen szükséges tíz pengő forint mértékben.<sup>3</sup>

---

\* Dr. JÁMBOR ADRIENN  
PhD-hallgató  
Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogjadri@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> PINTÉR Péter: *A veszettség és az ebadó*. Magyar Állatorvosok Lapja, 1947. (2. évf.) 8. szám, 114.

<sup>2</sup> Vasárnapi Ujság 1855. második évi folyam 160.

<sup>3</sup> Vasárnapi Ujság 1857. negyedik évi folyam 402.

1871 év eleje óta már Besztercebánya is azon városok közé tarozott, amelyek bevezették az ebadót. Ezen időpontig kettőszázhárom luxus kutyát és harmincöt szükségből tartott kutyát jelentettek be. Az előbbieket után évenként kettő forintot, az utóbbiak után 30 koronát kellett fizetni.<sup>4</sup>

1886-ban Vas vármegye is bevezette az ebadót. Minden eb után egy forint adót kellett fizetnie a tulajdonosnak és a befolyt összeget külön alapba kellett elhelyezni, amelyből a veszett kutyák által megmárt vagyontalan emberek gyógyászati kezelési költségeit kellett kifizetni. A szabályozás érdekessége, hogy „érdekeltté tették a községbírákat a szabályrendelet betartásában, ugyanis a befolyt összeg 10%-át megtarthatták”.<sup>5</sup>

Az ebadó törvényi szinten először az állategészségügy rendezéséről szóló 1888. évi VII. törvénycikkben jelent meg, amely rögzítette, hogy a veszettség korlátozása céljából minden törvényhatóság a törvény életbelépte után hat hónap alatt tartozik a kutyatartásról szabályrendeletet hozni, amelyben egyúttal a fölösleges kutyák tartásának megszorítása végett alkalmas adó állapítandó meg.<sup>6</sup> Az ebadó kivételének több elméleti alapja is volt. Egyrészt az ebadótól az ebek számának csökkenését várták, mert úgy vélték, hogy csak azok tartanának ebet, akiknél az ebek után fizetendő adó kisebb áldozatot jelent, mint az ebtartással járó haszon vagy élvezet. Másrészt a megadóztatott ebről gazdája gondoskodik, nem engedi kóborolni, így az a veszettség terjesztésében alárendelt szerepet játszik. Az elméleti elgondoláson túl, az ebadó bevezetése mellett gyakorlati tapasztalat is szólt: „az ebadó segítségével sikerült a veszettséget egyes külföldi államokban teljesen kiküszöbölni”.<sup>7</sup> Az ebadó szabálya hatálybalépésének első éveiben a veszettségi esetek száma számottevően csökkent. Ennek magyarázata az volt, hogy az ebadót oly nagy ellenszenv fogadta, hogy az ebtartók inkább kiirtatták kutyáikat mintsem ebadót fizessenek. „Többek között Szepes-vármegyéről feljegyezték, hogy ott az ebadó életbeléptetése után az ebek nagy részét kiirtották, sőt a vármegye néhány községében az összes ebeket kipusztították.”<sup>8</sup> Ez a csökkenés azonban nem tartott sokáig, a veszettség 1893-tól kezdve állandóan emelkedett. „Veszettség folytán elhullott, illetve kiirtott 1891-ben 719, 1892-ben 526, 1893-ban 756, 1894-ben 1140, 1895-ben 1227, 1896-ban 1274, 1897-ben 1282, 1898-ben 1223, 1899-ben 1136 és 1900-ban 1159 kutya.”<sup>9</sup>

A törvényi szintű speciális szabályozás igénye már a 20. század első éveiben felmerült, mégpedig a veszettség állandó nagyfokú elterjedése kapcsán, amely az ebtartás rendezetlenségével függött össze.<sup>10</sup> A veszettség terjedésének okait az ellene irányuló óvintézkedések be nem tartásában és ezen óvintézkedések ki nem elégtő jellegében vélték felfedezni. Az egyes törvényhatóságok ebtartási szabályzatai többé-kevésbé hiányosak voltak és még e hiányos intézkedések végrehajtására is csak eseti jelleggel került sor. A veszettség ellen való óvintézkedésektől javulás akkor várható, ha azok nem csak papíron rögzítettek, hanem ha azok szigorúan betartásra kerülnek. E tekintetben az egyik legcélravezetőbb megoldás az, ha ezen szükséges intézkedések elrendelését és végrehajtását az állam szigorúan

<sup>4</sup> Vasárnapi Ujság 1871. tizennyolcadik évi folyam 227.

<sup>5</sup> KATONA Attila: *Ebadó – kutyavilág: Az ebek hozzájárulása Vas vármegye fejlődéséhez*. Rubicon, 2012. (23. évf.) 6. szám, 70.

<sup>6</sup> 1888. évi VII. törvénycikk az állategészségügy rendezéséről 72. §

<sup>7</sup> PINTÉR: i. m. 114.

<sup>8</sup> Uo.

<sup>9</sup> SZAKÁLL Gyula: *A veszettség elterjedése és az ebadó közötti viszony hazánkban*. Veterinarius 1902. évi (25. évf.) 9. szám, 260.

<sup>10</sup> Uo. 259.

ellenőrzése alá vonja és az nem kizárólag a helyi hatóságokra van bízva. Ezen állami ellenőrzéssel járó költségek fedezésére pedig az ebadó szolgálna.<sup>11</sup> További célravezető megoldást pedig az ebek számának csökkentése jelentene, amelynek legjobb módja, ha „...az ebadó-kötelezettséget kivétel nélkül minden ebre kiterjesztik”.<sup>12</sup>

Az ebadót az egész országra kötelezően az állategészségügyről szóló 1928. évi XIX. törvénycikk (a továbbiakban: törvénycikk) vezette be, amely kimondta, hogy az ebek után adót kell fizetni. Magát a fizetési kötelezettséget tehát a törvénycikk írta elő, azaz nem utalta helyi szintre annak eldöntését, hogy legyen-e ebadó vagy sem, hanem az egész országra kötelezően rendelte el.

A törvénycikk az adómentesség körébe csak a szópós ebeket rendelte.

Az ebadó mértéke tekintetében csak a kereteket határozta meg (pl. házörző és pásztorkutyák után egy pengőnél alacsonyabb és két pengőnél magasabb, egyéb kutyák után pedig öt pengőnél alacsonyabb nem lehet<sup>13</sup>), a konkrét szabályok megállapítását ezen belül a helyi szabályozásra bízta.

A törvénycikk szintén a helyi jogalkotásra bízta az ebadó kivetésének és beszedésének módját, valamint annak megállapítását, hogy az ebadóból befolyt jövedelmet milyen célokra kell fordítani. Azt azonban előírta, hogy az ebadóból befolyt jövedelem a törvényhatóságot illeti, de csak állategészségügyi és állattenyésztési dologi kiadásokra szabad fordítani. Átmenetileg (1938. december 31-ig) azonban a jövedelem fele részét közegészségügyi célokra is fordíthatták.

A törvénycikk elszámolási kötelezettséget rótt a törvényhatóságokra. Az évente befolyó ebadó összegéről, valamint annak felhasználásáról a törvényhatóságoknak a számadási évet követő év első felében a földművelésügyi miniszterhez részletes jelentést kellett tenniük.

Az ebtartás egyéb szabályainak meghatározása miniszteri hatáskörbe tartozott. Az ebadó, illetve más ebtartási szabályok megszegését pedig szankcionálta (elkobzás, belátás szerinti értékesítés, esetleges leöletés) a jogszabály.

Az ebadó kivetésével kapcsolatos határozatok ellen a törvénycikk lehetővé tette a bírósági felülvizsgálatot: a közigazgatási hatóságnak azon határozata ellen, mellyel az ebadónak a kivetése tárgyában beadott fellebbezéseket elintézi, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye.<sup>14</sup>

1944-ben az ebtartásra, illetve ebadóra vonatkozó szabályok átfogó módosításra kerültek. Az ebeket a jogalkotó különböző csoportokba sorolta, amelyek a következők:

a) Tenyésztési szempontból:

- aa) magyar fajtájú eb: a puli, a pumi, a kuvasz, a komondor és a sárga magyar vizsla;
- ab) nem magyar fajtájú eb: az aa) pontban fel nem sorolt eb;
- ac) korcs eb: az előbbi pontokban említett ebek kereszteződése.

b) Hasznosítási szempontból:

- ba) ház-, nyáj-, erdő- és mezőőrzés céljából tartott eb: házörzés céljából tartott az a kifejelett állapotban legalább harmincöt cm marmagasságú eb, amelyet állandóan a szabadban, a ház körül tartanak és alkatát tekintve a szabadbantartást télen is

<sup>11</sup> *Állatvédelem*. Az Országos Állatvédő Egyesület és a Magyarországi Állatvédő Egyesületek Szövetségének közlönye. 1909. VI. évfolyam 8. szám, 90–91.

<sup>12</sup> *Állatvédelem*. Az Országos Állatvédő Egyesület és a Magyarországi Állatvédő Egyesületek Szövetségének közlönye. 1911. VIII. évfolyam 1. szám, 2.

<sup>13</sup> Állategészségügyről szóló 1928. évi XIX. törvény 37. §

<sup>14</sup> 1928: XIX. tv. 38. §

ártalom nélkül viseli. Házőrzés céljából tartott ebnek egy háztartásban legfeljebb két ebet lehet minősíteni. Nyájőrzés céljából tartott eb az, amelyet a pásztor, erdő- és mezőőrzés céljából tartott eb az, amelyet az erdő- és mezőőr hivatása gyakorlására tart;

bb) különleges célból tartott eb: az, amelyet az előbbi pontban megjelölt céltól eltérő célra tartanak (patkányfogó, vadász, tehervonó, jelző vagy figyelő eb, cirkuszi és egyéb mutatványosok ebei, továbbá az állatkert kiállított ebei, az állatvédő egyesületek által fenntartott menedékhelyen gondozott ebek stb.);

bc) kedvtelésből tartott eb: minden a ba), bb) vagy bd) pont alá nem eső eb;

bd) ebtenyészet: az, amelyben legalább két fajtatiszta szukát tartanak abból a célból, hogy azokat azonos fajtájú kannel párosítsák és ezt, valamint a tenyésztés egyéb feltételeit (az ebek felneveléséhez és tartásához szükséges férőhely, kifutó stb.) megfelelően igazolja.<sup>15</sup>

Az ebadó mértéke a csoportok szerint négy és száz pengő közötti értékben változó volt. Az adót az eb birtokosa volt köteles megfizetni, tekintet nélkül arra, hogy tulajdonosa volt-e annak vagy sem. A megbízásból tartott eb után fizetendő adóért a megbízót és a megbízottat egyetemleges felelősség terhelte.

A három hónaposnál nem idősebb ebek után nem kellett ebadót fizetni. Az adóév megegyezett a naptári évvel. Az adóév első felében szerzett vagy az adóév első felében három hónapos kort elért eb után az évi adó teljes összegét, az adóév második felében szerzett vagy az adóév második felében három hónapos kort elért eb után pedig az évi adó felét kellett fizetni.<sup>16</sup>

A megadóztatott eb az igazolvány felmutatása esetén ugyanabban az adóévben más községben vagy városban adófizetés nélkül volt tartható. Ha azonban az eb, új tartási helyén magasabb adó alá esett, akkor az adókülönbözetet erre az adóévre meg kellett fizetni. Ha valamely eb elveszett, elhullott, leöletett vagy új tartási helyén alacsonyabb adó alá esett, az adó törlésére, visszatérítésének követelésére nem jogosított. Jogosult volt azonban az ebbirtokos az elveszett, elhullott vagy leölt eb helyett adómentesen más ebet tartani.<sup>17</sup>

E jogszabály hatályon kívül helyezését követően a hazai szabályozásban nem lelhető fel az ebadó intézménye.

## 1.2. Az ebrendészeti hozzájárulás bevezetése

Az ebrendészeti hozzájárulás bevezetése az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) módosításának 2011 őszén benyújtott tervezetke került előtérbe és 2012. január 1-jétől van jelen a hatályos jogunkban. Tanulmányomban nem csak a hatályos szabályokat vizsgálom, hanem az ebrendészeti hozzájárulás kérdésében az Ávtv. 2011. évi módosítástervezetét, illetve az ahhoz érkezett módosító javaslatokat is prezentálom.

Az Ávtv. szerint az ebtartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat az adott év első napjáig a négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be.<sup>18</sup> A módosítástervezethez több olyan

<sup>15</sup> Belügyi Közlöny 1944. évi (49. évf.) 21. szám, 677.

<sup>16</sup> Uo. 679.

<sup>17</sup> Uo.

<sup>18</sup> Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42/C. § (1) bekezdés.

módosító javaslat is érkezett, amelyek kötelezővé tennék a hozzájárulás bevezetését. Álláspontom szerint a hozzájárulás bevezetését kötelezővé kell tenni, mint ahogyan azt az 1928. évi XIX. törvénycikk is tette akkor ebadó néven. Korábban a szabályozás célja a veszettség terjedésének megakadályozása és visszaszorítása volt. Napjainkban a veszettség már sokkal kevésbé okoz gondot, mint a felelőtlen ebtartás. Az Ávtv. elég tág területet hagy a fizetési kötelezettség alóli mentesülésre, aki pedig a törvény adta mentességek egyikét sem veszi igénybe, az véleményem szerint fizesse az ebrendészeti hozzájárulást. Másrészt a hozzájárulás a felelős ebtartást mindenképpen elősegíti, egyúttal ugyan magában hordozza azt a veszélyt is, hogy azok a személyek, akik anyagi helyzetükből adódóan nem bírják megfizetni az összeget, valószínűleg megválnak kedvencüktől, társuktól, házőrzőjüktől. Ez pedig jelentősen megemeli a kóbor kutyák számát, a gyepmesteri telepek, az állatmenhelyek és az állatvédő szervezetek pedig nincsenek felkészülve erre, már így is túlszűfoltak. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a hozzájárulás bevezetése hosszútávon mindenképpen előnyös, a felelős ebtartást segíti elő. A törvényi célok támogatása nagyon fontos, a kóbor kutyák magas száma már társadalmat érintő problémává vált (lásd falkába verődő ebek támadásai stb.), amit a felelőtlen ebtartók idéztek elő, illetve járultak hozzá elterjedéséhez. Véleményem szerint a kóbor ebek számának csökkenése az ebtartók kötelezése nélkül nem lesz elérhető.

Az adott évi ebrendészeti hozzájárulás tekintetében az eb tulajdonosának azt a természetes vagy jogi személyt, jogi személyiség nélküli szervezetet kell tekinteni, aki az év első napján az oltási könyvben tulajdonosként van feltüntetve.

Az ebrendészeti hozzájárulás mértékének felső határát a módosítástervezet évi háromezer ötszáz forintban, az Országgyűlés azonban a tervezethez érkezett módosító javaslatokra tekintettel hatezer forintban, veszélyes eb vonatkozásában pedig évi húszezer forintban határozta meg. Ezen rendelkezésnél a mérték felső határának meghatározásával nem értek egyet. Véleményem szerint alsó és felső határt kellene konkrétan meghatározni és ezen belül mérlegelhetne az önkormányzat, hiszen ez esetben nem fordulhat elő, hogy irreálisan alacsony összeget (egy-kétszáz forintot) határoz meg. Reálisnak tartom a háromezer és a hatezer forint közötti összeget évenként, ugyanis az önkormányzatoknak az alábbiakban tárgyalásra kerülő célokra kell fordítania a teljes összeget, és e célok támogatása nagyon fontos.

A hozzájárulás mértéke tekintetében két olyan módosító javaslat érkezett, amelyek szerint a veszélyes ebek vonatkozásában a hozzájárulás mértékének magasabbnak kell lennie. Az egyik javaslat háromszoros mértéket tart indokoltnak, mert a veszélyes ebekkel kapcsolatos közigazgatási feladatok, nyilvántartások plusz költségeket jelentenek és ez szükséges, hogy megjelenjen a hozzájárulás mértékében. A másik javaslat szerint a felső határ nem haladhatja meg veszélyes eb vonatkozásában a húszezer forintot. Az Országgyűlés végül ez utóbbi javaslatot fogadta el.

Az Ávtv. kimondja, hogy az éves ebrendészeti hozzájárulás mértékét a tartás helye szerint illetékes települési, fővárosban a kerületi önkormányzat

- a) az eb tartási céljának,
- b) az eb tartásának állatjóléti és ebrendészeti jellemzőinek (tartási hely típusa, mérete, tartott ebek száma),
- c) az ebtartó szociális helyzetének figyelembevételével állapítja meg.

A törvénytervezet meghatározta továbbá azt is, hogy mely ebek után nem szedhető ebrendészeti hozzájárulás, ezek a következők:

- a) a mentő-, jelző-, vakvezető-, rokkantsegítő vagy terápiás,
- b) a Magyar Honvédségben, rendvédelmi szervben, nemzetbiztonsági szolgálatban vagy közfeladatot ellátó őrszolgálatban alkalmazott,

- c) az ivartalanított,
- d) az ismert tartóval nem rendelkező és állatmenhelyen, ebrendészeti telepen vagy állatvédelmi szervezet telephelyén tartott,
- e) az állatmenhelyről, ebrendészeti telepről vagy állatvédelmi szervezettől örökbefogadott eb.

E rendelkezéshez is több módosító javaslat érkezett, amelyek az adómentesség körébe emelnék:

- a) a terelő,
- b) a nemzeti kinccsé nyilvánított fajtához tartozó és a mindenkori minimálbért el nem érő nyugdíjjal rendelkező, magyar állampolgár tulajdonában lévő, valamint
- c) az ismert tartóval nem rendelkező és állatmenhelyen, ebrendészeti telepen vagy állatvédelmi szervezet telephelyén tartott vagy gondnokságában élő ebeket.

Az Országgyűlés által elfogadott törvénymódosítás pedig a következő ebek után mentesít a fizetési kötelezettség alól:

- a) a védett őshonos vagy veszélyeztetett, magas genetikai értéket képviselő tenyésztett magyar állatfajták nemzeti kinccsé nyilvánításáról szóló 32/2004. (IV. 19.) OGY határozat mellékletében felsorolt magyar kutyafajtákba tartozó törzskönyvezett,
- b) a mentő-, jelző-, vakvezető, rokkantsegítő vagy terápiás,
- c) a Magyar Honvédségben, rendvédelmi szervben, nemzetbiztonsági szolgálatban vagy közfeladatot ellátó őrszolgálatban alkalmazott,
- d) – a veszélyes eb kivételével – az ivartalanított,
- e) az ismert tartóval nem rendelkező és állatmenhelyen, ebrendészeti telepen vagy állatvédelmi szervezet gondozásában tartott, valamint
- f) állatmenhelyről, ebrendészeti telepről vagy állatvédelmi szervezettől örökbefogadott eb.

Az állatvédelmi szervezet gondozásában tartás tényét az állatvédelmi szervezet vezetője írásban igazolja. Az állatmenhelyről, ebrendészeti telepről vagy állatvédelmi szervezettől történő örökbefogadás tényét az örökbeadó intézmény vagy szervezet vezetője írásban igazolja.<sup>19</sup>

A módosítástervezet további fő vitatott pontja, hogy a települési, a fővárosban a kerületi önkormányzat köteles a befolyt ebrendészeti hozzájárulás összegének legalább felét az ebek ivartalanításának támogatására vagy egyéb, az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

A tervezet ide vonatkozó részéhez is érkeztek módosító javaslatok: a befolyt ebrendészeti hozzájárulás összegének legalább felét az ebek ivartalanításának támogatására, a fennmaradó hányadot egyéb, az ebtartással kapcsolatos állatjóléti intézkedések, állattartó menhelyek, azokat működtető civil szervezetek, állatvédelmi szervezetek finanszírozására kell fordítani.

Az elfogadott módosítás értelmében az önkormányzat a befolyt ebrendészeti hozzájárulás teljes összegét köteles az ebek ivartalanításának támogatására, az állatmenhelyek és az ebrendészeti telepek fenntartására, állatvédelmi szervezetek támogatására, valamint az ebösszeírás vagy egyéb, az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

Támogatható javaslat, hogy a szabályozás körébe az ebek ivartalanításának támogatásán, és az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozá-

<sup>19</sup> 1998: XXVIII. tv. 42/C. § (5)–(6) bekezdés.

sán túl, bevonják az állatmenhelyeket és állatvédő szervezeteket is, hiszen ezek is minden nap állatvédelmi feladatokat látnak el, azonban az önkormányzatok mégsem támogatják e szervezeteket kellően. Véleményem szerint az ebrendészeti telepek (ismertebb nevükön gyepmesteri telepek) fenntartását az ebrendészeti hozzájárulásból befolyt összegből nem kellene támogatni, mert a gyepmesteri telepek működését egyébként is a helyi önkormányzatnak kell finanszíroznia, ezzel szemben az állatmenhelyek alapvetően nem költségvetési támogatásból működnek – azaz nem közpénzből –, hanem civil szervezetek működtetik, amelyek nehezen tudják előteremteni a működésükhöz szükséges anyagi, tárgyi és egyéb eszközöket. A hozzájárulásból befolyt összegből álláspontom szerint az állatmenhelyek és az állatvédő szervezetek támogatását kell előtérbe helyezni és nem az ebrendészeti telepek fenntartását, mert így könnyen előfordulhat az, hogy e telepek fenntartására kerül felhasználásra – a közpénzek mellett – a bevétel, és a többi cél támogatása háttérbe szorul, esetleg elmarad. E tekintetben indokoltnak tartom az Ávtv. módosítását. Álláspontom szerint a jogalkotó megteremthetné a lehetőséget a jogi szabályozásban arra, hogy az önkormányzatok a gyepmesteri tevékenység ellátására – az állatmenhelyek működésének megkönnyítése végett is – az állatmenhelyekkel köthessenek megállapodásokat. Azért gondolom így, mert az állatmenhelyek dolgozói ugyanúgy befognak kóbor állatokat, mint a gyepmesterek, azonban lényeges különbség, hogy az állatok elaltatása csak a legvégső esetben kerül szóba. Ezen túlmenően gyógykezelésben részesítik, ivartalanítják, és elektromos azonosítóval látják el a befogott állatokat. Ami pedig a legnagyobb előnye ezen intézményeknek, hogy mindent megtesznek az örökbefogadások népszerűsítése érdekében.

Az ebrendészeti hozzájáruláshoz kapcsolódó rendelkezéseket a törvénytervezet és a módosítás egyaránt azzal zárta, illetve zárja, hogy kimondja: a határidőre meg nem fizetett ebrendészeti hozzájárulás adók módjára behajtandó köztartozás.

### *1.3. Az ebrendészeti hozzájárulás és önkormányzati rendeletek*

Az ebrendészeti hozzájárulás, mint új jogintézmény hatással volt alacsonyabb szintű jogszabályokra, különösen az önkormányzati rendeletekre. A továbbiakban két, az ebrendészeti hozzájárulásról rendelkező önkormányzati rendeletet mutatok be.

#### *1.3.1. Ebrendészeti hozzájárulás Kaposváron*

2012. július 1-jén lépett hatályba Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 69/2011. (XII.19.) önkormányzati rendelete<sup>20</sup> az ebrendészeti hozzájárulásról.

A rendelet hatálya Kaposvár területén ebet tartó kutyatulajdonosokra terjed ki. A hozzájárulás mértéke:

- a) egy eb tartása esetén háromezer forint,
- b) minden további eb után hatezer forint,
- c) veszélyes eb vonatkozásában húszezer forint.

A hozzájárulás mértékéről az ebtulajdonos minden év február 15-ig kap értesítést. A rendelet két részletben engedi meg a fizetést, az első részletet minden év március 15-ig, a második részletet pedig minden év szeptember 15-ig kell megfizetni az önkormányzat részére.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> <https://www.kaposvar.hu/authorized/kozlonny/kozlonny201106/download/69.pdf> (2013. május 27.)

<sup>21</sup> Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 69/2011. (XII.19.) önkormányzati rendelete az ebrendészeti hozzájárulásról 3. §.



Érdekessége a rendeletnek, hogy az Ávtv.-ben előírt mentességi okokat kibővíti, ugyanis kimondja, hogy mentesül a fizetési kötelezettség alól a tárgyév január 1-ig hatvankettedik életévét betöltött, egyedülálló ebtulajdonost egy eb tartása esetén. A második és minden további eb vonatkozásában viszont a hatezer forint az irányadó.

A rendelet további részében az ebtulajdonosokat terhelő bejelentési kötelezettségeket határozza meg az önkormányzat. Ezek a következők:

- a) az eb tulajdonjogában bekövetkezett változást a korábbi és az új tulajdonos egyaránt, valamint az eb elhullását a tulajdonos köteles bejelenteni (a bejelentési határidő a változás bekövetkeztétől számított tizenöt nap),
- b) az ebtulajdonos – tizenöt napon belüli – bejelentési kötelezettsége kiterjed a négy hónapos kort betöltött ebszaporulatra is,
- c) az állatvédelmi törvényben rögzített mentességet az ebtulajdonos az ebrendészeti hozzájárulás mértékéről szóló értesítés kézhezvételét követő tíz napon belül köteles bejelenteni és mellékelni a mentességet igazoló okmányokat (a törzskönyv másolatát, a mentő-, jelző-, vakvezető-, rokkantsegítő-, terápiás eb kiképzéséről szóló vagy az ilyen tartás célját rögzítő orvosi igazolást, a fegyveres szerv nyilatkozatát, hogy az ebet nemzetbiztonsági szolgálatban vagy közfeladatot ellátó őrszolgálatban alkalmazza, az állatorvos ivartalanítási igazolását stb.).<sup>22</sup>

A bejelentési kötelezettség csak az Ávtv.-ben rögzített mentességi okok esetén van előírva. De vajon, hogyan szerez tudomást az önkormányzat a tárgyév január 1-ig hatvankettedik életévét betöltött, egyedülálló ebtulajdonosról? Itt nyilvánvalóan elkerülte a testület figyelmét e szabály és a gyakorlatban ugyanúgy a tulajdonosnak kell majd igazolnia, hogy jogosult a mentességre. Az ebrendészeti hozzájárulás megállapításáról és a mentességről a polgármester dönt.

A rendelet azonban nem volt hosszú életű, mert 2012. július 1-jén lépett hatályba, az önkormányzat pedig 2012. július 15-i hatállyal kimondta, hogy az ebrendészeti hozzájárulásról szóló 69/2011. (XII.19.) önkormányzati rendeletet nem kell alkalmazni.<sup>23</sup>

### 1.3.2. Ebrendészeti hozzájárulás Újfehértón

2012. január 1-jén lépett hatályba Újfehértó Város Önkormányzata Képviselő-testületének 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelete az ebrendészeti hozzájárulásról.

A rendelet célja, hogy az önkormányzat az ebrendészeti hozzájárulásból befolyt bevételét az ebek összeírására, elektronikus nyilvántartására és a kóbor ebekkel összefüggő ebrendészeti feladatok finanszírozására fordítsa.<sup>24</sup> E rendelet célja kiváló példája a fent említett problémák egyikének, mégpedig annak, hogy a hozzájárulásból származó bevételből a tipikusan állatvédelmi célok támogatására – mint az ebek ivartalanítására, az állatmenhelyek és az állatvédő szervezetek támogatására, az állatjóléti intézkedésekre – egyáltalán nem kerül sor.

Az éves ebrendészeti hozzájárulás mértéke a tartás célja szerint eltérően került szabályozásra. A lakás céljára szolgáló ingatlanon vagyonvédelem, illetve házörzés céljából tar-

<sup>22</sup> 69/2011. (XII.19.) önkormányzati rendelet 5. §.

<sup>23</sup> Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 52/2012. (VII. 6.) önkormányzati rendelete az ebrendészeti hozzájárulásról szóló 69/2011. (XII. 19.) önkormányzati rendelet alkalmazásáról 1. §.

<sup>24</sup> <http://www.ujfeherto.hu/index.php/component/content/article/1-friss-hirek/553-rendelet> (2013. május 27.)

tott eb esetében ezer forintot, veszélyes eb vonatkozásában ebenként tízezer forintot, míg más eb tartása esetén ezeröttszáz forintot kell fizetnie az ebtartónak.<sup>25</sup>

A hozzájárulás mértéke több eb tartása esetén, függetlenül a tartás céljától – ide nem értve a veszélyes ebet – ebenként nyolcszáz forint. Amennyiben – a lakás céljára szolgáló ingatlanon vagyongvédelem, illetve házőrzés céljából – egy ebet tartó ebtulajdonos az önkormányzattól szociális rászorultsága okán valamely rendszeres szociális ellátásban részesül, ötszáz forintot, ha több ebet tart, akkor ebenként nyolcszáz forintot kell fizetnie.<sup>26</sup>

Ezen önkormányzati rendeletnek is pozitívuma, hogy az Ávt.-ben előírt mentességi okokat kibővíti, ugyanis kimondja, mentes az ebrendészeti hozzájárulás megfizetése alól az egy ebet tartó, hetvenedik életévét tárgyév január 1-jéig betöltött ebtulajdonos. Több eb tartása esetén azonban ebenként nyolcszáz forint a hozzájárulás mértéke.<sup>27</sup>

A fizetési kötelezettség két egyenlő részletben – május 31-ig és október 31-ig – is teljesíthető.<sup>28</sup>

A hozzájárulás a 2012. évre került megállapításra, a rendelet 2013. január 1. napján hatályát veszti.<sup>29</sup> E rendelkezés kapcsán is felmerülhet az a kérdés, hogy vajon az ebrendészeti hozzájárulás csak az esedékes ebösszeírás és az ebek elektronikus nyilvántartása miatt került-e bevezetésre.

#### 1.4. Ebadó az Unióban

Az ebadó intézménye Európa szerte igen elterjedt. Hollandiában az ebeket nyilvántartásba kell venni és évente kell befizetni az adót az adóhatóságnak. Az ebadó területenként változik és minden további kutya után további díjakat kell hozzáadni. A nyilvántartásba vétel igazolására biléta szolgál, amelyet a kutya nyakörvére helyeznek el.<sup>30</sup>

Az ebeket Németországban is regisztrálni kell és adót kell fizetni utánuk. Az ebadó önkormányzatonként változhat, és mértéke különböző lehet fajtánként is pl. egy chihuahua után kevesebb adót kell fizetni, mint egy dobermann után.<sup>31</sup> Ha a tulajdonos veszélyes kutyát vagy ún. harci kutyát tart, pl. bull terriert, pitbull terriert, staffordshire bull terriert, amerikai staffordshire bull terriert, dobermannt stb., akkor gyakran megemelt ebadótétellel kell számolnia.<sup>32</sup> Egyes helyeken a tulajdonosnak kutyánként kell fizetnie az adót. Berlinben például a második és minden további eb díja magasabb, mint az egy kutya után fizetendő összeg, hogy elvegye a kedvét az embereknek attól, hogy túl sok kutyát tartanak. Más tartományokban ugyanilyen díjszabás kerül felszámításra függetlenül attól, hogy egy vagy két kutya tartanak, egyes tagállamok pedig nem vetnek ki díjat a második kutyára. Az ebadót évenként meg kell újítani. Az azonosítás céljából minden kutyát microchippel kell ellátni. Nem kell ebadót fizetni, a vakvezető, jelző-, rokkantségítő, terápiás kutyák, valamint az erdészek és vadőrök által használt kutyák után.<sup>33</sup> Ha az eb az adóév vége előtt elpusztul

<sup>25</sup> Újfehértó Város Önkormányzata Képviselő-testületének 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelete az ebrendészeti hozzájárulásról 1. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>26</sup> 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelet 1. § (4)–(6) bekezdés.

<sup>27</sup> 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelet 2. §.

<sup>28</sup> 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelet 3. §.

<sup>29</sup> 39/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelet 4. §.

<sup>30</sup> [www.expatica.com/nl/family/pets/Keeping-pets-in-the-Netherlands\\_16037.html](http://www.expatica.com/nl/family/pets/Keeping-pets-in-the-Netherlands_16037.html) (2013. május 27.)

<sup>31</sup> <http://berlin.angloinfo.com/information/family/pets/> (2013. május 27.)

<sup>32</sup> [www.vergleichen-und-sparen.de/hundesteuer.html](http://www.vergleichen-und-sparen.de/hundesteuer.html) (2013. május 27.)

<sup>33</sup> <http://berlin.angloinfo.com/information/family/pets/> (2013. május 27.)

és benyújtják az illetékes hivatalhoz a halál tényét igazoló állat-egészségügyi bizonyítványt, illetve az állat megvásárlásáról szóló igazolást, akkor a megfizetett ebadó arányos részét visszatérítik. Németországban az ebadó jogszerűségét – 1810. körüli – bevezetése óta többször megkérdőjelezték. Az ebadó ellenzői azt kifogásolták, hogy más háziállatokat, mint a macskákat és a lovakat nem adóztatják, és ez véleményük szerint – a német alaptörvényre utalva – sérti az egyenlő bánásmód elvét. A Szövetségi Pénzügyi Bíróság több eljárást lefolytatott ebben a kérdésben és úgy határozott, hogy nem sértették meg az egyenlőség általános alapelvét, mert attól, hogy ha egyidejűleg más állatfaj nincs is megadóztatva, az ebadó beszedése rendelkezésre áll.<sup>34</sup>

Véleményem szerint a hazai szabályozásnak figyelembe kellene vennie a más országokban irányadó szabályokat is.

Ami szembeűnő, hogy a holland és a német szabályok is ebenkénti adófizetést határoznak meg és a második, illetve további ebek adója magasabb, mint az első kutyáé. Ilyen különbségtétel hazánkban is lehetséges, hiszen az Ávtv. úgy fogalmaz, hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértéke nem haladhatja meg ebenként a hatezer forintot, veszélyes eb esetén pedig a húszezer forintot.

Különösen figyelemre méltó rendelkezés a német szabályozásban az, hogy ha az eb az adóév vége előtt elpusztul és benyújtják az illetékes hivatalhoz a halál tényét igazoló állat-egészségügyi bizonyítványt, illetve az állat megvásárlásáról szóló igazolást, akkor a megfizetett ebadó arányos részét visszatérítik. Az Ávtv. többek között a hozzájárulás visszatérítésről egyáltalán nem rendelkezik, pedig véleményem szerint indokolt lenne ezt is figyelembe venni.

### *1.5. Ebadó az USA-ban*

Az USA-ban az ebadó intézménye nem szövetségi, hanem tagállami szinten – sokszor eltérően – kerül meghatározásra és a funkciója az, hogy a kutyák regisztrálva legyenek.

Wisconsin államban a január 1-jéig öt hónapos kort betöltött eb után, illetve az adóévben öt hónapos kort betöltő kutya után adót kell fizetni. Az adóév január 1-jétől december 31-ig tart. A szabályozás különbséget tesz az ivartalanított és a nem ivartalanított ebek között, amely különbségtétel az adó mértéke tekintetében jelentkezik, ugyanis az ivartalanított kan és szuka kutyák után minimum három dollárt, míg az ivaros kutyák után nyolc dollárt kell fizetni. Ezen összegek felét kell fizetni akkor, ha az eb az adóév július 1-jét követően éri el az öt hónapos kort.<sup>35</sup>

Missouri államban a tulajdonos lakhelye szerint illetékes megyei jegyzőnek minden év február 1-jéig kell megfizetni az adót, amelynek mértéke minden kan és minden ivartalanított szuka kutya után egy dollár, minden más kutya után pedig három dollár.<sup>36</sup>

Virginia államban az adó összegét eltérően határozhatják meg a városi vagy megyei helyi hatóságok aszerint, hogy kan vagy szuka, ivaros vagy ivartalanított kutyát tart-e a tulaj-

<sup>34</sup> [www.vergleichen-und-sparen.de/hundesteuer.html](http://www.vergleichen-und-sparen.de/hundesteuer.html) (2013. május 27.)

<sup>35</sup> 2011 Wisconsin Code Chapter 174.05(1)–(2)

<sup>36</sup> Vernon's Annotated Missouri Statutes. Title XVII. Agriculture and Animals. Chapter 273.050 és 273.060.

donos, azonban az nem lehet kevesebb, mint egy dollár és nem lehet több mint tíz dollár. Az adómentesség körébe a jelző-, vakvezető, rokkantsegítő vagy terápiás kutyák tartoznak.<sup>37</sup>

Louisiana államban évente fix összeget kell fizetni minden kutya után, de ez az összeg ivartalanított kutya esetén nem lehet több mint tíz dollár, ivaros kutya esetén pedig nem haladhatja meg a húsz dollárt. A befolyt összeget kizárólag a kóbor állatok befogására, ellenőrzésére és ellátására kell fordítani. Az adót minden évben a veszettség elleni védőoltás évfordulóján kell megfizetni, feltéve, hogy a kutya a hat hónapos kort betöltötte. Az adómentesség körébe szintén a jelző-, vakvezető, rokkantsegítő vagy terápiás kutyák tartoznak.<sup>38</sup>

## 2. Az ebösszeírás

### 2.1. Az ebösszeírás története hazánkban

Az ebösszeírás intézményének kialakulása és változása szorosan összefügg az ebadó kialakulásával és változásával. Az ebadó kivetését általában ebösszeírás előzte meg, így már az 1800-as években ismert intézmény volt, amelynek szabályait ekkor még szabályrendeletekben rögzítették.

Az ebösszeírás szabályozására miniszteri rendelet szintjén 1944-ben került sor. A polgármesternek az ebösszeírással olyan községi (városi) alkalmazottat kellett megbíznia, aki a helyi viszonyokat, az ebfajtákat és az ebtartási szabályokat ismerte. Ezt az alkalmazottat szükség esetén ebösszeíró igazolvánnyal kellett ellátni. A jogszabály az ebösszeíró kötelezettségeit is meghatározta, amelyek az következők voltak:

- a) minden három hónaposnál idősebb eb évenként január 31, napjáig az eb tartási helyén összeírása,
- b) az év második felében az adózatlan ebek egy ízben történő összeírása,
- c) az adó alól elvont, a be nem oltott, a községekben kóborló ebekről polgármesternek történő jelentéstétel.<sup>39</sup>

Az ebtartókat a polgármester felé, az ebre vonatkozó pontos adatok tekintetében bejelentéstételi, kötelezettség terhelte abban az esetben, ha az ebösszeírás után szereztek adókötelezettség alá eső ebet vagy ha az eb az összeírás után érte el a három hónapos kort, valamint aki lakást változtatott és ebe az új lakóhelyen kedvtelésből tartott ebnek minősült. A bejelentés tételi kötelezettségnek tizenöt nap alatt kellett eleget tenni.<sup>40</sup>

Az ebadókivetés érvényesítését a polgármesternek hirdetmény útján vagy más szokásos módon közhírré kellett tennie. Az ebbirtokos az ebadó jogossága és mértéke ellen a lajstrom közszemlére tételének utolsó napját követő tizenöt nap alatt a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságához fellebbezéssel élhetett. Az ebadó kivetésével kapcsolatos határozatok ellen bírósági felülvizsgálatnak is helye volt.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> West's Annotated Code of Virginia. Title 3.2. Agriculture, Animal Care, and Food. Subtitle V. Domestic Animals. Chapter 65. Comprehensive Animal Care. Article 6. Authority of Local Governing Bodies. § 3.2-6528.

<sup>38</sup> West's Louisiana Statutes Annotated. Louisiana Revised Statutes. Title 3. Agriculture and Forestry. Chapter 18. Animals Running at Large. Part V. Dog License Tax. § 2271–2278.

<sup>39</sup> Belügyi Közlöny 1944. évi (49. évf.) 21. szám, 677.

<sup>40</sup> Uo. 677–678.

<sup>41</sup> Uo. 678.

Az ebösszeíróív, a kivetési lajstrom és főkönyv alapján minden eb részére eb igazolványt kellett kiállítani, amely nyugtául is szolgált.<sup>42</sup>

## 2.2. Az ebösszeírás napjainkban

Az ebösszeírásra napjainkban a tartás helye szerint illetékes önkormányzatok ebrendészeti feladatainak elvégzése érdekében, illetve a veszettség elleni oltás járványvédelmi vonatkozásaira való tekintettel kerül sor háromévente legalább egy alkalommal.<sup>43</sup>

Az ebösszeírás során az eb tulajdonosát és tartóját az ebbel kapcsolatban széles körű adatszolgáltatási kötelezettség terheli, és amennyiben annak nem tesz eleget, harmincezer forint állatvédelmi bírsággal sújtható.<sup>44</sup> Az eb tulajdonosát és tartóját terhelő adatszolgáltatási kötelezettség az önkormányzat oldalán adatkezelési jogosultsággként jelenik meg. Az ebösszeírás során a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat jogosult kezelni az alábbi adatokat:

- a) az eb tulajdonosának nevét, címét,
- b) az ebtartó nevét, lakcímét, telefonszámát, elektronikus levélcímét,
- c) az eb fajtáját, nemét, születési idejét, színét, hívónevét,
- d) az eb tartási helyét,
- e) a beültetett transzponder sorszámát, a beültetés időpontját, a beültetést végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,
- f) ivartalanított eb esetén az ivartalanítás időpontját, az ivartalanítást végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,
- g) az eb oltási könyvének számát, az azt kiadó szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,
- h) az eb veszettség elleni védőoltásainak időpontját,
- i) az eb veszettség elleni védőoltásai során használt oltóanyagot, annak gyártási számát, valamint az oltást végző szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,
- j) a veszettség szempontjából aggályos eb megfigyelési státuszának tényét, időpontját,
- k) kisállatútlevéllel rendelkező eb esetén az útlevél számát, kiállításának időpontját, a kiállító szolgáltató állatorvos nevét, kamarai bélyegzője számát,
- l) az eb veszélyessé minősítésének tényére és időpontjára vonatkozó adatot,
- m) elismert tenyésztő szervezet által törzskönyvezett eb esetén a származási igazolás másolatát.

A települési, fővárosban a kerületi önkormányzat az ebösszeírás alapján ezen adatokról helyi elektronikus nyilvántartást köteles vezetni, amelynek célja az állat tulajdonosa, tartója és más személyek jogainak, személyes biztonságának és tulajdonának védelme, valamint ebrendészeti és állatvédelmi feladatainak hatékony ellátása.

Az adatbázis működtetőjének kérésére a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat, valamint a Magyar Állatorvosi Kamara köteles a nyilvántartott ebekről adatot szolgáltatni.

Az ebösszeírás Ávtv.-ben történő rögzítésének indoka az, hogy „a jelenleg szabályozatlanul növekvő ebállomány nagyságának alakulásába történő érdemi beavatkozáshoz elengedhetetlen, hogy a problémát kezelő hatóságok tisztában legyenek a tartott kutyák pontos

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> 1998: XXVIII. tv 42/B. § (1) bekezdés.

<sup>44</sup> 244/1998. (XII. 31.) kormányrendelet az állatvédelmi bírságról 2. § (1)–(2) bekezdés, 3. számú melléklet.

számával. A bizonytalan becslésbe bocsátkozások helyett e célt szolgálja – és szolgálta évtizedeken keresztül eredményesen – az ebek önkormányzatok által végzett összeírása, mely intézkedésnek lényeges állat- és humán-egészségügyi vonatkozásai is vannak. A javaslat törvényi szinten garantálja, hogy az önkormányzatoknak a jövőben is lehetősége legyen ebösszeírást végezni.”<sup>45</sup>

### 2.3. Az ebnyilvántartás új-zélandi szabályai

Új-Zélandon minden kutyát 2006. július 1. óta microchippel kell megjelölni az első nyilvántartásba vétel előtt, és minden három hónapos kort betöltött ebet a tartás helye szerint illetékes városi vagy kerületi önkormányzat köteles nyilvántartásba venni. A regisztráció minden év június 30-án jár le és július 31-ig kell megújítani. A regisztrált kutyának viselnie kell az önkormányzat által kiadott bilétát, amely tartalmazza a nyilvántartási számot és a regisztráció lejártának dátumát. A biléta színe – a könnyebb azonosítás végett – minden évben változik, pl. 2012/13-ban kék színű. A regisztráció díjköteles, amely összeg önkormányzatonként változik attól függően, hogy a kutya ivartalanított-e, városban vagy vidéken tartják-e, veszélyesnek minősített-e stb. A munkakutyák (terelő kutya, rendőrkutya, kábítószert kereső kutya stb.) után fizetendő regisztrációs díj általában alacsonyabb, mint a házi kedvenceké, a jelző, vakvezető, rokkantsegítő vagy terápiás kutyák regisztrációs díja pedig ingyenes vagy minimális költséggel jár.<sup>46</sup>

A nyilvántartás minden kutya esetében az alábbi adatokat tartalmazza:

- a) az eb tulajdonosának nevét, születési idejét és címét,
- b) a kutya tartási helyének címét,
- c) a kutya leírását, amely magába foglalja a fajtáját, színét és különös ismertetőjegyeit,
- d) a kutya korát,
- e) a veszélyesnek minősítés tényét,
- f) a kutya nemét, beleértve azt, hogy ivartalanított-e vagy sem,
- g) a tetoválás vagy az állatot azonosító elektronikus transzponder leírását,
- h) a kiállított regisztrációs számot,
- i) és minden egyéb releváns adatot, amelyet a területi hatóság szükségesnek ítél.<sup>47</sup>

A törvény kimondja, hogy minden olyan személynek, aki kutyát tart a regisztrációs év első napján, a kutya nyilvántartásba vétele iránt kérelmet kell benyújtania a tartás helye szerint illetékes területi hatósághoz. Ha a kutya a három hónapos kort még nem töltötte be, akkor a bejegyzés iránti kérelmet addig az időpontig kell benyújtani, amíg a kutya eléri a három hónapos kort.<sup>48</sup>

Abban az esetben, ha a kutya a regisztrációs év kezdete előtt elpusztul, akkor erre irányuló kérelem esetén a teljes regisztrációs díjat visszafizetik. Ha a kutya az adott regisztrációs évben pusztult el, akkor erre irányuló kérelem esetén a díj megfelelő részét fizetik vissza. A területi hatóság elengedheti, csökkentheti vagy visszatérítheti a díjat vagy annak egy

<sup>45</sup> T/4247. számú törvényjavaslat az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény módosításáról (Budapest, 2011. szeptember 15.)

<sup>46</sup> [http://www.dogsafety.govt.nz/dogsafety.nsf/wpg\\_URL/Your-Council-Registration-&-Microchipping-Index!OpenDocument](http://www.dogsafety.govt.nz/dogsafety.nsf/wpg_URL/Your-Council-Registration-&-Microchipping-Index!OpenDocument) (2013. május 28.)

<sup>47</sup> Dog Control Act 1996 34. § (2)

<sup>48</sup> Dog Control Act 1996 36. § (2)–(3)

részét egyedi esetben akkor, ha a tulajdonos pénzügyi helyzete indokolja, illetve ha meggyőződött arról, hogy azt különleges okok indokolják.<sup>49</sup>

A területi hatóságnak csökkentenie kell a kutyák regisztrációjának díját, de csak akkor, ha az regisztrációs évben:

- a) a kutya a három hónapos kort augusztus 2-án vagy utána tölti be,
- b) vagy a kutyát első alkalommal augusztus 2-án vagy azt követően hozták be Új-Zélandra.

Ez esetben a kutya után fizetendő regisztrációs díjat az alábbiak szerint kell kiszámítani:

- a) a fizetendő éves regisztrációs díjat elosztjuk tizenkettővel és
- b) a kapott összeget megszorozzuk a regisztrációs évben hátralévő teljes hónapok számával.<sup>50</sup>

Ha az ebtartó a kérelemben tett nyilatkozatot annak tudatában teszi meg, hogy a nyilatkozat hamis, legfeljebb háromezer dollár összegű bírságot köteles fizetni. Ugyanez a szabály irányadó, ha azt nyilatkozza hamisan, hogy a kutya elpusztult.<sup>51</sup>

Ha a kutya nem viseli az érvényes regisztrációt igazoló bilétát, az ellenkező bizonyításáig regisztrálatlannak kell tekinteni. A törvény alapján indított eljárásban az ebtartónak kell bizonyítania, hogy a kutyát időben regisztrálták, illetve hogy a kutya nem idősebb három hónapnál.<sup>52</sup>

Amennyiben a kutya tulajdonosa megváltozik, a régi és az új tulajdonos köteles tizenégy napon belül értesíteni a területi hatóságot a tulajdonosváltásról, az új tulajdonos lakcíméről, illetve arról a címről, ahol a kutyát tartani fogják. Aki e szabályt megszegi legfeljebb ötszáz dollár bírsággal sújtható. Amennyiben a kutya regisztrálva van, a területi hatóság díjmentesen bejegyzi a változásokat a nyilvántartásba és az a területi hatóság, amelynek területén a kutyát tartani fogják, díjmentesen új bilétát ad ki.<sup>53</sup>

### 3. Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy az Ávtv. módosításával bevezetett jogintézmények, az ebrendészeti hozzájárulás (ebadó) és az ebösszeírás, nem előzmények nélküli jogintézmények a hazai jogrendszerben, bár alkalmazásuk célja korábban kétségtelenül más volt. Az is látható, hogy számos külföldi államban léteznek hasonló megoldások, ami alapján megállapítható, hogy az ebrendészeti hozzájárulás és az ebösszeírás bevezetése összhangban van a nemzetközi trenddel. A jövőre nézve a kérdés inkább az, hogy az új jogintézmények miként fognak érvényesülni a gyakorlatban.

<sup>49</sup> Dog Control Act 1996 39. §.

<sup>50</sup> Dog Control Act 1996 38. §.

<sup>51</sup> Dog Control Act 1996 41–41A. §.

<sup>52</sup> Dog Control Act 1996 44–45. §.

<sup>53</sup> Dog Control Act 1996 48. §.

## A SARAMAKA EMBEREK KONTRA SURINAME-ÜGY, AVAGY AZ AMERIKAKÖZI BÍRÓSÁG MINT AZ ÓSLAKOS NÉPEK JOGAINAK ÉLHARCOSA

MARINKÁS GYÖRGY\*

„Az őslakos népek és földjeik közt fennálló szoros kapcsolatot, amely kultúrájuk, vallási életük, integritásuk és fennmaradásuk alapköve, meg kell érteni, és el kell ismerni. Az őslakos népek számára ez a kapcsolat nem pusztán arról szól, ki birtokolhatja, vagy ki termelhet [a földön], ez számukra olyan spirituális jelentőséggel bír [...] amelynek megőrzése elengedhetetlenül szükséges annak érdekében, hogy megőrizzék és átadassák kulturális hagyományaikat az elkövetkező generációk számára.”<sup>1</sup>

A jelen írásom tárgyát képező *Saramaka emberek kontra Suriname-ügy*,<sup>2</sup> a *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua-ügyben*<sup>3</sup> kimunkált irányvonal evolutív és forradalmi továbbfejlesztésének tekinthető: az első olyan – nemzetközi törvényszék által hozott – ítélet, mely kimondja, hogy egy törzsi közösségben élő, földjéhez szorosan kötődő – a területen nem őslakos – népet az őslakos népekkel egyenlő védelem illet meg.<sup>4</sup> Az ügyben az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságának (a továbbiakban: EJAB vagy Bíróság) fontos kérdésekben kellett döntenie: a nemzetközi jog egyik legrégebbi alapköve, az állami szuverenitás vagy a viszonylag új keletűnek mondható emberi jogok az előbbre valók-e; a tulajdonjog természete szerint abszolút-e, vagy túri a korlátozást? Írásomban a fenti kérdésekre keresem a választ. Ennek érdekében először vázlatosan áttekintem az amerikai rendszer vonatkozó anyagi normáit, valamint az eddigi joggyakorlatot. Ezt követően ismertetem a *Saramaka* ügyet, részleteiben. Végezetül, egy vázlatos nemzetközi kitekintést követően, levonom konklúzióimat az amerikai rendszer hatékonyságát illetően.

**Kulcsszavak:** őslakos, Saramaka, Suriname, amerikai rendszer, Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága, Emberi Jogok Amerikaközi Bizottsága, Emberi Jogok Amerikai Egyezménye.

The subject of my current article, the *Saramaka people vs. Suriname case*,<sup>5</sup> can be regarded as the evolutive and revolutionary improvement of the general directions elaborated in the *Mayagna Awas Tingni vs. Nicaragua Case*.<sup>6</sup> The *Saramaka* was the first case brought to an international tribunal to hold that a non-indigenous minority group has legal rights to the natural resources within the lands that had been inhabited by the tribe for centuries.<sup>7</sup> It also addressed structural tensions between traditional international law principles – such as the permanent sovereignty over natural resources – and

---

\* Dr. MARINKÁS GYÖRGY

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

marinkas.gyorgy@gmail.com

<sup>1</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2007. november 28. C Sorozat No. 172. para. 90.

<sup>2</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2007. november 28. C Sorozat No. 172.

<sup>3</sup> EJAB, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua*, 2001. augusztus 31. (merits) C sorozat No. 79.

<sup>4</sup> BRUNNER, Lisl: The Rise of Peoples' Rights in the Americas: The *Saramaka People* Decision of the Inter-American Court of Human Rights. *Chinese Journal of International Law* Vol. 7, Issue 3 (November 2008), 699–712., 704.

<sup>5</sup> IACtHR, *Saramaka People vs. Suriname*, November 28, 2007. Serie C No. 172

<sup>6</sup> IACtHR, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, August 31, 2001. (merits) Serie C No. 79

<sup>7</sup> BRUNNER: i. m. 699.



human rights law guarantees. One may speculate whether the sovereignty of the state – an ancient milestone of the international law –, or the relatively new human rights have the priority in case these two collide; whether the right to property is absolute or, it can be restricted under certain circumstances? In the current article I quest for the answer of the above mentioned questions. At first I give a draft overlook on the substantial norms of the Inter-American System and the jurisprudence of the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. Subsequently I introduce the Saramaka People case in details. Last but not at least, after a short international look out, I draw my conclusion regarding the efficiency of the protection offered by the Inter-American System.

**Keywords:** indigenous people, Saramaka, Suriname, Inter-American System, Inter-American Court of Human Rights, Inter-American Commission on Human Rights, American Convention on Human Rights.

### 1. Az őslakosok jogainak megjelenése az amerikai rendszerben: az Emberi Jogok Amerikai Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége

Az amerikai rendszer keretein belül elfogadott dokumentumok közül sem az *Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Deklarációja*,<sup>8</sup> sem az *Emberi Jogok Amerikai Egyezménye*<sup>9</sup> nem tartalmaz utalást az őslakos népek jogaira, illetve az egészséges környezethez való jogra. Utóbbi dokumentum az *1988-as San Salvador jegyzőkönyv*<sup>10</sup> óta deklarálja az egészséges környezethez való jogot; azonban az őslakosok jogait garantáló dokumentum a mai napig nem látott napvilágot az amerikai kontinensen. Az őslakos népek jogvédelmének kidolgozásakor az EJAB kénytelen volt más nemzetközi dokumentumokból ihletet meríteni úgy, mint a *Riói Nyilatkozat*, melynek 22. alapelve hangsúlyozza az őslakos népek fontosságát, tekintettel azok tradicionális tudására a fenntartható gazdálkodás terén.<sup>11</sup>

Ami a nemzetközi szabályozást illeti, az ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el az *Őslakos Népek Jogairól Szóló Deklarációt*.<sup>12</sup> Jellegeből adódóan nem kötelező erejű dokumentum, azonban így is üdvözlendő eredménynek tekintendő. – Meg kell jegyezni, hogy már az őslakos népek kifejezés pontos meghatározása is nehézségekbe ütközik.<sup>13</sup> – Jelenleg az amerikai rendszerben is napirenden van egy, az őslakos népek jogait deklarálni hivatott nemzetközi dokumentum: az *Őslakos Népek Jogainak Amerikai Nyilatkozata*. Előkészítése 2003 óta folyamatban van, a dokumentum elfogadása egyelőre még várat magára.<sup>14</sup>

Mint látható, az amerikai rendszerben jelenleg egyetlen dokumentum sem garantálja *expressis verbis* az őslakosok jogait. E jogok hatékony védelmének kidolgozása EJAB-ra hárult,<sup>15</sup> amely a Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua-ügyben hozott ítéletével eleget tett feladatának. Ez volt az első olyan eset, hogy az EJAB egy, az őslakosok jogaival

<sup>8</sup> Az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Deklarációja (Kolumbia, Bogota, 1948).

<sup>9</sup> Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (Costa Rica, San Jose, 1969).

<sup>10</sup> A gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló San Salvadori Kiegészítő Jegyzőkönyv (1988).

<sup>11</sup> 1992-es Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről (A/CONF.151/26), 22. alapelv.

<sup>12</sup> Az ENSZ Őslakos Népek Jogairól Szóló Deklarációja (2007. október 2-i A/RES/61/295 számú közgyűlési határozat).

<sup>13</sup> RAISZ Anikó: Indigenous Communities before the Inter-American Court of Human Rights – New century? New era? *Miskolc Journal of International Law* Volume 5. (2008) No. 2. 35–51., 36–38.

<sup>14</sup> Lásd az előkészítést végző munkacsoport 2012/2013-as évre szóló munkatervét: OEA/Ser.K/XVI/GT/DADIN/doc.421/12 rev. 3 (2012. december 15.).

<sup>15</sup> RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1, 90–108., 107.

foglalkozó ügyet befogadhatónak nyilvánított.<sup>16</sup> A Bíróság a tulajdonhoz – EJAÉ 21. cikk – és a jogorvoslathoz való jog – EJAÉ 25. cikke – sérelmére alapítva, precedenst épített az őslakosok jogainak védelmére terén. A Bíróság megállapította az EJAÉ 21. és 25. cikkének sérelmét, egyben kötelezte Nicaraguát, hogy hozzon intézkedéseket belső jogának az ítéletben foglaltakkal történő összhangba hozatala érdekében, egyértelműen jelölje ki az őslakosok ősi földjeit, továbbá kártérítést ítél meg az őslakos közösség számára.<sup>17</sup> Nicaragua a kezdetektől fogva aktívan részt vett az eljárásokban, ezzel kizárva annak lehetőségét, hogy a későbbiekben az állam bármilyen érvényesnek tekinthető kifogást emeljen a döntés ellen.<sup>18</sup> Az ítéletben foglalt, az őslakos népek jogaira vonatkozó megállapítások precedens értékűvé teszik az ítéletet két szempontból is. Egyrészt az EJAB megerősítette e jogok létét, és megállapította, hogy – együtt az őslakosok hagyományos életvitelével – kiemelt figyelmet érdemelnek;<sup>19</sup> másrészt az amerikaiak közötti rendszerben az ítélet óta az őslakosok jogait érintő ügyekben<sup>20</sup> a tulajdonhoz és a bírói védelemhez való jog képezi az őslakosokat megillető jogok védelmének alapját.<sup>21</sup>

## 2. A Saramaka Emberek kontra Suriname-ügy

### 2.1. A tényállás ismertetése és a pergátló kifogások

Az eljárást megindító Saramaka népcsoport nem őshonos a dél-amerikai kontinensen, a törzs egyike annak a hat *Maroon* csoportnak, akiknek őseit a XVII. században, a gyarmatosítás során holland telepesek Dél-Amerikába hurcolták. Elmenekülve fogvatartóik elől, őseik az ország őserdőkkal borított belseje felé húzódva, önálló településeket hoztak létre. *Richard Price* szakértői véleménye alapján a Bíróság a következőket állapította meg a törzssel kapcsolatban: A Saramaka emberek 12 materiális alapon szerveződő törzset (ún. *lös-t*) alkotnak; a teljes populáció 25 és 34 ezer fő közé tehető, mely a Felső-Suriname folyó mentén oszlik szét, 63 közösségben. Mindegyik klán élén egy helyi vezető áll, akit kapitánynak vagy főkapitánynak hívnak. Az egész közösség legfelsőbb vezetője az ún. *Gaa'man*.<sup>22</sup> Habár az általuk addigra már 300 éve lakott földeket a XX. század dereka óta

<sup>16</sup> EJAB, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua*, 2000. február 1. (prelim) C sorozat No 66. para. 60.

<sup>17</sup> EJAB, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua*, 2001. augusztus 31. (merits), para. 173.

<sup>18</sup> GROSSMAN, Claudio: *Awat Tingni v. Nicaragua: A Landmark Case for the Inter-American System. Human Rights Brief* 2001/3, 2–8., 7.

<sup>19</sup> EJAB, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua*, paras. 149–151.

<sup>20</sup> EJABiz, *Mary és Carrie Dann kontra Egyesült Államok ügy*, 2002. december 27. (No. 11 140); EJABiz, *Toledó Körzetbeli Maya Őslakos Közösségek kontra Beliz*, 2004. október 12. (No. 12.053); Kanadai Legfelsőbb Bíróság, *Haida Nemzettség kontra Brit-Kolumbia*, [2004] 3 S.C.R. 511, SCC 73; EJAB, *Yakye Axa őslakos közösség kontra Paraguay*, 2005. június 17. C sorozat, No. 125.; Kanadai Legfelsőbb Bíróság, *Carrier Sekani Törzsi Tanács kontra Brit-Kolumbia*, 2009 BCCA 67.

<sup>21</sup> MARINKÁS György: Az őslakosok jogainak megjelenése az Amerikaiak közötti Rendszerben: az őslakosok joga ősi földjeikre, különös tekintettel a *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua* ügyre. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012. 108–117.

<sup>22</sup> BRUNNER: 700.; EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 80–81.

fenyegette az állam és bizonyos gazdasági érdekcsoportok pénzhétsége, szervezett küzdelmük csak az 1990-es években kezdődött meg.<sup>23</sup>

A jelen ügy 1996-ban kezdődött, amikor a törzs tagjai arra ébredtek, hogy ősi földjeiken kiterjedt fakitermelési munkálatok kezdődtek. A törzsi vezetők éveken át járták a falvakat, hogy a törzset egységbe tömörítve eredményesebben kezdeményezhessenek tárgyalásokat. A küzdelemben több, nem-kormányzati szerv is a segítségükre sietett, GPS technológiával kezdték el feltérképezni az ősi földeket. Végül önkéntes segítők – mint *Fergus MacKay* – közreműködésével az amerikaiakhoz vitték az ügyet.<sup>24</sup> Az Emberi Jogok Amerikai Bizottságához (a továbbiakban: EJABiz vagy Bizottság) 2000. október 27-én érkezett be a petíció a *Saramaka Önkormányzatok* részéről, a Saramaka emberek, klánok és az azok élén álló 12 kapitány meghatalmazása alapján. Állításuk szerint Suriname állam a fakitermelési és bányászati koncessziók oda ítéltése során megsértette a Saramaka törzset annak ősi földjei feletti rendelkezési jogaiban. Kérelmükben jelezték szándékukat a barátságos megállapodásra, egyben kérték a Bizottságot, hogy a további károsodások megelőzése érdekében rendeljen el *megelőző intézkedést*, jelesül a fakitermelési és bányászati tevékenységek felfüggesztését. Suriname, állítása szerint eleget tett a kért megelőző intézkedéseknek, a kérelmezők szerint nem, így újabb ilyen irányú kérelmek érkeztek a Bizottsághoz.<sup>25</sup> A Bizottság mindkét fél beleegyezése nyomán az EJAE 48. cikkének 1. bekezdés „f” pontja alapján megpróbálta létrehozni a barátságos megegyezést. Az álláspontok azonban nem közeledtek, Suriname továbbra is elzárkózott attól, hogy elismerje a Saramaka embereket jogi személyként. Az idő múlásával egyre kevésbé tűnt valószínűnek a barátságos megegyezés, így végül a törzsi képviselők 2004-ben, egy évvel a tárgyalások megkezdése után tudatták a Bizottsággal, hogy letettek a barátságos megegyezésre irányuló szándékukról.<sup>26</sup> – Ezt követően a Bizottság megkezdte az ügy kivizsgálását. Tekintve, hogy a felek által felhozott érvek és hivatkozások közel azonosak a bírósági szakaszban ismertetésre kerülőkkel, ezek bemutatásától eltekintek. – A Bizottság, 2006. március 2-i jelentésében az ügy konklúzióit levonva megállapította, hogy az állam megsértette az EJAE 21. és 25. cikkét, valamint ezekkel összefüggésben az EJAE 1. és 2. cikkét. – Az első cikk az egyezményben foglalt jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét írja elő, a második az ennek teljesítéséhez szükséges jogharmonizációs kötelezettséget. – Ezt követően a Bizottság megküldte ajánlásait az államnak: (i) tegye meg a szükséges törvényhozási és közigazgatási lépéseket a Saramaka emberek közösségi tulajdonformájának védelme, valamint a Saramaka nép jogi személyiségének elismerése érdekében; (ii) tartózkodjék bármilyen cselekedettől, amely sértheti a Saramaka emberek jogait; (iii) állítsa helyre az okozott környezeti kárt. A Bizottság, eljárási szabályzata<sup>27</sup> 43. cikkének megfelelően,<sup>28</sup> jelentését meg-

<sup>23</sup> PRICE, Richard, *Contested Territory: The Victory of the Saramaka People vs. Suriname. Prepared for Simpósio Internacional: Territórios Sensíveis: diferença, agência e transgressão, Museu Nacional, Rio de Janeiro, 15 June 2009.* To be published in a book edited by Olivia da Cunha & Barbara Weinstein in 2011. – Forrás: [http://www.richandsally.net/files/Victory\\_of\\_Saramakas\\_vs\\_Suriname.pdf](http://www.richandsally.net/files/Victory_of_Saramakas_vs_Suriname.pdf) (2013. március 31.); 3.

<sup>24</sup> PRICE: i. m. 3.

<sup>25</sup> EJABiz, *A tizenkét Saramaka törzs (lős) vs. Suriname*, 2006. március 2. (No. 12.338.), paras. 1., 2., 5., 22–28.

<sup>26</sup> EJABiz, *A tizenkét Saramaka törzs (lős) vs. Suriname*, paras. 29–48.

<sup>27</sup> Az Emberi Jogok Amerikai Bizottságának Eljárési Szabályzata. (Elfogadás ideje: 2009. november 13.; utolsó módosítás: 2011. szeptember 2.)

küldte az államnak, egyben 60 napot adott, hogy eleget tegyen a jelentésben foglaltak.<sup>29</sup> Tekintve, hogy az állam a megadott határidőn belül nem tett eleget a jelentésben foglaltaknak, a Bizottság 2006. június 23-án az EJAE 51 (1), 61. cikkének valamint a Bizottság Eljárási Szabályzatának 44. cikke alapján<sup>30</sup> benyújtotta keresetét a Bírósághoz.<sup>31</sup>

## 2.2. Az Afobaka gát és a pergátló kifogások

Az ügy érdemében való tárgyalását megelőzően a Bíróságnak két kérdéskörben kellett döntenie: egyik az 1960-as években épült *Afobaka gát* és annak relevanciája a jelen ügyre, a másik pedig az állam által benyújtott, összesen hét pergátló kifogás. Az első kérdéskört illetően eltérés mutatkozott a Bizottság és az áldozatok által benyújtott kérelemben. A Bizottság kérelmében egyetlen mondat erejéig szerepelt a gátépítés ügye: „Az 1960-as években egy vízi erőmű építése következtében bekövetkező áradás elvándorlásra készítette a Saramaka [népcsoportot], létrehozva az ún. *elvándoroltak falvait*.”<sup>32</sup> A Bíróság megjegyezte, hogy az állam ebből eredő esetleges nemzetközi kötelezettségeire vonatkozóan a Bizottság nem vonultatott fel semmilyen jogi érvelést. Ezzel szemben a közösség képviselői részletesen, három és fél oldalon keresztül tárgyalják az általuk vélt jogsértéseket és a gát építése óta folyamatosan fennálló negatív hatásokat, noha az nem szerepelt az eredeti – a Bizottság által benyújtott – kérelemben. A teljesség igénye nélkül a következő sérelmekre és tényekre hivatkoznak: a beleegyezés hiánya a törzs részéről, az elektromos hálózathoz való hozzáférés hiánya az ún. *elvándoroltak* falvaiban, a beruházás fájdalmas hatásai a közösségre, szent helyek megsemmisülése, ezzel együtt a már eltávozott ősök nyughelyének megbolygatása, valamint a külföldi cégek által okozott környezeti károsodás. Megemlítik továbbá a víztározó szintjének tervezett emelését. Kérelmük alátámasztására különböző tényeket foglaltak keresetükbe, többek között: a gát építésében részt vevő vállalkozások neveit, az elárasztott területek nagyságát és a kitelepített Saramaka emberek számát, a kitelepítésért fizetett kártérítés nagyságát.<sup>33</sup> A Bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a törzs képviselői által hivatkozott – a gát építéséből eredő – folytatólagos hatások közvetlen kapcsolatban állnak-e a Bizottság által, a jelen ügyben hivatkozott jogsértésekkel, vagy sem? A Bíróság megállapította, hogy „[a törzs képviselői számára] nem megengedett, hogy a [Bizottság] kérelmében állított tényekhez képest új tényeket vonjanak be a keresetbe.”<sup>34</sup> A Bíróság rámutatott, hogy a képviselők által hivatkozott sérelmek és tények nem szerepelnek a Bizottság kérelmében, mindösszesen egyetlen mondat erejéig bukkannak fel a kérelemben és az azt megelőző Bizottsági jelentésben, ott is csak mint történelmi „tények”. Más, korábbi ügyekkel ellentétben a Bizottság nem tett semmilyen arra vonatkozó kijelentést, hogy ez a történelmi háttér bármilyen kapcsolatban állna a szóban forgó jogvitával. A Bíróság a jog-

<sup>28</sup> A Bizottság a 2006-ban kelt jelentésében a 43. cikkre hivatkozik, azonban 2009-ben új eljárási szabályzatot fogadtak el – a Bizottság 137. rendes ülésén –, melynek eredményeként a hivatkozott szabályok a 44. cikkbe kerültek át. – A szerző.

<sup>29</sup> EJABiz, *A tizenkét Saramaka törzs (lős) kontra Suriname*, paras. 256–261.

<sup>30</sup> Az új eljárási szabályzat alapján a 45. cikkben található az alapul szolgáló jogszabályi háttér.

<sup>31</sup> EJABiz, *Kereseti kérelem Suriname ellen a tizenkét Saramaka törzs ügyében*, 2006. június 23. (No. 13.338.), para. 6.

<sup>32</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 11.

<sup>33</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 12.

<sup>34</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 13.

biztonság elvének megőrzése, valamint az állam, védelemhez való jogának tiszteletben tartása végett a törzsi képviselők ez irányú keresetkiegészítését elutasította.<sup>35</sup>

E kitérőt követően, az ügy érdemének tárgyalása előtt a Bíróságnak döntenie kellett az állam által benyújtott, összesen hét *pergátló kifogásról*. Az *első* a felperesek eljárás indítási jogának hiányára vonatkozott; az állam szerint a panaszt benyújtók nem folytattak előzetes egyeztetést a Saramaka törzs legfőbb vezetőjével, az ún. Gaa'man-nal. Az állam szerint ezzel a kérelmet benyújtók megsértették az Amerikai Egyezmény 44. cikkét, ugyanis a legfőbb vezetővel történt egyeztetés és annak beleegyezése hiányában a kérelmezőknek nincsen joga az egész törzs nevében fellépni. Ennek megfelelően, az állam szerint a Bizottságnak el kellett volna utasítania a kérelmet. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy az Amerikai Egyezmény 44. cikke, illetve a Bizottság Eljárási Szabályzatának 23. cikke értelmében a kérelmet benyújtó személynek vagy szervezetnek nem kell sem a hivatkozott jogsértés áldozatának, sem közeli hozzátartozójának lennie. A törzsi képviselők szerint, a petíció benyújtása előtt és után is konzultáltak a Gaa'man-nal, noha ezt sem az EJAÉ 44. cikke, sem a Bizottság eljárási szabályzata nem követeli meg. A Bíróság, az EJAÉ 44. cikkének idézését követően kiemelte, hogy az egyezmény által biztosított széles körű kereseti jog az amerikai rendszer meghatározó jellemzője. A Bíróság az *effet utile* elvet segítségül hívva megállapította, hogy az egyezményben semmilyen megszorítás nem található, amely megkövetelné, hogy kérelmezők előzetesen konzultáljanak a törzs vezetőjével annak érdekében, hogy képviselhessék a törzset.<sup>36</sup> A *második pergátló kifogás* a törzsi képviselők eljárási jogának hiányára vonatkozott. Az állam szerint ugyanis az EJAÉ 51., illetve 61. cikke értelmében a Bíróság előtt magánszemélyeknek nem, csak az államnak vagy a Bizottságnak van joga eljárni. Ennek megfelelően az áldozatok és képviselőik csa és kizárólag a Bizottságon keresztül közölhetik észrevételeiket, illetve nyújthatnak be bármilyen indítványt a bírósági eljárás során. Ezzel szemben a Bizottság és a törzsi képviselők álláspontja az volt, hogy amint a Bizottság benyújtotta a keresetet a Bíróságnak, az áldozatnak vagy képviselőjének jogában áll kérések, észrevételek benyújtása. A Bíróság szerint, bár az EJAÉ 61. cikke alapján valóban csak az államnak és a Bizottságnak van joga kereset benyújtására, azonban az áldozatok vagy azok képviselőinek megtiltani, hogy előadják saját véleményüket, az igazságszolgáltatáshoz való jog túlzott korlátozását jelentené. Bizonyos korlátozások léteznek az eljárásban való részvételükre vonatkozóan, azonban ezek csakis kizárólag az eljárás hatékonyságának megőrzését szolgálhatják. A Bíróság felhívta továbbá az állam figyelmét, hogy eljárási szabályzatának 39. cikkével összhangban, az államnak lehetősége volt minden, a törzsi képviselők által előterjesztett indítványra reagálni. A fentiekre tekintettel a Bíróság a *pergátló kifogást* elutasította.<sup>37</sup> A *harmadik és a negyedik pergátló kifogás* eljárási szabálytalanságokra vonatkozott. A Bíróság ezeket (is) megalapozatlannak találta.<sup>38</sup> Az *ötödik beadványban* az állam a belföldi jogorvoslati lehetőségek ki nem merítésére hivatkozott, állítása szerint az áldozatok nem vették igénybe az EJAÉ 46. cikk által megkövetelt összes elérhető hazai jogorvoslati lehetőséget. Ennek tényét az áldozatok és képviselőik maguk sem vitatták; helyette arra hivatkoztak, hogy azok alkalmatlanok, és nem elég hatások ahhoz, hogy kellő védelmet biztosítsanak [EJAÉ 46. cikk (2) bekezdés]. A kérelmezők összesen négy kérelmet nyújtottak be a nemzeti hatóságok felé, de egyikre sem érkezett megfelelő válasz. A bíróság utalt korábbi joggyakorlatára, melyben kidolgozta a hazai jog-

<sup>35</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 14–17.

<sup>36</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 19–24.

<sup>37</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 25–29.

<sup>38</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 30–40.

orvoslati lehetőségek ki nem merítésére hivatkozó pergátló kifogások megítélésének szabályait. Ennek értelmében az államnak már az első, a Bizottsághoz benyújtott kérelmében hivatkozni kell a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének elmaradására; az állam hallgatása azt jelenti, hogy nincs ilyen jellegű kifogása. Másrészt az államnak konkrétan meg kell határoznia, mely hazai jogorvoslati lehetőségek maradtak kihasználatlanok, illetve bizonyítani kell ezek megfelelő és hatékony voltát. Tekintve, hogy Suriname csak a negyedik beadványában hivatkozott erre a tényre, továbbá nem adott egyértelmű választ arra, mely jogorvoslati lehetőségek maradtak kihasználatlanok, a Bíróság az állam kifogását elutasította.<sup>39</sup> A hatodik pergátló kifogás a nemzetközi eljárások duplikációjára vonatkozott. Suriname szerint a kérelmezők több mint egy nemzetközi szervezethez nyújtottak be kérelmet, ami az EJAÉ 46. cikkének 1. bekezdés (c) pontja értelmében kizárja a kérelemnek a Bizottsághoz történő benyújtását. Az állam utalt továbbá a *Moiwana Közösség kontra Suriname-ügyre*,<sup>40</sup> melyben megítélése szerint az EJAB már rendelkezett a tulajdonhoz való jogról, így a kérdés az EJAÉ 47. cikk (d) pontja értelmében ítélt dolognak számít, amely szintén kizárja a kereset befogadhatóságát. Az első eldöntendő kérdés ebben a körben az volt, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsághoz (a továbbiakban: ENSZ EJB), valamint Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottsághoz (a továbbiakban: ENSZ FMEB) benyújtott keresetek miatt függő ügynek – *litis pendentianak* – lehet-e tekinteni a szóban forgó ügyet? A Bíróság következtetése szerint az ENSZ EJB jelentéstételi eljárása, valamint az ENSZ FMEB korai jelző, illetve a sürgősségi eljárása – tárgyát, célját, természetét tekintve – nem vethető össze az EJAB eljárásával, figyelemmel arra, hogy az előbbieket általánosságban védik az emberi jogokat, illetve hívják fel a figyelmet az emberi jogi helyzetre, míg az amerikai rendszer előtti eljárás célja egy konkrétan meghatározott személyi kör védelme. Ebből is következően ENSZ EJB és az ENSZ FMEB által kibocsátott ajánlások és sommás megállapítások eltérőek az EJAB által hozott ítéletektől. A második eldöntendő kérdés arra vonatkozott, hogy vajon ítélt dolognak – *res iudicata* – lehet-e tekinteni a keresetben foglaltakat? Ennek feltétele a Bíróság szerint, hogy a két ügy azonos legyen, vagyis a feleknek, a jogalapnak és az eljárás céljának egyezőnek kell lennie. Amint azt a Bíróság megállapította, a három szempont egyike alapján sem lehet hasonlóságot felfedezni. Erre, valamint a fentebb kifejtettek tekintetével a Bíróság a hatodik pergátló kifogást is elutasította, mint megalapozatlant.<sup>41</sup> A hetedik pergátló kifogás az Afobaka gát építésével állt kapcsolatban, és arra vonatkozott, hogy egyrészt a gát még az EJAB joghatóságának, Suriname által 1987-ben történő elfogadása előtt épült, másrészt pedig a Suriname 1975-ben történt függetlenedése előtti eseményekért semmilyen nemzetközi felelősség nem terhelheti az államot. A bíróság az utolsó pergátló kifogást rövid úton elutasította, egyben utalt arra, hogy a per során a törzs képviselőinek, a gáttal kapcsolatos indítványa a korábbiakban elutasításra került.<sup>42</sup>

### 2.3. Az ügy érdemi része

Az eddig tárgyalt kérdések tisztázásával az utolsó akadály is elhárult a Bíróság előtt, hogy megállapítsa az EJAÉ 62. (3) cikk szerinti joghatóságát, egyben megkezdje az ügy érdemi tárgyalását. Ennek során, a bizonyítékok áttekintését követően a Bíróságnak az EJAÉ 2., 3.,

<sup>39</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 41–44.

<sup>40</sup> EAJB, *Moiwana Közösség kontra Suriname*, 2005. június 15. C Sorozat No. 124.

<sup>41</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 45–58.

<sup>42</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 59–61.

21., és 25. cikkek állítólagos megsértését kellett vizsgálnia; e vonatkozásban a Bíróságnak nyolc kérdésre kellett válaszolnia. *Először*: vajon a Saramaka emberek törzsi társadalmat alkotnak-e, ennek megfelelően vonatkoznak-e rá a speciális garanciák, melyek jogaik teljes körű gyakorlását hivatottak biztosítani? *Másodszor*: az EJAE 21. cikke által biztosított tulajdonhoz való jog vonatkozik-e a törzsi közösségekre, azok közösségi tulajdonformáira? *Harmadszor*: az állam elismerte-e a Saramaka emberek jogát a tulajdonra, mely a sajátos közös tulajdonon alapuló rendszerükből adódik? *Negyedszer*: milyen mértékű jog illeti meg a Saramaka embereket az általuk ősi földként aposztrofált területen található természeti kincsekre vonatkozóan? *Ötödször*: az állam adhat-e koncessziós jogot az ősi földeken található természeti kincsekre, és ha igen, milyen mértékben? *Hatodszor*: az állam által eddig adott koncessziós jogok kellően körül bástyáztak-e, a nemzetközi jog által elfogadott standardoknak megfelelően? *Hetedszer*: a jogi személyként történő állami elismerés hiánya lehetetlenné teszi-e, hogy közösségi tulajdont szerezzenek, és egyenlő mértékű bírói védelemben részesüljenek a tulajdonjogaik? *Nyolcadszor* – és egyben utoljára –: elérhetőek-e megfelelő és hatékony jogorvoslati lehetőségek a Saramaka emberek számára a hivatkozott megsértések ellen, melyek gátolják őket a közösségi tulajdon használatában és élvezetében?

Az *első kérdés* arra vonatkozott, hogy a Saramaka emberek törzsi társadalmat alkotnak-e, ennek megfelelően vonatkoznak-e rá a speciális garanciák, melyek jogaik teljes körű gyakorlását hivatottak biztosítani? Habár nem őslakosok a területen, a Saramaka embereket erős spirituális kötelékek fűzik ősi földjeikhez, ez szintén hasonlatossá teszi őket a törzsi közösségekhez. A föld, számukra nem csak megélhetésük forrása, hanem a kulturális identitásuk fontos eleme. A nyilvános tárgyaláson *Wazen Eduards*, főkapitány a következőképpen írta le kapcsolatukat az ősi földekkel: „Az erdő olyan számunkra, mint egy piac; innen szerezzük be a gyógyszereinket, vagyis a gyógynövényeinket. Itt vadászunk, hogy megszerezzük a szükséges húst. Az erdő tényleg az egész életünket jelenti. Amikor őseink az erdőbe menekültek, semmit nem vittek magukkal. Megtanulták, hogyan maradhatnak életben, mely növények ehetőek, hogyan elégítsék ki alapvető szükségleteiket az erdőben. Ez az egész életünk.”<sup>43</sup> Megvizsgálva gazdaságukat, megállapítható annak törzsi jellege: a törzsi nő tagjai földművelő tevékenységet folytatnak, továbbá különböző növényeket gyűjtenek. A férfiak feladata a vadászat és a halászat.<sup>44</sup> Mint az fentebb említésre került, az eljárást kezdeményező népcsoport nem őshonos a dél-amerikai kontinensen. A Bíróság megállapítása szerint ez nem zárja ki, hogy ugyanazokra a jogokra tartsanak igényt, mint az őslakos népek, tekintve, hogy: „osztják az őslakos népeket meghatározó tulajdonságokat úgy, mint a nemzet többi részétől eltérő társadalmi, kulturális és gazdasági hagyományok, saját maguknak az ősi földekkel való azonosítása, és saját életük – legalább részben – saját normákkal, szokásokkal és hagyományokkal történő irányítása.”<sup>45</sup> A Bíróság továbbá rávilágít, hogy ősi földjeikkel szoros spirituális kötelék fűzi őket össze: a föld számukra több, mint pusztán megélhetési forrás; az életmódjuk és a kultúrájuk átörökítésének elengedhetetlen feltétele. Számukra a föld elválaszthatatlanul összekapcsolódik a szabadságukért vívott történelmi küzdelemmel.<sup>46</sup> A Bíróság megállapította, hogy a fentiek fényében a Saramaka emberek törzsi társadalmat alkotnak.<sup>47</sup> A Bíróság erre tekintettel, nem látja indokoltnak, hogy eltérjen a korábbi ítéleteiben – köztük a *Moiwana Közösség kontra Suriname*-ügyben – tett

<sup>43</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 82.

<sup>44</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 83.

<sup>45</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 79.

<sup>46</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 82.

<sup>47</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 84.

megállapításaitól; vagyis, hogy az EJAE 1. cikkének értelmében az őslakos és törzsi közösségek jogainak védelme speciális intézkedések meghozatalát követeli.<sup>48</sup>

A második kérdés arra vonatkozott, vajon az EJAE 21. cikke által biztosított tulajdonhoz való jog vonatkozik-e a törzsi közösségekre, azok közösségi tulajdonformáira? A Bíróság felidézte korábbi ítéleteit, külön kiemelve a Yakye Axa-ügyben kifejtetteket: „mind az egyének egyéni tulajdona, mind az őslakos népek közösségi tulajdonformája védelmet élvez az EJAE 21. cikke értelmében.”<sup>49</sup> A Bíróság a 21. cikket mindig is a 29. cikk „b” pontjában foglaltaknak megfelelően értelmezte, amely tiltja az EJAE bármely rendelkezésének olyan értelmezését, ami a hazai rendelkezésekhez vagy más nemzetközi dokumentumokhoz képest megszorítóan értelmezi az EJAE által garantált jogokat. A Bíróság a korábbi ítéleteiben figyelembe vette a belső jog által biztosított jogokat, illetve a *Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet* (a továbbiakban: ILO) 169-es számú egyezményét.<sup>50</sup> Jelen ügyben az állam egyrésztől nem ismeri el a törzsi népek jogait a közös tulajdonra, másrésztől nem részese az említett ILO egyezménynek, ennek megfelelően a Bíróság nem hivatkozhatott rá. E nehézség leküzdése érdekében a Bíróság a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának*<sup>51</sup> (a továbbiakban PPJNE) 1. és 27. cikkeire, valamint a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának*<sup>52</sup> 1. cikkére hivatkozott, mely egyezségokmányoknak Suriname részes fele. A két egyezségokmány közös első cikkelyét a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága* (a továbbiakban: ENSZ GSZKJB) úgy értelmezte, mint amely az őslakos népekre is alkalmazható.<sup>53</sup> Az ENSZ EJB 23. számú tematikus elemzése értelmében, a PPJNE 27. cikke alkalmazható az őslakos népekre, tekintve azok kulturális identitását.<sup>54</sup> Az EJAE 29. cikk „b” pontjának értelmében az EJAE 21. cikkében rögzített jogot a Bíróság nem értelmezheti úgy, hogy az megszorító legyen a két egyezségokmányban garantált jogokhoz képest.<sup>55</sup>

Amint az megállapításra került, az EJAB elismeri az őslakos népek közösségi tulajdonformáit. A következő lépés a Bíróság számára az volt, hogy meghatározza, az állam megfelelő jogi kereteket biztosít-e ezen jogok érvényesítésének, belföldön. Erre vonatkozott a *harmadik kérdés*. Utalva a korábbi, Moiwana-ügyre, továbbá más nemzetközi szervezetek megállapításaira, a Bíróság megállapította, hogy Suriname nem ismeri el az őslakos népek közösségi tulajdonformáit. Az állam maga sem vitatta, hogy jogrendszere nem ismeri el a közösségi tulajdonformákat, helyette egyfajta előjogot biztosít számukra a földhasználat terén. Suriname négy indokot hozott fel, miért nem tehető felelőssé a közösségi tulajdonformák el nem ismerése miatt.<sup>56</sup> Ezek közül az első kettő, valamint az azokra – a Bíróság által – adott válasz kerül ismertetésre. *Először* is az állam szerint a Saramaka törzsek földbirtoklási rendszere, vagyis, hogy ki a tényleges tulajdonos, bizonytalan, ennek megfelelően az állam nem is ismerheti el. A Bíróság megállapította, hogy a fölbirtoklás rendszere

<sup>48</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 85–86.

<sup>49</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 89.

<sup>50</sup> Az ILO 169. számú egyezménye a bennszülött és törzsi népekről a független országokban (aláírás: 1989. június 27., hatály: 1991. szeptember 5.)

<sup>51</sup> Az ENSZ Közgyűlés 1966. december 16-i határozata (United Nations, Treaty Series, vol. 999, 171.)

<sup>52</sup> Az ENSZ Közgyűlés 1966. december 16-i határozata (United Nations, Treaty Series, vol. 993, 3.)

<sup>53</sup> ENSZ GSZKJB, *Jelentés az Orosz Federációról, 2003. december 12.* (U.N. Doc.

E/C.12/1/Add.94.) para 11.

<sup>54</sup> Az ENSZ EJB, *A kisebbségek jogairól szóló 23. számú tematikus elemzése* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) para 3.2.

<sup>55</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 90–96.

<sup>56</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 98–99.



egyértelműen megállapítható a korábbi tanúvallomások alapján.<sup>57</sup> Másodszer, állította Suriname, amennyiben az őslakos vagy törzsi népek különleges elbánásban részesülnek, az egyértelműen a lakosság többi részének diszkriminációját jelentené. A Bíróság erre vonatkozóan hangsúlyozta: „a nemzetközi jog régről ismert alapelve, hogy egyenlőtlen helyzetben lévő emberek egyenlőtlen kezelése nem feltétlenül jelent megengedhetetlen diszkriminációt.”<sup>58</sup> Összefoglalva, az állam jogrendszere pusztán előjogokat biztosít, ami nem garantálja a területeik hatékony, külső zavaró tényezők nélküli irányítását. A Bíróság – ahogyan korábban is – azon az állásponton van, hogy előjogok helyett – melyeket az állam bármikor elvehet, illetve harmadik személy tulajdonjoga felülírhat –, garantálni kell az őslakos és törzsi népek jogát ősi földjeikre. A pusztán bírói mérlegelésen alapuló jogok nem tekinthetők megfelelőnek.<sup>59</sup> Ennek megfelelően, a rendelkező részben a Bíróság előírta az állam számára e jogok garantálását.<sup>60</sup>

A negyedik, ötödik és hatodik kérdést – tekintve a köztük lévő szoros összefüggést – egyszerre érdemes tárgyalni. Ez a három kérdés képezi az ügy lényegét, ahogyan Marcos A. Orellana fogalmaz „ez az egész ügy szíve”.<sup>61</sup> A negyedik kérdés arra vonatkozott, hogy milyen mértékű jog illeti meg a Saramaka embereket, az általuk ősi földként aposztrofált területen található természeti kincsekre vonatkozóan? A Saramaka emberek álláspontja szerint ahhoz, hogy élvezhessék a 21. cikk szerint őket megillető jogokat, az szükséges, hogy minden – a hagyományosan általuk birtokolt földterületen található – természeti kincs felett rendelkezzenek.<sup>62</sup> Ezt támasztja alá ősi szokásjoguk, melynek értelmében, ahogyan egy kapitányuk fogalmazott: „a Saramaka embereket teljes körűen megilleti a jog, hogy birtokoljanak mindent [a tradicionális területeiken belül], a fák tetejétől egészen a legmélyebb helyekig, ahova ember lejuthat.”<sup>63</sup> Ezzel szemben az állam arra hivatkozik, hogy minden földdel kapcsolatos jog, különösen a föld felszíne alatt található természeti kincsek feletti rendelkezés, szükségszerűen az államot illeti. Suriname nem vitatja ugyan, hogy a Saramaka törzs hagyományosan birtokolt bizonyos földterületeket, és hogy ezekre a területekre vonatkozóan bizonyos mértékű érdekelttséggel rendelkezik. A két nézőpont közötti különbség az említett érdekelttség természetére és mértékére vonatkozik. Suriname alkotmányának, illetve az 1986-os bányászatról szóló rendelet rendelkezései egyfajta előjogot, engedélyt garantálnak a Saramaka embereknek, hogy az általuk tradicionálisan használt földterületeik felett rendelkezzenek, de minden tulajdonosi jog az államot illet, ennek megfelelően annak kezében van a feltáráshoz és kiaknázáshoz való jog. A Bíróság, utalva korábbi ítélezési gyakorlatára, hangsúlyozta, hogy az őslakos és törzsi népek gazdasági és kulturális túlélése a területeiken található természeti kincsekhez való hozzáférés függvénye. Továbbá hangsúlyozta, hogy „a területeik feletti rendelkezés és használat joga értelmét vesztené, ha nem vonatkozna a földön, illetve alatta található természeti kincsekre is.”<sup>64</sup> A Bíróságnak ezért meg kell határoznia, hogy mely – a Saramaka emberek ősi földjein található – természeti kincsek tekinthetőek alapvetőnek a Saramaka emberek túlélése szempont-

<sup>57</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 99–101.

<sup>58</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 99., 102–103.

<sup>59</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 115–117.

<sup>60</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 196.

<sup>61</sup> ORELLANA, Marcos A.: *Saramaka People v. Suriname*. *American Journal of International Law* Vol. 102, Issue 4 (October 2008), 841–847., 844.

<sup>62</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 118–119.

<sup>63</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 119.

<sup>64</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 119–122.

jából. – Ezzel egyébként a Bíróság adós maradt. – Az ötödik kérdés arra vonatkozott: adhat-e az állam koncessziós jogot az ősi földeken található természeti kincsekre, és ha igen, milyen mértékben? Suriname érvelése szerint, a Saramaka emberek földre vonatkozó jogai az erdők és az ásványkincsek tekintetében nem tartalmazhatnak semmilyen igényt túl azon, amely a törzs megélhetéséhez (földművelés, vadászat, halászat stb.), továbbá vallásos és kulturális igényei kielégítéséhez hagyományosan szükséges.<sup>65</sup> Ebből adódóan – mondja ki a Bíróság –, az állam nem vitatja az őslakos népek megélhetéséhez szükséges jogok meglétét. Mindazonáltal – ahogyan azt a Bíróság megjegyzi – „az EJAÉ 21. cikke nem értelmezhető úgy, mint amely mindennemű koncessziós jog átruházásától eltiltaná az államot” a Saramaka emberek – és egyéb őslakosok – által benépesített területen. A tulajdonhoz való jog védelme az EJAÉ 21. cikke alapján nem abszolút, és nem is lehet ilyen megszorító módon értelmezni, azt az állam – kivételes és különleges esetekben<sup>66</sup> – bizonyos feltételek mellett korlátozhatja, amennyiben a társadalom érdeke úgy kívánja.<sup>67</sup> Az említett korlátozások során annak érdekében, hogy azok ne veszélyeztessék a Saramaka emberek törzsként való túlélését, az államnak három, biztosítékul szolgáló előírást kell betartania. – A Bíróság szerint e biztosítékok célja, hogy megőrizték, megóvják és garantálják azt a különleges kapcsolatot, amely a Saramaka nép és az általa benépesített földterület között fennáll, amely szoros kapcsolat biztosítja törzsként való fennmaradásukat.<sup>68</sup> – Először is biztosítania kell a Saramaka emberek hatékony, ősi szokásaikat figyelembe vevő részvételét bármely, a területükön folyó, a természeti kincsek feltárásával vagy kiaknázásával kapcsolatos tárgyalások során; másodsor az államnak biztosítania kell, hogy a Saramaka emberek tisztességes részesevést kapjanak belőle; harmadszor az állam nem adhat semmilyen koncessziós jogot, amíg az arra kompetenciával bíró szervezetek nem készítenek környezeti és társadalmi hatástanulmányt.<sup>69</sup> A konzultációs folyamatnak jóhiszeműnek kell lennie, figyelembe kell vennie a kulturális szokásokat, továbbá egyezség elérését kell céloznia; vagyis az államnak nem elég pusztán tárgyalásokat folytatnia, hanem meg kell szereznie a tárgyaló partnerei szabad, előzetes és kellő tájékoztatáson alapuló hozzájárulását.<sup>70</sup> A második garanciával kapcsolatban a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az EJAÉ 21. cikke által megkövetelt kárpótlás nem csak a tulajdonjog teljes elvonása esetén jár, hanem annak rendszeres használatától való megfosztása esetén is. Ennek megfelelően a megfelelő kárpótláshoz való jog, egyfajta részesedéshez való joggá válik a törzs tagjainak irányába.<sup>71</sup> A Bíróság mind az érdemi, mind az értelmező ítéletben további garanciákat fogalmazott meg.<sup>72</sup> A hatodik kérdés arra irányult, vajon az állam által eddig adott koncessziós jogok kellően körülbástyáztak-e, a nemzetközi jog által elfogadott standardoknak megfelelően? A Bíróság

<sup>65</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 125.

<sup>66</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2008, augusztus 12. (interpretation) C sorozat No. 185. para. 49.

<sup>67</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 126–128.

<sup>68</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 129

<sup>69</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 129.

<sup>70</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 133–134.

<sup>71</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 138–140.

<sup>72</sup> A tulajdonjog korlátozásával kapcsolatban, a korábbiakban általános jelleggel a következőket állapította meg: „az EJAÉ 21. cikkének értelmében az állam annyiban korlátozhatja a tulajdonjog szabad gyakorlását és élvezetét, amennyiben az a) előzetesen törvényben rögzítésre került, b) szükséges, c) arányos, és d) törvényes cél elérését célozza egy demokratikus társadalomban” – EJAB: *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 127,137; EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2008, augusztus 12. (interpretation) C sorozat No. 185. para. 34.

elé került bizonyítékok szerint 1997 és 2004 között az állam több alkalommal adott koncessziós jogot fakitermelésre, illetve aranybányászatra az ősi Saramaka területeken, különféle vállalatoknak. Ezek során, az állami tisztviselők által is megerősítetten, nem minden esetben került sor egyeztetésre a Saramaka emberekkel.<sup>73</sup> Hasonlóképpen nem került sor a környezeti és társadalmi hatások feltérképezésére, előzetes hatástanulmányok segítségével, Suriname érvelése szerint azért nem, mert az állam által adott „*koncessziós jogok nem ütözköztek a Saramaka nép hagyományos érdekeivel.*”<sup>74</sup> A bizonyítékok szerint azonban a földeket a Saramaka emberek napi rendszerességgel használták a megélhetésükhöz szükséges tevékenységekhez. Pontosan ezeket, a törzs szempontjából elemi fontosságú területeket tették tönkre a koncessziós jogot szerzett vállalatok: tevékenységüket a legelemibb környezetvédelmi megfontolások mellőzésével folytatták; a környezet tönkretételének, a megélhetéshez szükséges javak kifosztásának és az előidézett társadalmi problémáknak az örökségét hagyva a Saramaka emberekre. Az okozott környezeti károk mellett a Saramaka emberek gazdasági károkat is szenvedtek; jelesül ősi földjeikről – kormányzati iratok által is alátámasztottan – nagy értékű fafajtákat termeltek ki anélkül, hogy ők maguk bármilyen ellentételezésben részesültek volna. Az EJAB a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az állam az ez idáig kibocsátott koncessziók során mulasztást követett el; ennek megfelelően megsértette az EJAE 21 cikkében foglalt jogokat, valamint – ahhoz kapcsolódóan – az EJAE 1. cikkét is.<sup>75</sup>

A hetedik és a nyolcadik kérdés hasonló természetük miatt szintén együtt kerül ismertetésre. A *hetedik kérdés* arra kereste a választ, hogy a jogi személyként történő állami elismerés hiánya lehetetlenné teszi-e, hogy a törzs tagjai közösségi tulajdont szerezzenek, és ezáltal a társadalom többi tagjával egyenlő mértékű bírói védelemben részesüljenek a tulajdonjogaik? Az állam már a pergátló kifogások között is felhozta érvként, hogy a törzsi képviselők hivatkozása az EJAE 3. cikkének megsértésére, nem képezheti a Bíróság vizsgálódásának tárgyát tekintve, hogy a Bizottság jelentésében erről nem esett szó. A Bíróság a kérdést rövid úton lezárta, idézve a pergátló kifogással kapcsolatos álláspontját; a közösség képviselői egyéb, a Bizottság álláspontjában nem hivatkozott jogokra is hivatkozhatnak, feltéve, hogy azok olyan tényekre vonatkoznak, melyek szerepelnek a Bizottság beadványában. A Bíróság szerint, mivel ez a követelmény teljesül, semmilyen akadálya sincs annak, hogy a Bíróság érdemben foglalkozzon ezzel a kérdéssel. Suriname két ellenérvet hozott fel: egyrészt megkérdőjelezte, hogy a manapság már nem zárt közösséget alkotó Saramaka emberek beazonosíthatóak lennének mint egyetlen jogi személy. Az állam itt elsősorban arra hivatkozott, hogy a törzsből számosan a városokba vagy más településekre költöztek, és nem tartják ősi szokásaikat. A Bíróság szerint az, hogy egyesek elszármaztak az ősi területekről, nem érinti a törzs többi, az ősi földjein maradt tagjának a jogállását.<sup>76</sup> Suriname második ellenérve szerint az EJAE az egyén számára biztosítja az önálló jogi személyiségként történő elismerést, és nem egy különálló nép számára. A Bíróság szerint az állam feladata, hogy a sebezhető, kirekesztett és diszkriminációt elszenvedő egyének számára biztosítsa azokat a törvényi és közigazgatási feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra az egyezményben garantált jogok gyakorlását, a törvény előtti egyenlőség elvének megfelelően. A kérdés az, hogy ez a követelmény a Saramaka embereket mint csoport-

<sup>73</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 142., 147.

<sup>74</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 148.

<sup>75</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 149–154

<sup>76</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 160–164.

tot illetik-e meg, vagy pusztán mint egyéneket.<sup>77</sup> Az állam jelenleg nem ismeri el a Saramaka embereket mint csoportot, önálló jogi személyként. Egyesével bírósághoz fordulhatnak, de az csak az adott személy ügyében hozhat ítéletet, annak tulajdonhoz való és egyéb jogai tekintetében. Az EJAB szerint, amennyiben az állam elismerné őket önálló jogi személyként, figyelembe véve ősi szokásaikat, az nagyban megkönnyítené az igényérvényesítésüket. Azt a Bíróság is elismeri ugyanakkor, hogy nem ez az egyetlen lehetséges út, de adott helyzetben csak ez képes a kiszolgáltatott helyzetben lévő Saramaka emberek számára hatékony védelmet garantálni. Tekintettel erre, a *Bíróság megítélése szerint az államnak el kell ismernie a Saramaka nép jogi személyiségét, ameddig ez nem történik meg, az állam jogsértése fennáll* az EJAE 3. cikke tekintetében, továbbá ehhez kapcsolódóan a 21., 25., 1. (1), 2. cikke vonatkozásában.<sup>78</sup> A *nyolcadik* és egyben utolsó tisztázandó kérdés arra vonatkozott, hogy elérhetőek-e megfelelő és hatékony jogorvoslati lehetőségek a Saramaka emberek számára a hivatkozott jogsértések ellen, melyek gátolják őket a közösségi tulajdonuk használatában és élvezetében? A Bizottság és a törzs képviselői szerint az állam által biztosított jogi garanciák nem biztosítanak megfelelő védelmet az őslakos és törzsi népek közösségi tulajdonformái számára, azok csak az egyéni panaszok elbírálására alkalmasak. Az állam ezzel szemben arra hivatkozik, hogy a belföldi jogorvoslati eljárásai hatékonyak, ennek ellenére a panaszos felek nem vették igénybe őket. A Bíróság idézte korábbi joggyakorlatát, mely szerint a hatékony jogorvoslat nem merül ki a bíróságok és formálisnak mondható eljárások létezésében; azoknak a valóságban is hatékonyan kell működniük. A Bíróság, számba véve az állam jogrendszerében elérhető jogorvoslati lehetőségeket, megállapította, hogy azok nem tekinthetők megfelelőnek az EJAE 25. cikkének értelmében, így megállapította annak sérelmét, valamint ahhoz kapcsolódóan az EJAE 21. és 1. (1) cikke sérelmét.<sup>79</sup>

#### 2.4. Jóvátételi intézkedések

A Bíróság az EJAE 63. cikke által biztosított jogkörénél fogva – a jogsértés tényének megállapítását követően – rendelkezett a szükséges *jóvátételekről*.<sup>80</sup> A Bíróság megállapította, hogy a Saramaka emberek tekinthetőek az ügy sértettjeinek anélkül is, hogy egyesével történő azonosításuk szükséges lenne. A Bíróság megjegyezte továbbá, hogy tekintve ősi szo-

<sup>77</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 166.

<sup>78</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 167–175.

<sup>79</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 176–185.

<sup>80</sup> Véleményem szerint az EJAB joggyakorlatának legkiemelkedőbb területe a jóvátételek kérdésköre. Ellentétben az *Emberi Jogok Európai Bíróságával* (a továbbiakban EJEB) az EJAB sohasem elégedett meg pusztán a jogsértés deklarálásával – ahogyan azt európai megfelelője tette jó néhány esetben –, helyette minden esetben anyagi és nem anyagi kártérítést ítél meg. Ezzel kapcsolatban a *Loayza-Tamayo ügyben* (EJAB, *Loayza-Tamayo kontra Peru*, 1998. november 27. C Sorozat No. 42) bevezetett ún. *életprojekt-elméletek* van különös jelentősége. E szerint a jóvátétel megítélésekor figyelembe kell venni, hogy a jogsértés bekövetkeztét megelőzően milyen lehetőségek álltak nyitva az áldozat számára, milyen ambíciói voltak. Az életprojekt-elméletet azóta is viták övezik, egyes vélemények szerint – vitathatatlan előnyei ellenére is – alulértékeli az emberi élet elvesztését; a megítélt kárpótlás gyakran alulmarad az elhunyt fizetéséhez képest, és nem pótolja azt a munkát, amelyet az a háztartásban vagy a ház körül végzett. Azonban tény, hogy az áldozatok számára még így is előnyös. – SHELTON, Dinah: Remedies in the Inter-American System. *American Society of International Law Proceedings* 1998 (Vol. 92) 202–206., 203.; RAISZ Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikai Bíróságának kölcsönhatásában*, Novotni Kiadó, Miskolc 2010, 97–98.

kásjogukat, mely szerint minden Saramaka ember a 12 lős egyikéhez tartozik, a beazonosításuk – amennyiben szükség lenne rá – nem lenne lehetetlen feladat.<sup>81</sup> Jóváértelként a Bíróság számos intézkedést rendelt el. *Először* is előírta az állam számára, hogy jelölje ki az ősi földeket, és biztosítson felettük kollektív jogokat a Saramaka emberek számára; továbbá, amíg ez meg nem történik, tartózkodjék bármiféle koncessziós jog adásától. *Másodszor*: ismerje el a Saramaka emberek kollektív jogi személyiségét. *Harmadszor* törölje el vagy változtassa meg azokat a belföldi jogszabályokat, amelyek akadályozzák a Saramaka emberek tulajdonjogának hatékony védelmét, ezzel egy időben előzetes, hatékony és teljes körű tájékoztatáson alapuló tárgyalások során hozzon olyan intézkedéseket, melyek garantálják a Saramaka emberek kollektív tulajdonjogát. *Negyedszer*: hozzon olyan intézkedéseket, melynek révén elismerik és garantálják a Saramaka emberek jogát a területükön történő bármilyen beruházás esetén az előzetes konzultációra, valamint a bevételből történő részesedésre. *Ötödször*: biztosítsa, hogy bármilyen jövőbeli beruházás megkezdése előtt sor kerüljön a szükséges környezeti és társadalmi hatástanulmányok elfogadására. *Hatodszor*: fogadjon el törvényhozási és közigazgatási garanciákat, melyek közösségi földbirtok rendszerükkel összhangban biztosítják hatékony védelmüket az emberi jogsértésekkel – különösképpen a tulajdonnal összefüggő jogaik sérelmével – szemben.<sup>82</sup> Továbbá mint jóváérteli intézkedést írta elő a Bíróság a *következő tevőleges kötelezettségeket*: (i) az ítélet bizonyos részeinek holland nyelvre történő lefordítását és publikálását; (ii) két Saramaka nyelvű rádióadás finanszírozását, melyben az ítélet bizonyos részeit közlik.<sup>83</sup>

Az *anyagi kártérítés* mértékét a Bíróság 75 ezer amerikai dollárban állapította meg, tekintettel az előzetes konzultáció és bármiféle részesedés biztosítása nélkül kitermelt fára, továbbá a Saramaka emberek által hagyományosan használt földterületekben keletkezett vagyoni kárra.<sup>84</sup>

*Nem anyagi kártérítésként* a Bíróság 600 ezer amerikai dollárt ítelt oda egy, a Saramaka emberek javára tevékenykedő és a jövőben felállításra kerülő pénzügyi alap számára. Az összeg megítélésekor a Bíróság tekintettel volt a Saramaka emberek által folytatott hosszadalmas küzdelemre, valamint az elkeseredettségre, amelyet az okozott, hogy a hazai jogrendszer nem képes őket megvédeni az emberi jogsértésektől, továbbá, hogy megkérdőjelezték ősi vallási és kulturális értékeiket, átalakították társadalmukat.<sup>85</sup>

A *perbeli kiadások* fedezése céljából az EJAB 70 ezer amerikai dollárt ítelt meg a Saramaka Önkormányzatok Szövetségének.<sup>86</sup>

Az ítélet rendelkező részében megerősítésre kerültek a korábban megállapított jogsértések, jelesül az EJAE 1. (1), 2., 3., 21., és 25. cikkek sérelme. Ennek megfelelően a Bíróság ismételten rögzítette a korábban ismertetett és az állam számára elrendelt tevési kötelezettségeket.<sup>87</sup>

<sup>81</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 186–188.

<sup>82</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 194.

<sup>83</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 196.

<sup>84</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 200.

<sup>85</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 201.

<sup>86</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 203–207.

<sup>87</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 214.

Sajnálatos módon Suriname a mai napig nem teljesítette az ítéletben rögzítettek nagy részét.<sup>88</sup> Az ehhez hasonló problémák megoldása érdekében javasolta *Dinah Shelton* – már 15 évvel ezelőtt –, hogy ajánlatos lenne létrehozni egy ellenőrző feladatot ellátó mechanizmust, az amerikai rendszer keretein belül.<sup>89</sup>

### 3. Nemzetközi kitekintés

Annak érdekében, hogy az amerikai rendszer által garantált jogvédelem hatékonysága megítélhető legyen, a következőkben vázlatosan ismertetem az ENSZ, valamint az *Európa Tanács* és az *Afrikai Unió* keretein belül garantált védelmet. A PPJNE végrehajtását ellenőrizni hivatott ENSZ EJB számos ügyben<sup>90</sup> foglalkozott az őslakos népek jogaival. Habár az ENSZ EJB joggyakorlata védelmet nyújt az őslakos népeknek egy-egy adott jogsértés esetén, azonban meg kell jegyezni, hogy következetesen tartózkodik attól, hogy a PPJNE 1. cikkében garantált önrendelkezési jogot úgy tekintse, mint ami a kisebbségeket is megilleti: vagyis következetesen tartózkodik attól, hogy elismerje az őslakos népek önrendelkezési jogát. Ennek egyik valószínű magyarázata, hogy a kisebbségek és az őslakosok elhatárolása nem pusztán jogi kérdés, sőt mi több, inkább politikai, amelyben az ENSZ EJB nem kíván állást foglalni.<sup>91</sup> További kritikaként jegyzi meg *Malgosia Fitzmaurice*, hogy a PPJNE 27. cikke által előírt küszöbérték más nemzetközi dokumentumokhoz és nemzeti szabályozásokhoz képest magasnak tekinthető.<sup>92</sup> Hasonlóan az ENSZ EJB-hez, az *Emberi Jogok Európai Bizottsága* (a továbbiakban: EJE Biz) az őslakos népeket kisebbségként, nem pedig önálló népként határozta meg, egyben óvakodott attól, hogy az általuk képviselt kulturális értékre alapozva garantáljon bármiféle védelmet. Az ilyen irányú kereseteket az EJE Biz következetesen elutasította, a vizsgálat tárgyát – hasonlóan az amerikai rendszerhez – a tulajdonhoz való jog vagy valamilyen eljárási jog sérelme jelentette; azonban a kezdeti joggyakorlatban ezek nagy részét is befogadhatatlannak nyilvánította.<sup>93</sup> Fordulat csak 2010-ben következett be a *Handölsdalen* ügyben,<sup>94</sup> ahol az Emberi Jogok Európai Bírósága részben befogadhatónak nyilvánított egy, az őslakosokkal foglalkozó ügyet; jól lehet az ítéleté-

<sup>88</sup> PRICE: i. m. 11.

<sup>89</sup> SHELTON: i. m. 206.

<sup>90</sup> ENSZ EJB, *Lubicon Lake Band kontra Kanada*, 1990. március 26. (CCPR/C/38/D/167/1984); ENSZ EJB, *Ilmari Länsman és társai kontra Finnország*, 1994. október 26. (CCPP/C/52/D/511/1992); ENSZ EJB, *Jouni E. Länsman és társai kontra Finnország*, 1996. október 30. (CCPR/C/58/D/671/1995); ENSZ EJB, *Jouni E. Länsman és társai kontra Finnország*, 2005. március 17. (CCPR/C/83/D/1023/2001); ENSZ EJB, *Angela Poma Poma kontra Peru*, 2009. március 27. CCPR/C/95/D/1457/2006.

<sup>91</sup> KOVLER, Anatoly: International Protection Mechanism of Indigenous Peoples, in: *The Yearbook of Polar Law* (ed: Gudmundur Alfredsson and Timo Koivurova); vol. 4 (2012), 205–225.; 212–213.

<sup>92</sup> FITZMAURICE, Malgosia: Tensions Between States and Indigenous People over Natural Resources in Light of the 1989 ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries and the 2007 UN Declaration on the Rights of Indigenous peoples (Including Relevant National Legislation and Case-Law), in: *The Yearbook of Polar Law* (ed: Gudmundur Alfredsson and Timo Koivurova); vol. 4 (2012), 227–260.; 242–243.

<sup>93</sup> EJE Biz, *Östergen és mások kontra Svédország*, 1991. március 1. (13572/88); EJE Biz, *Könkämä és 38 más saami falu kontra Svédország*, 1996. november 25. (27033/95); EJE Biz, *Johtti Sapmelacaat r.y. és mások kontra Finnország*, 2005. január 18. (42969/98)

<sup>94</sup> EJE Biz, *Handölsdalen sámi falu és mások kontra Svédország*, 2010. március 30. (39013/04)

ben igyekezett kerülni a kisebbség és az őslakos kifejezéseket.<sup>95</sup> Az EJEK ezzel együtt többször hangsúlyozta, hogy az *Emberi Jogok Európai Egyezménye*<sup>96</sup> nem garantál különleges védelmet a kisebbségeknek, az egyezményben garantált jogok mindenkit megilletnek.<sup>97</sup> Éppen ezért nem meglepő – írja *Timo Koivurova* –, hogy az európai őslakos népek az ilyen jellegű vitáikat inkább az ENSZ EJK elé terjesztették, mintsem az *Európa Tanács* intézményei elé.<sup>98</sup> Az afrikai kontinensen az első, földrengésszerű változást hozó ügy az *Endorois* ügy volt, melyben az *Ember és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága* (a továbbiakban: ENJABiz) megállapította, hogy a koncessziók odaítélése során Kenya megsértette az *Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájának* 21. cikkét, amely rögzíti a népek önrendelkezési jogát a területükön található természeti kincsekre.<sup>99</sup> Mindamellert az ENJABiz nagymértékben támaszkodott az EJK joggyakorlatára, jelesen a Saramaka-ügyben tett megállapításaira, az effektív részvételt és az előzetes tájékoztatáson alapuló beleegyezést illetően.<sup>100</sup>

#### 4. Az ítélet utóélete, következtetések

Az EJK, amely mindig is híres volt arról, hogy úttörő módon értelmezi a meglévő jogot – a többi emberi jogvédelemmel foglalkozó fórumhoz hasonlóan –, hosszú utat tett meg az őslakosok jogainak elismeréséig. Amikor azonban elérte ezt a pontot; forradalmian, explicit anyagi jogi normák nélkül, evolutív értelmezést alkalmazva vitte végbe. Az első lépés a *Mayagna (Sumo) Awas Tingni-ügy* volt, melyben az EJK először nyilvánított befogadhatónak egy, az őslakosok jogaival foglalkozó ügyet. Ez az ügy jelölte ki az irányvonalat, ebbe illeszkedik a Saramaka-ügy, amely mérföldkő jelentőségű, ebben minden szerző egyetért, azonban eltér a véleményük azt illetően, miben rejlik az ítélet jelentősége. Lisl Brunner szerint ez az első olyan – nemzetközi törvényszék által hozott – ítélet, mely kimondja, hogy egy törzsi közösségben élő, földjéhez szorosan kötődő – a területen nem őslakos – népet az őslakos népekkel egyenlő védelem illet meg.<sup>101</sup> Richard Price – aki szakértőként vett részt az ügyben – a kollektív jogalanyiség elismerésében látja az ügy igazi jelentőségét. Fergus MacKay – aki a törzset segítő jogászok egyik volt – a népek önrendelkezési jogának deklarálását hangsúlyozza az ítélet kapcsán.<sup>102</sup>

Az ítélet megerősítette az EJK korábbi ítélkezési gyakorlatát az őslakos népek jogait illetően: továbbra is a tulajdonhoz való jog és az eljárási garanciák alkotják a gerincét a Bíróság által garantált védelemnek. Kiemelkedő jelentőségű, hogy kinyilvánította: a nem őslakos népeket is ugyanolyan védelem illeti meg ősi földjeikre, mint az őslakos népeket. A Bíróság továbbá hangsúlyozza az ősi földek és a természeti kincsek közötti szoros kapcsolatot a kollektív tulajdonjogok fontosságával együtt; ugyanakkor azt is világossá tette a jö-

<sup>95</sup> KOVLER: i. m. 218–222.

<sup>96</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (aláírás: 1950. november 4., hatálybalépés: 1953. szeptember 3.)

<sup>97</sup> EJEK, *G és E kontra Norvégia*, 1983. október 3. (9278/81 és 9415/81).

<sup>98</sup> KOIVUROVA, Timo: Jurisprudence of the European Court of Human Rights Regarding Indigenous Peoples: Retrospect and Prospects, *International Journal on Minority and Group Rights* 18 (2011). 11.

<sup>99</sup> Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája (aláírás: 1981. június 27., hatálybalépés: 1986. október 26.)

<sup>100</sup> ENJABiz, *Endorois kontra Kenya* ügy, 2010. február 4. (276/2003) paras. 252–268.

<sup>101</sup> BRUNNER: i. m. 711.

<sup>102</sup> PRICE: i. m. 2.

vőre nézve, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, nem értelmezhető úgy, mint amely kizárja azt, hogy az állam koncessziós jogot adjon az ősi földeken található természeti kincsekre. Az EJAE illetően értelmezése megfelel a dél-amerikai politikai realitásoknak. – Az államok ugyanis nem szívesen mondanak le a szuverenitásukról és a természeti kincseikről, jöhetnek az ENSZ Közgyűlés 1803-as számú határozata alapján a földben található kincsek nem az állam kormányát, hanem a lakosságot illetik meg.<sup>103</sup> – Ugyanakkor rámutat a tulajdonjogra alapított védelem gyenge pontjaira is. – Lásd következő bekezdést! – Az ilyen koncessziók adása esetén az államnak be kell tartania bizonyos, a nemzetközi jogban ismert garanciákat. Véleményem szerint az ítéletben foglalt megállapítások bölcs belátással próbálnak egyensúlyt teremteni az emberi jogok és az állam igényei közt: hosszú távon nyilvánvalóan nem tartható fenn az az állapot, hogy az államot örökre elzárják a területén található ásványkincsek egy részétől. Ez a megoldás valószínűleg csökkentené az államok együttműködési hajlandóságát. Az ideális megoldás az lenne, ha sikerülne olyan egyezséget kötni, amely egyszerre szolgálja az emberi jogokat és az állam érdekeit. A Bíróság megadta a kezdő lökést, hogy milyen sikerrel, az a jövő zenéje.

Az imént említett korszakalkotó jelentőségű megállapítások ellenére a jelen ítélet és az EJAB joggyakorlata számos kérdést nyitva hagyott; Orellana szerint ezek a kérdések egyben rávilágítanak az EJAB eddigi joggyakorlatának gyenge pontjaira. *Egyrészt*: mely kritériumok alapján lehet a természeti kincseket nélkülözhetetlennek tekinteni a csoport túlélése szempontjából? *Másodszor*: a haszonból való részesedés csak azokra a természeti kincsekre vonatkozik, amelyek szükségesek a csoport túléléséhez, vagy minden természeti kincsre, ami a csoport ősi földjein található? *Harmadszor*: milyen követelmények alapján lehet eldönteni, hogy a projektnek jelentős hatása van a környezetre, ezáltal megindításához szükség van az őslakosok beleegyezésére? *Negyedszer*: nem áll-e ellentétben a jogi biztosítékok céljával és egész belső logikájával az, hogy amennyiben a projektbe az őslakosok a teljes körű tájékoztatást követően beleegyeztek és annak hasznáiból részesedtek; megengedhető-e a tulajdonjog korlátozása vagy megfosztása olyan földek, területek és természeti kincsek esetén, melyek bolygatása súlyosan veszélyezteti a törzs túlélését. Magyarán szólva, az előzetes tájékoztatáson és szabad akaratlan alapuló beleegyezés és a haszonból való részesedés vajon nem a népcsoport eltűnésének pénzben kifejezett ellenértékét tükrözi-e? Erősebben fogalmazva nem jelenti-e azt, hogy a gazdag nagyvállalatok megvehetik azt, aminek az értékét pénzben aligha lehet kifejezni? A fenti kérdések elkerülése végett Orellana javaslata az, hogy az őslakosok földjeinek védelmét, a tulajdonhoz való jog helyett inkább az élethez való jog védelmére kell helyezni, hangsúlyozva a fennmaradáshoz való jogukat és azt, hogy ehhez szükségük van a területükön található természeti kincsekre. Így mivel az élethez való jog – szinte – korlátozhatatlan, biztosítani lehetne, hogy az adott törzsek érdekei minden esetben elsőbbséget élvezzenek. Ugyanakkor – hívja fel a figyelmet maga Orellana – ez a megoldás elkerülhetetlenül feszültséget okozna a törzsek és az államok közt.<sup>104</sup>

Az okozott természeti károsodás nagyságának felbecsülése szintén hagy maga után tisztázandó kérdéseket. A Bíróság ugyanis – egyelőre – nem tisztázta, milyen szempontok, illetve milyen módszer alapján becsüli fel az okozott kárt.<sup>105</sup> Tekintve, hogy az ítéletben több

<sup>103</sup> Az ENSZ Közgyűlésének 1962. január 12-i határozata (UN Doc. A/5217 (1962)), paras. 1–8.

<sup>104</sup> ORELLANA: i. m. 846–847.

<sup>105</sup> A kár becsülésével kapcsolatos nemzetközi kitekintés: SANDOVAL COUSTASSE, Juan Guillermo–SWEENEY–SAMUELSON, Emily: Adjudicating Conflicts Over Resources: The ICJ's Treatment of Technical Evidence in the Pulp Mills Case. *Goettingen Journal of International Law* Vol 3, No 1 (2011): Resources of Conflict – Conflicts over Resources, 447–471.



helyütt is található utalás súlyos és visszafordíthatatlan természeti károsodásra,<sup>106</sup> a megítélt összeg nem mondható jelentősnek. Mindenképpen üdvözlendő azonban, hogy a megítélt pénzbeli kártérítéssel a Bíróság rávilágít az emberi jogok és a környezet védelmének kapcsolatára.<sup>107</sup>

Végezetül néhány szerző – többek közt *Ariel E. Dulitzky* – szerint e törzsek kultúra alapján történő beazonosítása nem a legmegfelelőbb módszer, annak ellenére, hogy jelen ügyben kiválóan működött, mivel a Saramaka nép és a Maroon csoportok is jellegzetesen elkülönülő kulturális hagyományokkal rendelkeznek. Nem ez a helyzet sok más, a földjéért küzdő népcsoport – példának okáért a *remanentes de quilombos* – esetében. Az említett szerzők szerint a kulturális megközelítés helyett inkább valamilyen etnikai alapú azonosítási eljárást kellene bevezetni.<sup>108</sup>

Mint az a harmadik fejezetben ismertetett összehasonlításból – véleményem szerint – látható: az amerikai rendszer keretein belül garantált jogvédelem – a jelen fejezetben említett gyengeségeire ellenére is – a többi emberi jogi mechanizmushoz képest messze a leghatékonyabban képes védeni és képviselni az őslakosok érdekeit. Az EJAB tevékenységének hála, az őslakos népek joga ősi földjeikre nem marad üres akadémiai dogma: a nemzetközi jog élő intézménye, mellyel minden jövőbeli jogsértőnek számolnia kell. Ez a védelem követendő példaként szolgálhat a többi emberi jogvédelmi rendszer számára is, ahogyan ezt az Endorois-ügy is kiválóan példázza. Az emberi jogi mechanizmusok ilyen kölcsönhatása több szempontból is előnyös: *egyrészt* az implementáló rendszer egy jól működő, bizonyított megoldást vehet át, *másrészről* az implementáció hozzájárul ahhoz, hogy az őslakosok jogai az egész világon egységes – az amerikai rendszeren belül garantálthoz hasonló szintű – védelemben részesüljenek.

---

<sup>106</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, paras. 150–152.

<sup>107</sup> ORELLANA: i. m. 847.

<sup>108</sup> PRICE: i. m. 10.

## MÖGLICHKEITEN DER HARMONISIERUNG DER VERBRAUCHSTEUERSÄTZE VON ALKOHOLPRODUKTEN

PETRA MIHÁLYI\*

Die Verbrauchsteuersätze von Alkoholprodukten sind in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Die Frage der Harmonisierung der Steuersätze ist in der jüngsten Vergangenheit aufgekommen. Es wurden mehrere Vorschläge untersucht, wie die weitere Harmonisierung verwirklicht werden könne. Da Einstimmigkeit für Annäherung der Steuersätze erforderlich ist, ist es sehr schwierig, dass die Interessen der 27 Mitgliedstaaten übereinstimmen. Deshalb sehe ich die Lösung in der Schaffung der Verstärkten Zusammenarbeiten. Es gibt einige Mitgliedstaaten, deren Interessen sich gleichen und die ihre Steuersätze nicht nur annähern werden, sondern sogar angleichen werden.

**Schlüsselwörter:** Verbrauchsteuersätze, Steuerharmonisierung, Verstärkte Zusammenarbeit, Alkoholprodukte, Europäische Union, unterschiedliche wirtschaftlichen Lagen.

Az EU-tagállamokban az alkoholdermékek jövedéki adómértékei rendkívül eltérőek. Az adómértékek harmonizációjának kérdése a közelmúltban komolyan előtérbe került. Több javaslatban vizsgálták, hogyan lehetne megvalósítani további harmonizációt, közelíteni az adómértékeket. Mivel ennek megvalósításához egyhangúságra van szükség, ezért rendkívül nehéz lenne 27 tagállam érdekeit összehangolni. Ezért a harmonizáció jegyében megerősített együttműködések létrehozatalában látom a megoldást, hiszen vannak olyan tagállamok, melyek érdekei megegyeznek, és így nem csak közelíteni, hanem teljesen össze is tudják hangolni adómértékeiket.

**Kulcsszavak:** jövedéki adómértékek, adóharmonizáció, megerősített együttműködés, alkoholdermékek, Európai Unió, eltérő gazdasági berendezkedések.

### Einleitung

Die Steuer ist eine Form des Zustandseinkommens, eine wiederkehrende Zahlungsverbindlichkeit, welche der Staat für die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben verwenden kann. Als Steuersubjekt werden die natürliche Person, die Personengesellschaft und die juristische Person bezeichnet. Der Staat stellt keine direkte Gegenleistung für die Steuer, die Einnahme der Steuer wird durch den Zwang gesichert, somit ist die Steuer das Mittel der Wiederverteilung des Nationaleinkommens und der Verwirklichung von wirtschaftspolitischen Zielen.

Die nationalen Steuerpolitiken sind das grundlegende Element der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, weil sie die wichtigen Einflussfaktoren der Wirtschaft sind. Der Binnenmarkt ohne Grenzen ist das Hauptelement der Integration, deren grundsätzliches Kriterium es ist, dass sie Wettbewerbsbedingung für alle potentiellen Marktteilnehmer identisch sein lässt. Die Gemeinschaftsharmonisierung der Steuern wird auf die Einstimmung mit erforderlichem Maß der Steuerregeln der Mitgliedstaaten zur Versicherung des ehrlichen freien Wettbewerbes und zur Liquidation von handelsverzerrenden Unterschieden, ihr wirk-

---

\* Dr. PETRA MIHÁLYI

PhD-Student

Universität Miskolc, Staat- und Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Finanzrecht

3515 Miskolc-Egyetemváros

mihalyipetra1988@gmail.com

licher Inhalt passt sich zu dem jeweiligen Integrationsgrad der Gemeinschaft an.<sup>1</sup> Zum Beispiel erheben die Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben jeglicher Art auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben.<sup>2</sup>

Zur Durchsetzung der Steuerharmonisierung sind grundsätzlich zwei Ansichten entstanden. Nach einem Konzept muss die Vereinheitlichung das Ziel werden, damit Unterschiede zwischen Steuerpolitik und Steuersystem der Mitgliedstaaten beseitigt, Steuergattungen und Steuersätze vereinheitlicht werden. Die andere Ansicht ist, dass die Interessen der Mitgliedstaaten beachtet werden müssen, dafür wird vorgeschlagen, dass ein differenziertes Herangesehen an die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hinreichend für die Steuerpolitik sein könnte. Die Harmonisierung ist bis jetzt in der Form des Kompromisses zwischen den zwei Begriffen in der Europäischen Union verwirklicht worden. Der Grund dafür ist, dass sich die spezifischen Formen der Steuerharmonisierung auf die Höhe der Steuereinnahmen und den öffentlichen Haushalt auswirken. Deswegen bestehen derzeit beträchtliche Unterschiede zwischen den Steuersystemen der Mitgliedstaaten.<sup>3</sup>

Zwar war der Harmonisierungsversuch auf dem Gebiet der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuer) praktisch von Anfang auf der Tagesordnung, aber es wurde kein großer Fortschritt gemacht. Gerade im Bereich der Verbrauchsteuer sind keine Schritte erfolgt, die die Annäherung von Steuersätzen der Mitgliedstaaten begünstigt hätten.

Die Studie befasst sich mit der Verbrauchsteuer der Alkoholprodukte von den Verbrauchsprodukten, innerhalb dieser mit der Frage des Steuersatzes, weil dies das umstrittenste Gebiet ist. Da sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Geschichte, Geographie und Kultur, in sehr unterschiedlichen Wirtschaftslagen befinden, bestehen große Unterschiede auf dem Gebiet der Verbrauchssteuer. In den Mitgliedstaaten werden nicht die gleichen Alkoholprodukte bevorzugt und in der Getränkverbrauchsstruktur zeigt sich ein veränderliches Bild.

Die Studie zielt darauf ab, dass die unterschiedlichen Verbrauchsteuersätze der Alkoholprodukte der Mitgliedstaaten anhand eines Systems angenähert werden können. Dazu erachte ich es als notwendig, die Geschichte der Verbrauchsteuerharmonisierung und die erzielten Ergebnisse vorzustellen. Die Vorschläge, welche für die Harmonisierung der Steuersätze von Alkoholprodukten gemacht wurden, werden darin dargestellt. Diese Vorschläge haben das Thema der Studie unter anderem inspiriert, die Fragen sind in der neuen Vergangenheit eingetreten. Wie ich schon erwähnt habe, übernimmt die Studie die Ausführung eines Lösungsvorschlags, der zwar keine Kooperation mit allen Mitgliedstaaten verwirklicht, aber dazu dienen kann, eine zu erreichen. Ich sehe diese Möglichkeit in der Einrichtung einer dauerhaften verstärkten Zusammenarbeit.

## 1. Die Geschichte des Prozesses der Harmonisierung der Verbrauchsteuer

Die Verbrauchsteuer ist eine einphasige indirekte Steuer, sie belastet eine bestimmte Ware und der Lastenträger der Steuer ist ähnlich wie bei der Mehrwertsteuer Endverbraucher des

---

<sup>1</sup> GALÁNTAINÉ Máté Zsuzsanna, Az adójog-harmonizáció fő jellemzői az Európai Unióban, *Külgazdaság* 2003/6, 55–65.

<sup>2</sup> Artikel 110. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>3</sup> LOSONCZI Miklós, EU-csatlakozás, adóharmonizáció és Magyarország nemzetközi versenyképessége, *Külgazdaság* 2003/9, 59–74.

Produkts.<sup>4</sup> Die Integration der Harmonisierung der indirekten Steuern wurde im Gegensatz zu direkten Steuern in den Römischen Verträgen abgefasst. Art. 93 EG-Vertrag<sup>5</sup> hat die Harmonisierungspflicht auf Umsatzsteuern, Verbrauchsteuern und anderen indirekten Steuern auf Gemeinschaftsebene für den gemeinsamen Markt geregelt, weil diese Steuergattungen auf dem Preis der Produkte und der Leistung wirken und den freien Warenverkehr behindern können.<sup>6</sup> So ist die Art. 93 die rechtliche Grundlage der Tätigkeit der indirekten Steuerharmonisierung der Gemeinschaft. Somit steht das Verbrauchsteuersystem der Gemeinschaft in engem Zusammenhang mit Umsatzsteuern und mit Regeln des gemeinsamen Binnenmarktes.

Der Artikel legt nicht die Form der Rechtsnorm fest, aber diese überweisende Mehrheit ist Richtlinie, dass sich Regeln der Steuerveranlagung in allen Mitgliedstaaten gleichen.

Zwar haben die Schöpfer der Römischen Verträge die Notwendigkeit der Verbrauchsteuerharmonisierung erkannt, aber der erste Schritt der Harmonisierung war erst im Jahr 1972, als die Kommission den Programmvorschlag der allgemeinen Harmonisierung der Verbrauchsteuern unterbreitet. Obwohl dieser angenommen wurde, folgten dennoch im Bereich der Alkoholprodukte keine konkreten Schritte. Das Weißbuch von 1985 hat einen Durchbruch erzielt, auf seine Wirkung hin hat sich der Harmonisierungsprozess im Bereich der indirekten Steuern belebt. Die Schaffung des Binnenmarktes hat den Aufschwung zur Harmonisierung der Verbrauchssteuer auf Gemeinschaftsebene gegeben.<sup>7</sup> Im August 1985 hat die Kommission ein Entwurfspaket im Rat eingereicht, der mit der Beobachtung der Weißbucher Grundsätze gemacht wurde und grundsätzlich auf Binnenmarktanspruch erzielt wurde. Im Bereich der Verbrauchsteuern wurden zunächst Vorschläge zur Annäherung der Steuerstruktur und der Steuersätze gemacht.<sup>8</sup>

Am 1. Januar 1993 wurde der Harmonisierungsprozess der Verbrauchsteuern ausgearbeitet und die Richtlinien für die Verbrauchsteuer sind in Kraft getreten. Wir können zwei Gruppen von Richtlinien unterscheiden. Diese Richtlinien haben sich horizontal und vertikal ausgebildet. Die horizontale Richtlinie schafft einen Rahmen mit allgemeinen Bestimmungen über verbrauchsteuerpflichtige Waren für den freien Warenverkehr, während die Einziehung von Steuern ebenfalls auf nationaler Ebene gesichert wird. Die Richtlinie bestimmt über die Herstellung, die Verarbeitung, die Lagerung, die Beförderung unter Steueraussetzung und die Verfolgung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Die vertikalen Richtlinien enthalten die harmonisierten EU-Vorschriften der Anwendung der Verbrauchsteuer pro Warenkategorie. Verschiedene Richtlinien beziehen sich auf Mineralöle, Alkoholprodukte und Tabakwaren.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> FÖLDES Gábor, *Adó jog, 2. überarbeitete Auflage*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 273.

<sup>5</sup> Jetzt Artikel 113. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.

<sup>6</sup> GALÁNTAINÉ Máté Zsuzsanna, *Adó(rendszer)tan – EU-konform magyar adók, 3. Auflage*. Aula Kiadó, Budapest, 2006, 54.

<sup>7</sup> ERDŐS Gabriella–FÖLDES Gábor–ÖRY Tamás–VÉGHÉLYI Mária, *Az Európai Közösség adójoga*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000, 124.

<sup>8</sup> ÖRY Tamás (szerk.), *Az Európai Unió adójoga*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 26.

<sup>9</sup> GALÁNTAINÉ Máté Zsuzsanna, *Adó(rendszer)tan – EU-konform magyar adók*. Aula Kiadó, Budapest, 2006, 63–64.

In Bezug auf Alkoholprodukte ist die Richtlinie 92/83/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke und die Richtlinie 92/84/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke, welche die minimale Höhe der Verbrauchsteuer definiert.

Die Harmonisierung hat sich um die Vorbereitung des Binnenmarktes belebt. Die relative Wettbewerbslage des Bier- und Weinmarktes verursacht grundsätzliche Probleme. In mehreren Mitgliedstaaten ist der Wein nicht mit Steuer gegen Nicht-Weinbauländer belastet, wo der Wein in Hinblick auf den Schutz des Bieres höherer besteuert wird.<sup>10</sup>

Die Bestimmungen der versteuerten Warenkategorien werden anhand von energiepolitischen, gesundheitlichen und ökologischen Gründen bestimmt und daher unterscheiden sich die Steuersätze zwischen den Mitgliedstaaten. Die Annäherung des Verbrauchsteuersatzes war für die Steuervermeidung und den Kampf gegen Steuerhinterziehung wichtig.

Die Wirkung der Richtlinie 92/83/EWG erstreckt sich auf Bier, Wein, gegorene Getränke außer Wein und Bier, Zwischenerzeugnisse und Ethylalkohol. Innerhalb dieser Warengruppen werden Kategorien bestimmt (z. B. Schaumwein und nicht schäumender Wein) und die Richtlinie bestimmt die Steuergrundlage, die Steuervergünstigungen und die Steuererfreihenheiten. Alle diese Bestimmungen sind sehr wichtig, weil der Steuersatz durch die Kategorien und die Steuergrundlage beeinflusst wird.<sup>11</sup>

Nach den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen innerhalb des Programms über den Einheitlichen Binnenmarkt sollte es für jedes Erzeugnis einen einheitlichen Gemeinschaftssatz geben, und zwar der Durchschnitt der bestehenden nationalen Sätze. Für Wein und Bier wären dies 0,17 ECU pro Liter und für Spirituosen 3,81 ECU pro 0,75-l-Flasche gewesen. Anders als die Mehrwertsteuer liegen jedoch wenige nationale Verbrauchsteuern auf Alkohol in der Nähe des durchschnittlichen Satzes. Kein Mitgliedstaat fand diese Vorschläge akzeptabel. Dann schlug die Kommission einen flexibleren Ansatz vor. Anstelle von einheitlichen harmonisierten Sätzen sollte es Mindestsätze und Zielsätze geben, die sich langfristig annähern würden.<sup>12</sup> In die Richtlinie 92/84/EWG wurden nur die Mindestsätze übernommen. Die vereinbarten Sätze waren:

- Alkohol und alkoholische Getränke (z. B. Spirituosen): 550 ECU pro hl/Alkohol;
- Zwischenerzeugnisse: 45 ECU pro hl;
- Wein und Schaumweine: 0 ECU pro hl;
- Bier: 0,748 ECU pro hl/Grad Plato oder 1,87 ECU pro Grad Alkohol.<sup>13</sup>

Die Mitgliedstaaten dürfen den Mindensatz der Gemeinschaft für diese Waren nicht unterschreiten. Das ist nur der erste Schritt zur Harmonisierung der Verbrauchsteuer von Alkoholprodukten. Die Kommission erkannte auch, dass weitere Schritte die Harmonisierung fördern müssen.

---

<sup>10</sup> Rechtssache C-107/78: Kommission der Europäischen Gemeinschaft wegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland; Rechtssache C-167/05: Kommission der Europäischen Gemeinschaften wegen Königreich Schweden

<sup>11</sup> GYALUS Viktória, *Magyarország EU-harmonizációs kötelezettségei az adózás területén, különös tekintettel az ÁFA-ra*. BGF KKKF, Budapest, 2004, 44. [http://elib.kkf.hu/edip/D\\_10722.pdf](http://elib.kkf.hu/edip/D_10722.pdf) (01. 04. 2013.)

<sup>12</sup> [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/tax/article\\_7323\\_hu.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/tax/article_7323_hu.htm) (03.04.2013.)

<sup>13</sup> Artikel 3-4 der Richtlinie 92/84/EWG

## 2. Vorschläge zur weiteren Harmonisierung

Die Bestimmungen der Richtlinie gemäß dem Rat spätestens am 31. Dezember 1994 hätte eine Überprüfung der in dieser Richtlinie festgesetzten Verbrauchsteuersätze vorgenommen und hätte einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Maßnahmen beschlossen.<sup>14</sup> In diesem Thema wurde der Kommission jedoch nicht der Vorschlag veröffentlicht. Endlich im September 1995 wurde ein Bericht der Kommission<sup>15</sup> über die Verbrauchsteuer veröffentlicht. Dieser Bericht empfahl, dass das gesamte Problem unter einem eingehenden Meinungsaustausch mit den nationalen Verwaltungen, dem Handel und anderen interessierten Kreisen statt der Einführung der neuen Mindestsätze der Verbrauchsteuer überprüft werden.

Am 26. Mai 2004 legt die Kommission einen Bericht<sup>16</sup> beim Rat vor, in dem Bericht festgestellt wird, dass die Beseitigung der Binnengrenzen im Jahre 1993 in Verbindung mit der Beibehaltung sehr unterschiedlicher Steuerniveaus bei alkoholischen Getränken in den Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Problemen geführt hat, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes stören. Diese Probleme beruhen auf der mitunter im Vergleich zum Wert des Produktes hohen Steuerbelastung sowie auf beträchtlichen Unterschieden zwischen den Steuersätzen einiger Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede sichern sowohl Anreize für den legalen Einkauf in anderen Mitgliedstaaten als auch für Betrugsgeschäfte zu Lasten der Märkte der Mitgliedstaaten mit hohen Steuersätzen, was insgesamt häufig zu steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen führt. Im Bericht wird auch festgelegt, dass die Mindeststeuerniveaus an die Inflationsrate (nach der Eurostat über die jährliche Änderung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex betrug sie zwischen dem 1. Januar 1993 und dem 31. Dezember 2002, bezogen auf die gesamte EU, 24,04%) angepasst werden soll, da nach Artikel 8 der Richtlinie 92/84/EWG auch der reale Wert der Steuersätze zu berücksichtigen ist.

Allerdings legte die Kommission im September 2006 einen Vorschlag<sup>17</sup> zur Überprüfung der Mindestsätze und zur Anpassung an die Inflation vor. Dem Vorschlag nach werden die Mindestsätze für Alkohol, Zwischenerzeugnisse und Bier mit Wirkung zum 1. Januar 2008 um 31% erhöht, was der Inflationsrate für den Zeitraum von 1993 bis 2005 entspricht. Aufgrund der Unterschiede der Steuersätze würde Übergangsfristen für diejenigen Mitgliedstaaten geschaffen, die möglicherweise Schwierigkeiten haben werden, ihre nationalen Verbrauchsteuersätze bis zum 1. Januar 2008 auf neue Mindestsätze anzuheben. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Mindestsätze um mehr als 10% aber weniger als 20% erhöhen müssen, wurde eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2009 vorgeschlagen. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Mindestsätze um mehr als 20% erhöhen müssen, wurde eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2010 vorgeschlagen. Bei Bier würde er bei-

<sup>14</sup> Artikel 8 der Richtlinie 92/84/EWG

<sup>15</sup> Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament KOM(95) 285, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0285:FIN:DE:PDF> (30.04.2013.)

<sup>16</sup> Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke COM(2004) 223, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0223:FIN:HU:PDF> (30.04.2013.)

<sup>17</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/84/EWG über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke COM(2006) 0486, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0486:FIN:HU:PDF> (30.04.2013.)

spielsweise bewirken, dass Malta, Lettland, Deutschland, Luxemburg, die Tschechische Republik und Litauen bis spätestens zum 1. Januar 2010 ihre nationale Verbrauchsteuer je halben Liter Bier mit 5% Alkoholgehalt um 0,01 € erhöhen müssten. Ferner würde das Überprüfungsverfahren nach Artikel 8 der Richtlinie flexibler und kostengünstiger ausgestaltet und der Prüfungszeitraum würde von 2 Jahre auf 4 Jahre verlängert.

Anlässlich des Vorschlags hat der Rat die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>18</sup> (im Folgenden: Ausschuss) ersucht. Der Ausschuss hält eine automatische Anpassung an die ab 1992 in der EU-12 verzeichnete Inflationsrate für falsch, da zwischenzeitlich im Jahr 1995 drei Staaten, zum 1. Mai 2004 zehn Staaten und zum 1. Januar 2007 zwei weitere Staaten der EU beigetreten sind. Nach Meinung des Ausschusses soll auch die Annahme eines Höchstsatzes für Verbrauchsteuern erwogen werden, was sicherlich ein Mittel ist, dass künftig eine wirkungsvolle Bekämpfung von Schmuggel und Betrug sowie die Annäherung der Steuersätze ermöglicht werden und die Vollendung des Binnenmarktes gefördert wird. So werden die Interessen der Verbraucher im Zuge einer kontinuierlichen Harmonisierung gewahrt. Er verwies auf die großen Unterschiede zwischen den Steuersätzen. Der Unterschied zwischen den niedrigsten und den höchsten Steuersätzen beträgt 1100%. Dem Ausschuss nach würde die von der Kommission vorgeschlagene Anpassung des Wertes der Mindestsätze den Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten angewandten Steuersätzen auf eine zwischen 800 und 1000 % schwankende Größenordnung reduzieren. Folglich erscheint die Behauptung der Kommission, mit dieser Maßnahme könne die Funktionstüchtigkeit des Binnenmarktes gewährleistet werden, leicht verwegen.

Nach dem Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung<sup>19</sup>, hat die Festsetzung von Mindestverbrauchsteuersätzen auf Alkohol und alkoholische Getränke durch die Richtlinie 92/84/EWG nicht zu einer Annäherung dieser Sätze zwischen den Mitgliedstaaten geführt. Demnach könnte eine solche Annäherung nur durch die Einführung von sowohl Mindestsätzen als auch Höchstsätzen mit Hilfe der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex erreicht werden, der die Mitgliedstaaten dazu anleiten würde, ihre Verbrauchsteuersätze nach Maßgabe des Grundsatzes der Subsidiarität anzugleichen. Die Existenz von Mindeststeuersätzen hat in 15 Jahren keinerlei Auswirkungen auf eine Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke gehabt und führt in keiner Weise zu einer Lösung vermeintlicher Wettbewerbsverzerrungen. Grund hierfür ist nicht die Aufwertung der Mindestsätze, sondern das überaus hohe und sogar weiter steigende Niveau dieses Satzes in verschiedenen Mitgliedstaaten. Zur Erreichung des Ziels einer Angleichung der Steuersätze und der damit einhergehenden relativ bescheidenen Verzerrung des Binnenmarkts bedarf es einer allgemeinen Absprache darüber, dass jene Mitgliedstaaten, die besonders hohe Verbrauchsteuern erheben, dazu aufgefordert werden, ihre Verbrauchsteuersätze zurückzuführen. Nach diesem Vorschlag legen die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2009 einen Verhaltenskodex fest, in dem bestimmt wird, dass jene

<sup>18</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/84/EWG über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke COM(2006) 486, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:175:0001:01:HU:HTML> (30.04.2013.)

<sup>19</sup> Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/84/EWG über die Annäherung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke. A6-0148/2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0148+0+DOC+XML+V0//HU> (30.04.2013.)

Mitgliedstaaten, die über dem EU-Durchschnitt Verbrauchsteuersätze erheben, Maßnahmen ergreifen sollen, um ihre Steuersätze einzufrieren und sie je nach wirtschaftlicher Lage schrittweise zurückzuführen. Mitgliedstaaten, die unter dem EU-Durchschnitt Verbrauchsteuersätze erheben, sollten die Verbrauchsteuersätze gemäß den Maßnahmen vom 1. Januar 2007 nicht senken, sondern in Betracht ziehen, ihre Steuersätze um einen geeigneten Betrag anzuheben. Die Umsetzung des Verhaltenskodex wird ein erstes Mal im vierten Jahr nach dessen Annahme überprüft. Das Europäische Parlament erwog alles und schließlich hat den Vorschlag der Kommission schließlich abgelehnt.

Zwar wäre auch meiner Meinung nach der Vorschlag des Parlaments besser geeignet – da die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Auffassungen über die Bedeutung der Verbrauchsteuersätze auf Alkohol haben, was durch ihre nationalen Verhältnisse, Kulturen und Traditionen begründet ist – aber seine Vorstellung erfüllt sich nicht. Jedoch verblieben die Mindestsätze und es besteht weiter die Tendenz, dass die Mitgliedstaaten von diesen Sätzen weiten. Auch Ungarn erhöht die Verbrauchsteuer der Alkoholprodukte. Die Vorstellung hat wirklich gut gehalten, aber ich bin nicht davon überzeugt, dass mit dieser Methode unter der EU-27 tatsächlich Harmonisierung erreicht werden konnte. Obwohl nach AEUV die Einstimmigkeit in Steuerfragen gefordert wird, ist dies im Bezug auf 27 Mitgliedstaaten (und sogar 28 mit Kroatiens Beitritt) überhaupt nicht einfach. Daher bin ich der Meinung, dass die Nutzung einer Einrichtung dieses Ziel unterstützen könnte, da die Harmonisierung nicht in allen Mitgliedstaaten unterstützt wird und auch keine lange Geschichte hat. Dennoch könnte die Zusammenarbeit von ähnlichen Einrichtungen von Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Diese Einrichtung ist die Verstärkte Zusammenarbeit.

### **3. Verstärkte Zusammenarbeit als Harmonisierungsfördernde Einrichtung**

Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit wurde durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt. Dieses zielt darauf, dass die Mitgliedstaaten untereinander eine engere Zusammenarbeit einführen können. Die Bedingungen waren unter anderem, dass die Zusammenarbeit darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union zu fördern und ihre Interessen zu schützen und ihnen zu dienen; nur als letztes Mittel herangezogen wird, wenn die Ziele der genannten Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten; mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen muss; die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt; allen Mitgliedstaaten offensteht und es ihnen gestattet, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen, sofern sie dem Grundbeschluss und den in jenem Rahmen bereits gefassten Beschlüssen nachkommen.<sup>20</sup> Weitere Bedingungen sind, dass dies keine in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereiche betrifft und keine Diskriminierung oder Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerrt.<sup>21</sup>

Schon der Vertrag von Lissabon enthält, dass der Beschluss über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit vom Rat als letztes Mittel erlassen wird, wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und

<sup>20</sup> Artikel 43 (ex-Artikel K.15) des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>21</sup> Artikel 11 (ex-Artikel 5.a) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.



sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind.<sup>22</sup> Es ist ersichtlich, dass dieser weniger strikte verfasst wurde als der Vertrag von Amsterdam, denn es ist keine Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich, sondern nur neun Mitgliedstaaten (das ist jetzt etwa ein Drittel der EU-27). Ferner benutzt der Text den Begriff der angemessenen Frist, die ist jedoch nicht definiert und so bleibt die Frage offen wie viel Zeit vergehen muss, damit der Rat diese Zusammenarbeit möglich machen kann.

Die geltende Regelung enthält auch, dass sie weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen darf. Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen. Eine Zusammenarbeit achtet die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten. Diese stehen der Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege. Die Zusammenarbeit steht allen Mitgliedstaaten offen, sofern sie die in dem hierzu ermächtigenden Beschluss gegebenenfalls festgelegten Teilnahmevoraussetzungen erfüllen. Dies gilt auch zu jedem anderen Zeitpunkt, sofern sie neben den genannten Voraussetzungen auch die in diesem Rahmen bereits erlassenen Rechtsakte beachten. Die Kommission trägt auch dafür Sorge, dass die Teilnahme möglichst vieler Mitgliedstaaten gefördert wird. Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, richten einen Antrag an die Kommission, in dem der Anwendungsbereich und die Ziele aufgeführt werden. Die Kommission kann dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen. Die Ermächtigung wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt.<sup>23</sup>

Vielleicht erfolgte aufgrund der anfänglichen strengen Regeln die erste Verstärkte Zusammenarbeit erst im Jahre 2010 – dem Zustand der internationalen Paare, in dem der Rat 14 Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit ermächtigt hat, darunter Ungarn.<sup>24</sup> 25 Mitgliedstaaten (einschließlich Ungarn) haben im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes verstärkt zusammengearbeitet.<sup>25</sup> Der jüngste Beschluss zu einer verstärkten Zusammenarbeit kam im Bereich der Finanztransaktionsteuer zwischen 11 Mitgliedstaaten zustande.<sup>26</sup>

Jeder Mitgliedstaat, der sich einer Verstärkten Zusammenarbeit anschließen möchte, teilt dem Rat und der Kommission seine Absicht mit. Die Kommission bestätigt binnen vier Monaten nach Eingang der Mitteilung die Beteiligung des betreffenden Mitgliedstaats, sofern die Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die sich aus der Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, werden von den beteiligten Mitgliedstaaten selbst getragen.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Artikel 10 (2) des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>23</sup> Artikel 326-329 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>24</sup> 2010/405/EU Beschluss des Rates vom über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts.

<sup>25</sup> 2011/167/EU Beschluss des Rates vom über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes.

<sup>26</sup> 2013/52/EU Beschluss des Rates vom über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer.

<sup>27</sup> Artikel 331–332 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Nach der Besprechung der Regeln werden meine Vorstellungen auf diese Regeln gegründet, in wie weit die Verstärkte Zusammenarbeit in der Annäherung der Verbrauchsteuersätze von Alkoholprodukten von Mitgliedstaaten helfen kann. Eigentlich möchte ich drei Anträge vorlegen.

Erstens möchte ich eine Vorstellung skizzieren, die an den Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung knüpft. Oben erwähnte ich, dass meine Stellung sehr nahe an diesem Vorschlag ist, so sehr, dass ich die Idee beibehalte und sie in die Verstärkte Zusammenarbeit eingebettet wird. Diejenigen Mitgliedstaaten würden die Schaffung der Verstärkten Zusammenarbeit bei der Kommission anregen, die die Schaffung eines Verhaltenskodex fördern, durch den sich die Mindest- und Höchstsätze der Verbrauchssteuer annähern würden. So würden jene Mitgliedstaaten, die besonders hohe Verbrauchsteuern erheben, ihre Verbrauchsteuersätze zurückführen und jene Mitgliedstaaten, die niedrige Besteuerung verwenden, ihre Steuersätze allmählich erhöhen. Somit erfolgt die Förderung der Harmonisierung ohne Beeinträchtigung der Funktion des Binnenmarktes.

Wenn wir Steuersätze der Alkoholprodukte der verschiedenen Mitgliedstaaten durchsehen zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten wirklich mehr als 1000% voneinander abweichen. Im Beispielfall von Bier anhand der Daten von Juli 2012 in den Mitgliedstaaten, in denen die Steuersätze basierend auf Grad Plato bestimmt werden, ist der niedrigsten Steuersatz 0,767 Euro, der höchsten 9,22 Euro. In den Mitgliedstaaten, in denen die Sätze basierend auf Grad Alkohol bestimmt werden, ist der niedrigste Satz 2,46 Euro, der höchsten 29,90 Euro.<sup>28</sup>

Hierzu wird eine ausführliche Folgenabschätzung erfordert und es muss abgemessen werden, in welcher Weise und in welchem Umfang die Sätze aneinander angenähert werden. Seit mehr als zwanzig Jahren konnte kein Konsens erreicht werden und jetzt wird es auch nicht in kurzer Zeit geschehen, dennoch ist zumindest eine Linie zur Annäherung der Sätze bestimmt der Prozess wird somit beschleunigt.

Hier muss man sich jedoch die Frage der Stellung des Weines stellen. Der Vorschlag der Kommission hat offensichtlich nicht den Mindeststeuersatz des Weines berücksichtigt, da dieser null ist. In dem Bericht der Kommission von 2004 wurden die Steigerung der Mindestsätze und ihre Wirkungen vorgesehen und es wurde die Bewertung der verschiedenen Länder erwogen. Die Weinbauländer sind entschieden dagegen, dass ein positiver Steuersatz für Wein bestimmt wird. Sie behaupten, dass die weinerzeugenden Mitgliedstaaten im Nullsteuersatz für Wein auch eine notwendige Maßnahme sehen, die zur Erreichung der Ziele der gemeinsamen Marktorganisation für Wein beiträgt und, dass die Erhöhung des Steuersatzes auf den Weinmarkt schädlich wirken würde. Es ist verständlich, dass sie aus eigenem Interesse und des eigenen Marktes handeln. Erwartungsgemäß würde die Nachfrage mit der Einführung des einen möglichen positiven Steuersatzes zurückgehen, da die Produzenten ihr Produkt nicht mehr zu einem so niedrigen Preis anbieten können. Daher ist zu befürchten, dass diese Mitgliedstaaten nicht zu dieser obengenannten Verstärkten Zusammenarbeit beitreten. Derzeit besteuern zehn Mitgliedstaaten<sup>29</sup> weder Schaumwein (z. B. Champagner) noch nicht schäumendem Wein. In fünfzehn Mitgliedstaaten<sup>30</sup> wird nur der

<sup>28</sup>[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/alcoholic\\_beverages/rates/excise\\_duties-part\\_i\\_alcohol\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/alcoholic_beverages/rates/excise_duties-part_i_alcohol_en.pdf) (12.04.2013.).

<sup>29</sup> Bulgarien, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien und Zypern.

<sup>30</sup> Die vorgenannten zehn Mitgliedstaaten, Deutschland, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn.

nicht schäumende Wein bevorzugt (dies ist darauf zurückzuführen, dass der Schaumwein als „Luxusprodukt“ qualifiziert wird). Diese Mitgliedstaaten betonten jedoch, dass der Wein ein integraler Teil ihrer Kultur und die Säule ihrer Wirtschaft ist.

Gemäß der nicht Wein erzeugenden Mitgliedstaaten wäre jedoch der Nullsteuersatz ein weiteres wettbewerbsverzerrendes Instrument und die Bürger der Mitgliedstaat mit höheren Steuern (z. B. Finnland) würde nicht im eigenen Land kaufen, sondern dort wo es niedrige oder gar keine Steuern auf das Produkt gibt. Also ist es in diesem Bereich sehr schwierig einen gemeinsamen Nenner bei den Mitgliedstaaten zu finden und meiner Meinung nach besteht hier die geringste Integrationsbesteuerung der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verbrauchsteuer.

Daran anknüpfend, unabhängig von meiner obigen Idee, gibt es einen anderen Vorschlag – insbesondere für die Wein erzeugenden Mitgliedstaaten – zur Verstärkten Zusammenarbeit. Wie ich schon erwähnt habe, besteuern fünfzehn Mitgliedstaaten die nicht schäumender Weine nicht und es ist sehr wahrscheinlich, dass sie die Steuer auch nicht erhöhen wollen oder dies nur in sehr geringem Maße tun werden, jedoch nicht so, dass es zur Lösung der Binnenmarktprobleme der Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten mit hohen und niedrigen Steuern beigetragen wird. Daher habe ich einen Vorschlag für diese Mitgliedstaaten, dass sie bezüglich des Nullverbrauchsteuersatzes zusammenarbeiten könnten. Das heißt, sie würden absprechen, dass dieser Satz in Zukunft nicht erhöht wird.

Vielleicht ist dies eine umstrittene Meinung, aber wenn wir alles durchdenken, was ich vorher skizzierte, kann ich dessen Bedeutung vielleicht klarlegen. Diese Mitgliedstaaten haben den Wein schon in den Jahren davor besteuert. Es ist nicht irrelevant, dass mehr als 80% des gesamten EU-Weinverbrauchs auf die Wein erzeugenden Mitgliedstaaten anfällt, so dass etwaige Binnenmarktprobleme gering sind.<sup>31</sup> Auf der anderen Seite, bildeten sich die sehr unterschiedlichen Steuersätze großenteils wegen der wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aus, so würde es schwer sein, einen solchen Konsens auszubilden, der für alle Mitgliedstaaten angemessen wäre. Sollte der Nullsteuersatz keine erhebliche Verzerrung des Binnenmarkts herbeiführen, so wird mindestens hier eine tatsächlichen Harmonisierung zwischen diesen Mitgliedstaaten verwirklicht, weil der Wein die einzige alkoholische Ware ist, auf die konnten mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten einen einheitlichen Satz mit der Einführung des Mindestsatzes ausbilden konnten. Das Gleiche wäre mein Vorschlag für die zehn Mitgliedstaaten, die auch den Mindestsatz auf Schaumweine benutzen, somit würden die zwei Produkte gleichberechtigt.

Die dritte Vorstellung bezüglich dieser Frage geht von einem gleichen Steuersatz der nicht schäumenden und Schaumweine aus. Wegen der wirtschaftlichen, geografischen und kulturellen Entwicklung der Mitgliedstaaten wird nicht zwischen diesen Produkte im Hinblick auf Besteuerung unterschieden. Sechzehn Mitgliedstaaten<sup>32</sup> besteuern diese zwei Produkte mit gleichem Satz. Meiner Meinung nach sollte zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit bezüglich der gleichen Besteuerung nicht schäumender und Schaumweine eine Verpflichtung eingegangen werden, dass die beiden Produkte in der Zukunft im Hinblick auf Besteuerung weiterhin in Gleichhandlung beteiligt

---

<sup>31</sup> Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Verbrauchsteuersätze auf Alkohol und alkoholische Getränke. COM(2004) 223, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0223:FIN:HU:PDF> (30.04.2013.).

<sup>32</sup> Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien und Zypern.

werden. Bei der Bestimmung der Mindestsätze gehören die zwei Produkte in die gleiche Kategorie. So würde die weitere Harmonisierung erleichtert werden, weil keine weitere Verzerrung bei den beiden Produkten vorhanden wäre. Dies bedeutet, dass wenn die Steuer eines Produktes erhöht oder verringert wird, auch die Steuer des anderen Produktes in gleicher Höhe erhöht oder verringert wird.

Das ist ein sehr schweres Problem und kann deshalb nicht nur von einer Seite betrachtet werden. Jedoch bestehen die Mitgliedstaaten auf ihrer Souveränität im Bereich des Steuerrechts. Bis jetzt passieren die meisten wirklichen Bestrebungen zur tatsächlicher Harmonisierung nur im Bereich der indirekten Steuern, aber die Einstimmigkeit für die Harmonisierung der indirekten Steuerregeln erforderlich ist, scheint es eine unmögliche Aufgabe, dass die Interessen der 27 Mitgliedstaaten in vollem Umfange übereinstimmen.

Deshalb möchte ich, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten anhand irgendeines Systems die Abschließung der Zusammenarbeit zur Förderung der Steuersatzharmonisierung vorantreibt. Natürlich sind diese nur Vorstellungen, denn ich habe keine konkreten Standpunkte in diesen Fragen, aber es könnten Anregungen für die Mitgliedstaaten sein. Meine erste Vorstellung kann tatsächliche Ergebnisse in Bereich der Annäherung des Steuersatzes von Bier, der Zwischenerzeugnisse und des Ethylalkohols erreichen. Beispielsweise muss bei den Zwischenerzeugnissen die allmähliche Steuererhöhung für Zypern und Bulgarien mit sehr niedriger Steuer und die allmähliche Steuerreduzierung für Finnland, Schweden und Irland mit sehr hoher Steuer erwogen werden. Dies ist jedoch keine leichte Aufgabe, denn auch die Gesundheitspolitik trägt in den skandinavischen Ländern zu diesen sehr hohen Steuersätzen bei.

Meine zweite und dritte Idee richten sich offensichtlich auf die Annäherung der Weinsteuersätze, genauer wird die Erhaltung der Sätze oder der Verhältnisse betrieben. Diese Vorstellungen nähern sich der Frage im Hinblick auf die Harmonisierung hinsichtlich der Verzerrung des Binnenmarktes, weil das die eine Voraussetzung der Verstärkten Zusammenarbeit ist. Die Verzerrung des Binnenmarktes kann nicht nur im Hinblick auf nicht weinerzeugenden Staaten betrachtet werden, weil sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlichen wirtschaftlichen Lagen befinden. Das Ergebnis dieser Unterschiede ist, dass alle Mitgliedstaaten für sich den Umstand geschaffen haben, mit dem sie die Erträge erhöhen können. Beispielsweise wird der finnische Wein nie konkurrenzfähig zu französischem oder italienischem Wein werden, weil eine solche wirtschaftliche Voraussetzung nicht besteht. Es ist nicht zu erwarten, dass ein Staat mit besserer Produkten im Weinbau seine eigene Existenz wegen der Erwartung eines nicht weinerzeugenden Staats riskiert wird.

Meiner Meinung nach ist meine erste Idee die beste Lösung. Sogar, wenn die zweite Vorstellung in Beziehung zu der ersten Vorstellung betrachtet wird, wäre es möglich, dass auch die weinerzeugenden Staaten zur Zusammenarbeit bereit wären. In diesem Fall, wäre die richtige Wahl bei den Mitgliedstaaten mit Nullweinverbrauchsteuer, dass ihre Steuersätze gleichermaßen erhöht werden. Also, dass die weinerzeugenden Staaten ihre Steuersätze erhöhen müssen, wenn der Binnenmarkt es verlangt und dies gleichermaßen machen werden. Somit kann die Harmonisierung der Steuersätze weiterhin realisiert werden.

### **Zusammenfassung**

Wie man sehen kann, ist das Thema äußerst komplex. Durch meine drei Vorstellungen sehe ich eine Chance, dass Annäherung der Steuersätze realisiert werden kann, jedoch nicht unter allen Mitgliedstaaten. Auch nach dem Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung kann das Ergebnis nur mit einer allmählichen Annäherung erreicht werden.

Die Vorschläge zur Harmonisierung der Verbrauchsteuersätze sind auf den Widerstand der Mitgliedstaaten gestoßen, weil die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten in Steuerfragen erfordert wird. Ich halte die Verstärkte Zusammenarbeit für gut, weil sie eine Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten mit gleichem wirtschaftlichem System schaffen kann und hier die wirtschaftlichen Systeme im Mittelpunkt stehen. Wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten ist es schwierig eine Lösung für das Problem zu finden.

Auch in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union ist niedergelegt, dass die Mitgliedstaaten die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen haben. Diese muss geschehen, damit die Steuerharmonisierung erreicht werden kann. Zunächst ist eine wirtschaftliche Zusammenarbeit notwendig, die die Entwicklung der weniger entwickelten Staaten beschleunigt und zu einem höheren Lebensstandard führt. Also denke ich, dass die Wirtschaft der Mitgliedstaaten zuerst ungefähr auf das Niveau erhöht werden muss. Dies ist eine Voraussetzung für die Verfolgung der gleichen Richtung in der Besteuerung. So können sich die Mitgliedstaaten wirksamer verwirklichen und die Probleme des Binnenmarktes können bekämpft werden. Allerdings treten mehr und mehr Staaten der Europäischen Union bei und diese sind zumeist in sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Lagen.

Die entwickelten Mitgliedstaaten können durch Investitionen und Handel zur wirtschaftlichen Entwicklung der weniger entwickelten Mitgliedstaaten beitragen. Die Steigerung der Investitionen sowie das Wachstum und die Entwicklung von Handelsbeziehungen fördert die Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedstaaten. Allerdings haben diese politischen Voraussetzungen, ohne die sie nicht erreicht werden kann.

Bei Problemen der Verbrauchsteuersätze von Alkoholprodukten erwähnte ich das verschiedene Wirtschaftssystem der Mitgliedstaaten als Hindernis. Die Mitgliedstaaten haben Fortschritte in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft erhalten. Die Übereinstimmung ist schwierig zu schaffen, weil alle Staaten die Steuersätze der eigenen Wirtschaftssektoren behalten möchten. Das Interesse der weinerzeugenden Staaten wird nie mit dem Interesse der nicht weinerzeugenden Staaten übereinstimmen.

Die Umsetzung der vollständigen Harmonisierung kann nur dann stattfinden, wenn die Wirtschaftsniveaus aller Mitgliedstaaten aneinander angenähert werden können. Jedoch hat dies keine Chance, solange solche Unterschiede zwischen den Lebensstandards bestehen.

## ÉPÍTÉSÜGYI ENGEDÉLYEZÉSI ELJÁRÁSOK AZ ENERGIAIPARBAN

TURKOVICS ISTVÁN\*

Kevés olyan igazgatási terület létezik mint az építésügy, hiszen ez az igazgatási ág kapcsolódik a közigazgatás szinte összes szakigazgatási ágához valamilyen módon. Az energiaipar is egy olyan igazgatási ág, amely kapcsolatba áll az építésügy területével. Az építésügyi hatósági eljárásokra önmagukban is egy bonyolult és összetett szabályrendszer vonatkozik. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy egy építménynek alapvetően sokféle szempontnak kell megfelelnie, amely szempontokat jogszabályokban rögzítenek. Másrészt az egyes építményeknek a rendeltetésüket tekintve igen nagy változottságot mutatnak – ezáltal kapcsolódva más igazgatási ágakhoz –, amely ugyancsak befolyással lehet a rájuk vonatkozó követelményekre. A tanulmány a jogalkalmazás során felmerülő problémákat mutatja be az energiaipari szektorban alkalmazandó építésügyi hatósági eljárásokban, az alkalmazandó jogszabályok, valamint a kialakult bírói gyakorlat tükrében.

**Kulcsszavak:** építésügy, szakigazgatás, energiaipar, építésügyi hatósági eljárás.

There are few fields of civil service, like the administration of building and construction, since it is in connection with almost all the other branches of administration in a way. The field of energy-industry is connected to building and construction, which itself has a difficult public proceedings-system. It is complex, because the buildings itself has to match to several points of view, which are sentenced in the law. On the other hand, the singular constructions from the view of their function have a bright picture of variety, and – through this connecting to other fields of administration – have an influence on the referring legal requirements. This paper points to the problems appearing in the legal praxis in the field of energy-industry and construction, regarding to the legal rules, and the judicial customs.

**Keywords:** building, administration, energy-industry, building magisterial procedure.

Az energiára épülő iparág a jogalkotás, valamint az igazgatás szempontjából két vertikumával játszik szerepet. Az egyik az energiához mint áruhoz kapcsolódó szempont. Ezzel kapcsolatosan a fő kérdés, hogy ki és milyen, elsősorban személyi feltételek mellett állíthatja elő, szállíthatja, esetlegesen tárolhatja – ha ez műszakilag lehetséges –, valamint kereskedhet az energiával mint termékkel? Létezik azonban egy az előzőtől merőben különböző szegmense az energiához kapcsolódó jogterületnek, ez az energia fizikai, kémiai tulajdonságához kapcsolódik. Az energia mint ma már nélkülözhetetlen termék a természetben nem található, annak előállítása valamilyen technológiai megoldás révén lehetséges. Ha energiahordozókból nyert energiáról beszélünk, akkor ahhoz is valamilyen műszaki technikai megoldás szükséges, hogy az energiához mint végtermékhez hozzájussunk. A kérdés tehát ezzel kapcsolatosan az, hogy a termelés, előállítás, szállítás és szolgáltatás milyen műszaki feltételek fennállása mellett lehetséges. A tanulmányban arra vállalkozom, hogy bemutassam, melyek azok az alapvető jogi kérdések, amelyek felmerülnek az energiaiparban létező műszaki szempontok kapcsán.

---

\* Dr. TURKOVICS ISTVÁN, PhD  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogturko@uni-miskolc.hu

A végrehajtás mint állami tevékenység a műszaki igazgatási területeken alapvetően három formában jelenik meg, egyrészt a jogszabályalkotásban, illetve törvény-előkészítésben, az engedélyezés ellátásában, a nyilvántartásban, valamint az ellenőrzésben. A tanulmány témájához igazodva a továbbiakban az engedélyezés eljárásának bemutatására szorítkozom. Az engedélyezés tevékenysége jogi jellegét tekintve egy többfunkciós jogintézményként fogható fel. Az engedélyezés magában foglal egy hatóság által végzett kontrolltevékenységet, valamint egy hatósági döntést, amely jog gyakorlására jogosítja fel vagy éppen nem jogosítja fel a kérelmezőt. A műszaki igazgatási területen az engedélyezési eljárás gyakran nem egy hatósági eljárásról, hanem több eljárás láncolatáról írható le. Ennek oka az engedélyezett tevékenység sajátosságaiban keresendő. A műszaki tevékenységek esetében ugyanis elkülönül egymástól a tervezés, valamint a kivitelezés a tulajdonképpeni fizikális megvalósítás fázisa. A jogi szabályozás oldaláról nézve azonban mind a két tevékenység – bár nyilvánvalóan összefüggenek – önálló, és ezért külön eljárás alapját képezi.

### **Az előzetes építési engedélyezési eljárások**

A tervezés az építési munkafolyamat első fázisa mint már említettem, egy önálló hatósági engedélyezési eljárás kapcsolódik hozzá, amely eljárás tulajdonképpen egy előzetes építésjogi kontrollként fogható fel. Gyakorlatilag az eljárás alapjául egy kérelem szolgál, a kérelem egy meghatározott építési tevékenység végzésére irányul, a kérelemnek a műszaki tervdokumentáció elengedhetetlen, szerves részét képezi. Ebben a szakaszban egy elképzelés ölt tulajdonképpen tervdokumentáció formájában testet. Azonban az elképzelésnek az építésügy területén nem csak a fantázia szab határt, hanem gyakorlatilag egy sokrétű követelményrendszert kell, hogy kielégítsen az elkészült tervanyag. Ez a feltételrendszer az úgynevezett építésjogi követelményekben jelenik meg.<sup>1</sup> Az építésjogi követelmény egy gyűjtőfogalom, amely több érdeket foglal magában, példálózó jelleggel, ilyen lehet a természeti, táji, építészeti érték, a környezetvédelmi, vízgazdálkodási szempont vagy akár a közérdek is.<sup>2</sup> Ennek megfelelően a tervezés folyamata is erősen szabályozott tevékenység, hiszen építési műszaki tervdokumentációt csak az arra feljogosított személy készíthet.<sup>3</sup> A tervdokumentáció vizsgálatával, illetve az azzal kapcsolatosan hozott döntésével a hatóság abban a kérdésben nyilatkozik, hogy az elkészített terv vagyis az elképzelés megvalósítható-e, tulajdonképpen a vele szemben támasztott követelményeket kielégíti-e? A tervvel kapcsolatosan hozott hatósági döntésnek a későbbiekre nézve van kötő jogereje. Ha a tervben foglaltaknak a hatóság nem ad helyet, kivitelezési tevékenység ilyen formában a jövőben nem gyakorolható. Ha a tervnek megfelelően az építés iránti kérelemnek helyet ad az eljáró szerv, a tervben foglaltak kötő erővel bírnak a kivitelezési szakaszban, az attól való eltérést

<sup>1</sup> MADARÁSZ Gabriella: Építésjogi követelmények. In: *Az építésügy kézikönyve* (szerk.: Petrik Ferenc), HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1998, 19–20.

<sup>2</sup> „Az építési engedély megtagadható, ha az építmény megépítése, illetve fenntartása a szomszédos ingatlanok használatát számba vehetően korlátozná (1964. évi III. törvény 29. §)” Építési engedélyezési eljárás. KGD 2002. 19. VIDA Mária: *Az építésügyi hatósági eljárások*. Complex Kiadó, Budapest, 2008, 40–41.

<sup>3</sup> 1997. évi LXXVIII törvény – Az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.) 32. § (3) bek.

a jog többnyire szankcionálja.<sup>4</sup> Az építésügy területén a hatósági eljárások első láncszemét képezik tehát, a kivitelezési szakaszt megelőző, ennek megfelelően nevezzük „előzetes” építési engedélyezési eljárások.<sup>5</sup>

### Utólagos építési engedélyezési eljárások

Az építési folyamat másik szakasza a tervek fizikális megvalósítása vagyis a kivitelezés szakasza. Ebben a szakaszban történik tulajdonképpen a tényleges építési folyamat végzése. Mint ahogyan az említésre került, ehhez a szakaszhoz egy másik, az előzőtől elkülönülő engedélyezési eljárás kapcsolódik, nevezzük „utólagos” építési engedélyezési eljárásnak.<sup>6</sup> Erre az eljárásra az a jellemző, hogy az építési folyamat befejezése után kerül rá sor. Az utólagos építési engedélyezés feltétele tehát, hogy megvalósuljon a tervben lefektetett elképzelés. Az eljárás nem más tehát mint a hatóság által eszközölt utólagos kontroll. Az eljárás ezen szakaszában gyakorlatilag az engedélyezett tervben lefektetett elképzelés, valamint a megvalósult tényszerű állapot összehasonlítására kerül sor. A hatóság döntési kompetenciája tulajdonképpen a megállapított eredmény függvényeként alakul. Ha a hatóság arra a következtetésre jut, hogy a kivitelezés a tervben foglaltaknak megfelelően alakult, dönt a használatba vételtől, és az engedélyezési eljárás ezen aktussal lezárul.<sup>7</sup> Ha a hatóság arra az eredményre jut, hogy a tervben foglaltaktól a megvalósult építmény eltér, további vizsgálatot köteles végezni. Ebben arra a kérdésre keresi a választ, hogy az eltérés milyen jellegű. A legfontosabb szempont az építmény állékonysága, amelyet a hatóságnak ilyen esetben szem előtt kell tartania, valamint ehhez szorosan kapcsolódva az élet- és vagyónbiztonság kérdése.<sup>8</sup> Fontos emellett természetesen a vonatkozó jogszabályi előírások betartásának a figyelembevételére is.<sup>9</sup> Ha a hatóság arra az álláspontra jut, hogy az építmény fennmaradása az említett szempontok súlyos sérelme következményeként nem lehetséges, az építmény elbontásáról dönt.<sup>10</sup> Előfordulhat azonban, hogy az eltérés olyan természetű, amelyet átalakítással olyan állapotba lehet hozni, amelynek ilyen formában a használatbavétele engedélyezhető.<sup>11</sup> Az ilyen esetekben olyan jellegű eltérésekkel találkozhat a hatóság, amelyek az

<sup>4</sup> „Jogerős építési engedélytől való eltérés esetén az építési engedély érvényét veszti, fennmaradási engedélyt kell kérni. A fennmaradási engedélykérelemben az engedélyezett és a megvalósult állapotot is fel kell tüntetni. (45/1997. (XII. 29.) KTM r. 11. §)” Építési engedélyezési eljárás, KGD 2007.87. VIDA: i. m. 57.

<sup>5</sup> Ebbe a körbe tartozóknak azokat az építési engedélyezési eljárásokat sorolom, amelyek magára a kivitelezési tevékenységre való falhatalmazás alapjául szolgálnak, és egy előzetes hatósági kontrollt valósítanak meg. Ide sorolandók például az építési engedélyezési, összevont engedélyezési, bontási engedélyezési eljárások (már csak szűkebb körben kérhető), tudomásulvételi eljárás.

<sup>6</sup> Étv. 32. § (2) bek. d) pont.

<sup>7</sup> KARA Pál: Az épített környezet alakítása. In: *A közigazgatási jog nagy kézi könyve*. (Szerk.: Kilényi Géza), Complex Kiadó, Budapest, 2008, 1104. (3737).

<sup>8</sup> „A vasút védőterületén belül elhelyezett építmények bontása az élet és vagyónbiztonság érdekében 10 éven túl is elrendelhető” KGD 2003. 82. VIDA: i. m. 81., 126.; u. a.: „Az állékonyságot, élet- vagy közbiztonságot veszélyeztető helyzetekben az építésügyi hatóságoknak intézkedési kötelezettségük áll fenn.” KGD 2001.104. VIDA: i. m. 118.

<sup>9</sup> KGD 2003.198. VIDA: i. m. 82.

<sup>10</sup> „Szabálytalan építkezés – ha a szabálytalanság más módomban nem szüntethető meg – bontással tehető csak szabályossá, méltányosságra a bíróságnak nincs lehetősége” KGD 2005. 78. VIDA: i. m. 84–85.; KARA: i. m. 1106. (3745).

<sup>11</sup> Étv. 48/A. § (2) bek.



élet, testi épség vagy anyagi kár veszélyeztetését nem hordozzák magukba, és átalakítással a terveknek megfelelő állapotra vagy engedélyezhető állapotúra hozható az építmény. A harmadik opció, amivel a hatóság találkozhat, amikor az elkészült építmény eltér az engedélyben foglaltaktól, azonban az eltérés olyan természetű, hogy átalakítással egyáltalán nem vagy csak aránytalanul nagy hátrányt okozva lehet a terveknek megfelelő állapotot kialakítani. Az észlelt eltérések mellett azonban az alapkövetelmény, a személyi és vagyonszükséglet nincs veszélyeztetve. A célszerűség az ilyen esetekben azt kívánja, hogy az építmény használatbavételére lehetőség nyíljon. Ezzel kapcsolatosan azonban egy másik szempont is felmerül, ha ugyanis az építmény ilyen feltételek mellett – jogi értelemben – használatba vehetővé válik, akkor mi szorítja rá az építőt az engedély betartására. Gyakorlatilag tehát az építési engedély jogilag kiüresedik, hiszen gyakorlatilag kötő erejét elveszíti. Olyan megoldást kell tehát találni, amely minden igényt kielégít. Egyrészt az ügyfél igényét, hogy az építmény használatba vehetővé váljon. Másrészt a jog által diktált érdeket, amely több szegmensű, például a jogszabályok kötőerejének garanciájában vagy a jogbiztonság követelményében is megjelenik. A jogalkotó ezen követelményeknek való megfelelést egy önálló hatósági döntéstípusban ötvözte, az úgynevezett fennmaradási engedély jogintézményében.<sup>12</sup> A fennmaradási engedélyben tehát a hatóság egy szabálytalan főszabály szerint a tervben foglaltaktól eltérő kivitelezés eredményeként megvalósult építmény használatbavételéről dönt. Az építőt tehát jogilag olyan helyzetbe kerül mintha szabályosan engedélyeknek megfelelően végezte volna a kivitelezést. Gyakorlatilag azonban – és ebben a hatásban valósul meg az engedélyben foglaltak betartására való kényszer – a fennmaradási engedély egy szankciót hordoz magában, ugyanis az engedély megadásával egyidejűleg a hatóság építésügyi bírságot szab ki.<sup>13</sup> A bírság mértéke differenciált, függ az építmény jellegétől, valamint az eltérés mértékétől stb., annak pontos számításának módját külön jogszabály tartalmazza.<sup>14</sup>

Ahogy tehát az eddig leírtakból látható, az építésügyi engedélyezési eljárások az általam utólagos engedélyezési eljárásokkal, illetve az azokban hozott döntésekkel fejeződnek be. Gyakorlatilag elmondható, hogy ma már igen kis számban léteznek olyan építési tevékenységek, amelyek nem engedélykötelesek. Éppen ezért az engedélyköteles építmények köre rendeltetésüket tekintve igen széles skálán mozog, a kerítéstől, a melléképületen keresztül egészen egy erőműig vagy repülőtérig igen széles a paletta. A különböző építményekre sajátos eljárási szabályok vonatkozhatnak, ezáltal az építésügyi engedélyezési eljárás egy gyűjtőfogalom, amely magában foglal minden építésüggyel kapcsolatos engedélyezési tevékenységet. Ezen belül egy szelet tulajdonképpen, amely az energiaiparhoz tartozóknak tekinthető, a továbbiakban az ezekre vonatkozó sajátos szabályokat tekintjük át.

### **Építésügy és energiaipar**

Mielőtt a szabályozás sajátosságaival foglalkoznánk, érdemes megvizsgálni, hogy mi köti össze a két igazgatási területet. Az építésügy mint önálló igazgatási terület, gyakorlatilag a tágabb értelemben vett építési tevékenységekhez – hiszen ide sorolható a környezet alakítása úthálózat, vasúthálózat, gátak, csatornák stb. építése is – kapcsolódó igazgatási feladatok ellátásával foglalkozik. Az építési tevékenységek azonban az építmények különböző ren-

<sup>12</sup> Étv. 48/A. § (1) bek.

<sup>13</sup> Étv. 49. § (1) bek. Ebben az esetben a bírság kiszabása kötelező, a hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége.

<sup>14</sup> 245/2006. (XII. 5.) Korm. Rendelet Az építésügyi bírság megállapításának részletes szabályairól.

deltetéséből kifolyólag – közlekedési, egészségügyi, honvédelmi, ipari stb. – más igazgatási területeket is érintenek.<sup>15</sup> Amikor igazgatásról beszélünk, akkor tulajdonképpen egy tevékenység felett, az állam által gyakorolt kontrollt értjük. Tehát az építésügy esetében magát az építési folyamathoz tartozó tevékenységeket – ide értve például a tervezést is – tekinthetjük az igazgatás tárgyának. Ennek értelmében irreleváns, hogy az építési tevékenység milyen rendeltetésű építmény elkészítésének céljából folyik, az ezáltal az építésügy igazgatási körébe tarozónak tekintendő. Ebből azonban egyenesen következik, hogy az építésügy egy rendkívül differenciált terület, hiszen más igények merülnek fel egy honvédelmi célú létesítmény, és megint más egy oktatási célú létesítmény kapcsán. Elmondható tehát, hogy az építésügyi igazgatási ágon belül egy speciális önállóan tekinthető részt képez az energiaipara vonatkozó építésügyi terület. Természetesen jelen esetben az olyan célú létesítményekre gondolok, amelyek az energia előállítását, szállítását, tárolását vagy az ahhoz szakmailag szorosan kapcsolódó tevékenység végzését szolgálják.<sup>16</sup>

### A jogalkalmazás nehézségei

A közigazgatásra általában is jellemző, hogy alapvetően kétféle igény merül fel a jogalkalmazás kapcsán. Az általánosabb, amelynek minden igazgatási területen hasonlóan érvényesülni kell, a jogi szempontú követelmények kielégítése. Úgy vélem, hogy ebbe a körbe sorolandóak az egyes a közigazgatásnak minden ágára, de gyakran az egész jogrendszerre irányadó jogelvek. Ezen jogelvek leginkább az eljárási szabályokban kerülnek rögzítésre.<sup>17</sup> Előfordul azonban, hogy a legmagasabb szintű jogszabályokban öltenek testet, nyilvánvalóan az ilyen elvek az egész jogrendszerre irányadóak lesznek.<sup>18</sup> A különböző jogelvek érvényesülése mellett ugyancsak jogkérdésként merülnek fel egyes a jogalkalmazáshoz kapcsolódó, nevezzük úgy, jogtechnikai problémák. Gyakran felmerül kérdésként, hogy mely jogszabály rendelkezéseit kell egyáltalán alkalmazni. Nevezett probléma abból adódik, hogy a közigazgatásra jellemző az a jogalkalmazás szempontjából nem kívánatos állapot, hogy egy konkrét ügyben több jogszabály rendelkezéseit kell, és általában egymáshoz való viszonyuk figyelembevételével, alkalmazni.<sup>19</sup> Az energiaiparhoz kapcsolódó építésügy területén ráadásul ez hatványozottan jelentkezik. Nyilván nem szorul különösebb magyarázatra, hogy ezen a területen gyakran találkozhatunk olyan ügyekkel, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűek. Ennek eredményeként, a hatályos jogi szabályozás is kiemelt figyelmet szentel az ilyen ügyeknek. Ez oly módon valósul meg, hogy a Kormányrendeletben egyes beruházásokat ilyen kiemelt jelentőségűnek minősíthet.<sup>20</sup> A szán-

<sup>15</sup> Több esetben is megállapításra került, hogy az Étv. szabályait csak más jogszabályokkal összhangban lehet alkalmazni, ld. 35/2006.(VII. 13.) AB határozat.

<sup>16</sup> Nyilvánvalóan, ha egy energiaipari cég irodaházat épít, az nem ebbe a körbe sorolandó építménynek tekintendő, arra az általános építésügyi szabályok vonatkoznak.

<sup>17</sup> Ilyenek például az ügyfél jogainak védelmét garantáló szabályok. Ld. PAULOVICS Anita: Az ügyféli jogokat biztosító garanciális rendelkezések az 1981. évi I. törvényben. *Jogtudományi Közöny*, 2001/4, 168–179.

<sup>18</sup> Ilyen például a jogorvoslathoz való jog. Ld. TURKOVICS István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 22.

<sup>19</sup> Arra választ, hogy a közigazgatásban miért alakulnak ki rendszeresen ilyen sokszor indokolatlanul túlbonyolított jogi helyzetek. PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. című művéből kaphatunk.

<sup>20</sup> Ld. Bioetanol-Biogáz kiserőművek ügyeiben a 60/2010. (III. 18.) Korm. rendelet vagy a 61/2010. (III. 18.) Korm. rendelet; földgázszállító vezeték ügyében a 173/2010. (V. 13.) Korm. rendelet.

dék az ilyen esetekben természetesen az eljárás egyszerűsítésére és gyorsítására irányul, azonban ez nem biztos, hogy mindig sikerül is. Ebből a többes szabályozásból eredő, a véleményem szerint áldatlan állapotnak köszönhető, hogy egyes jogalkalmazáshoz kapcsolódó, egyébként alapvető és napi szinten felmerülő kérdések a bíróság előtt, és ott is csak legfelsőbb szinten, kerülnek rendezésre. Véleményem szerint ennek az a veszélye, hogy a bíróság által kialakított gyakorlat a későbbi hatósági jogalkalmazásban nem jelenik meg feltétlenül. Másrészt a nagy ügyszámra való tekintettel, ki tudja, hány hibás döntés születik helytelen jogalkalmazás eredményeként, mire egy a bíróság elé kerül. Hasonlóan jogtechnikai jellegű probléma a jogértelmezés. Előfordul, hogy a jogszabályban olyan módon kerülnek egyes rendelkezések rögzítésre, amelyek nem feltétlenül, de legalábbis egyes esetekben nem egyértelműek. Már a tanulmány témáját jelentő területhez kapcsolódó alapvető rendelkezések körében is találunk ilyen mint a sajátos építményfajták megjelölése.<sup>21</sup> Ez a meghatározás nem teljesen pontos, ráadásul előfordult már a gyakorlatban olyan eset is, hogy még az építmény fogalmára alapozott eljárás is vitatható volt egy egyszerű ügyben.<sup>22</sup> Az energiaiparban, illetve az ahhoz kapcsolódó építésügyi eljárásokban gyakran tartalmaznak a jogszabályok olyan szakkifejezéseket, amelyeknek jogi szempontú megítélése nem mindig egyértelmű.<sup>23</sup> Bonyolítja a helyzetet egyes alapvető kérdések meghatározása is. Az általános hatósági eljárás szabályai között meghatározásra került a jelen tanulmányban tárgyalt területet gyakran és alapvetően érintő, az ügyféli körhöz kötődő fogalom, az ügynevezett hatásterület.<sup>24</sup> Véleményem szerint ez egy szükséges eleme volt a szabályozásnak, és a gyakorlatban is többször hasznos mérceként szolgált a jogalkalmazók számára. Egyik alapvető kérdés volt a Szerencsi Szalmatüzelésű erőmű ügyében is a Tokaji boros gazdák szögéből. Jelenleg azonban a szabályozás ezt a meghatározást már nem tartalmazza.<sup>25</sup> Tény, hogy az általános ügyféli szabályok alapján is megállapítható a hatásterületi érintettség, de véleményem szerint a tévedésnek jelen helyzetben nagyobb a valószínűsége.

A másik fontos szempont a technikai kérdések megfelelő alkalmazásához kötődik. Az említett technikai jellegű szakspecifikus kérdések az anyagi jogszabályokban találhatóak, hiszen egyértelműen anyagi kérdésekre vonatkoznak. Az említett anyagi jogi szempontok általában igen sokrétűek – környezetvédelmi, biztonságtechnikai, vízügyi, közlekedésügyi stb. – többféle igény jelenik meg általuk. Ez jogalkalmazási szempontból a különböző szakhatóságoknak az egyes eljárásokba történő bevonása útján kerül kielégítésre. Egy, az energiaiparhoz kötődő építésügyi eljárás kapcsán jellemzően, a hatáskörrel rendelkező építésügyi hatóság mellett általában több és nem is minden esetben ugyanaz a hatóság jár el szakhatósági minőségben. Hogy ez mennyire bonyolult és összetett, példaként bemutatom,

<sup>21</sup> KARA: i. m. 1083. (3641).

<sup>22</sup> Az általános építésügyi hatóság egy mobil házat építménynek minősített, amelyet az ügyfél, pont a hatóság egyik eljárásának eredményeként kényszerből, ráadásul szándéka szerint a hatóság által folytatott eljárás idejére ideiglenes jelleggel állított fel a telkén. A hatóság álláspontom szerint téves értelmezés alapján újabb eljárást indított az ügyféllel szemben.

<sup>23</sup> BH 2010. 230.

<sup>24</sup> 2004. évi CXL. törvény A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 172. § e) *hatásterület*: az a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást gyakorol.

<sup>25</sup> Hatályon kívül helyezte a 2011. évi CLXXIV. törvény hatálytalan 2012. II. 01-től.

hogyan egy villamosvezeték létesítési, engedélyezési eljárásban általában mely hatóságok járhatnak el szakhatóságként:<sup>26</sup>

- Fővárosi Megyei Kormányhivatal (FMK), Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága;
- FMK Erdészeti Igazgatósága;
- Nemzeti Közlekedési Hatóság. Útügyi Vasúti és Hajózási Hivatala;
- FMK Közlekedési Felügyelősége;
- Nemzeti Közlekedési Hatóság. Légügyi Hivatala;
- Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség;
- Tűzvédelmi szakhatóság, Tűzoltóság;
- Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatalának Igazgatója;
- Területi Bányakapitányság.

Természetesen mindegyik hatóság csak abban az esetben járhat el, ha a konkrét ügyben hatáskörébe tartozó szakkérdés is felmerül.

Egy építésügyi eljárást az első mozzanatától, a tervek engedélyeztetésétől a már megvalósult létesítmény engedélyeztetéséig az jellemzi, hogy jelentős műszaki tartalmú dokumentumot kell a hatóságnak vizsgálnia. Az eljárásra jellemző helyszíni szemlék rendeltetése is az, hogy elsősorban műszaki jellegű kérdésekben hozott döntéseket alapozzon meg.

Kijelenthetjük tehát, hogy a területet a jogi jellegű, valamint a technikai kérdések párhuzamos alkalmazása, valamint azok szinkronba hozásának kihívása itatja át. Annak ellenére választom külön a két kérdéskört, hogy természetesen jellemzően jogszabályban kerül rögzítésre a műszaki előírások sokasága is. Mint ahogyan említettem, jellemzően az anyagi jogi jogszabályokban, ettől azonban nem válnak jogkérdéssé az ebben való döntések. Az, hogy egy villamos vezetékét biztonságtechnikai szempontból hogyan kell megépíteni vagy egy nukleáris hulladéklerakót hogyan kell elhelyezni, nem jogkérdés, még akkor sem, ha erre vonatkozóan jogszabályok tartalmaznak előírásokat. A jogalkalmazás tehát akkor működhet minden igényt kielégítően, ha mindkét területet jól ismerő – tehát jogi és műszaki – szakemberek egyaránt kiveszik részüket az eljárásból. A gyakorlatban azonban ez a kitétel sokszor nem teljesült, és nem teljesül ma sem. Működtek olyan, a műszaki engedélyezési eljárásban meghatározó szerepet betöltő szervek, ahol jogi végzettséggel rendelkező személy nem is dolgozott. Ennek az lehetett az eredménye, és előfordult, hogy az is lett – ami sokszor ki sem derült –, hogy a jog szemszögéből vizsgálva hibás eljárások folytak, és ennek eredményeként hibás döntések születtek. Jelen tanulmány egy TÁMOP által támogatott projektben tett vállalásom eredményeként született. Ebben a projektben végzett kutatás keretében több szakdolgozat és versenydolgozat készült az irányításom alatt. Ezek a dolgozatok több esetben konkrét, már lezajlott ügyek feldolgozását tartalmazták.<sup>27</sup>

A megoldás tehát kizárólag az lehet, ha egy eljárásban mindkét terület képviselői egymással együtt dolgozva egymást kiegészítve járnak el. Megjegyzendő, hogy az elmúlt időszakban ezt a problémakört kedvezően befolyásoló változások történtek. Felállításra kerültek a területi kormányhivatalok, amelyek nem csak nevükben, hanem szervezeti struktúrá-

<sup>26</sup> Az ún. vezetékjog, körébe tartoznak azon szabályok, amelyek a villamos-vezetékálózat létesítésére, működtetésére vonatkoznak. Erre vonatkozó szabályokat tartalmaznak pl. a villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 4.) GKM rendelet vagy a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet stb.

<sup>27</sup> Ezek keretében többek között a szerencsi szalmatüzelésű erőmű vagy a panelházak energiatakarékos tétele is feldolgozásra került. De például a miskolci Auchan Áruházal kapcsolatos kutatások – bár az nem kifejezetten energiaipari, de az erre a területre is igaz megállapításokra jutottunk – kapcsán is felmerült a jogi szakértelem hiánya az eljárásokban, amelyekből komoly károk származtak.

jukat tekintve is merőben újat hoztak. Ennek eredményeként egy olyan hivatali szervezet jött létre, amelyben a nem jogi jellegű szakirányú szakértelmet – mint például a műszaki szakértelem – az egyes beintegrálódott szakigazgatási szervek mindenképpen biztosítják. Emellett azonban biztosított lehet a jogi szakértelem is, ha máshogy nem is, de a törzshivatalon keresztül biztosan. Hogy a jövőben ezen szervezeti struktúra ebben a kérdéskörben hoz-e pozitív változást, az majd kiderül. De a tanulmányomban tett megállapításaim vonatkoznak az olyan szervezetekre is, amelyek a kormányhivaltól függetlenül látnak el az energiaiparban hatósági feladatokat, és esetlegesen nem tudják kielégíteni a jelzett igényeket.

Kevés olyan igazgatási terület létezik mint az építésügy, hiszen ez az igazgatási ág kapcsolódik a közigazgatás szinte összes szakigazgatási ágához valamilyen módon. Az energiaipar is egy olyan igazgatási ág, amely kapcsolatban áll az építésügy területével. Az építésügyi hatósági eljárásokra önmagukban is egy bonyolult és összetett szabályrendszer vonatkozik. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy egy építménynek alapvetően sokféle szempontnak kell megfelelnie, amely szempontokat jogszabályokban rögzítenek. Másrészt az egyes építményeknek a rendeltetésüket tekintve igen nagy változatosságot mutatnak – ezáltal kapcsolódva más igazgatási ágakhoz –, amely ugyancsak befolyással lehet a rájuk vonatkozó követelményekre. A tanulmány a jogalkalmazás során felmerülő problémákat mutatja be az energiaipari szektorban alkalmazandó építésügyi hatósági eljárásokban, az alkalmazandó jogszabályok, valamint a kialakult bírói gyakorlat tükrében.

## **A HÁZASSÁG ALKOTMÁNYJOGI VÉDELME ÉS AZ ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT**

ZSIROS ANNAMÁRIA\*

Tanulmányomban egy viszonylag új, többek által vitatott jogintézménnyel foglalkozom: a bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányos megítélésével. Kutatásom középpontjában a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó alkotmánybírói határozatok állnak, de feldolgozásra kerül a témához kapcsolódó szakirodalom és jogszabályok is. A bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó korábbi szabályozást az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, és megsemmisítette. Ennek eredményeként a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó jogi szabályozás átalakításra került. A jogintézménnyel kapcsolatban ugyanakkor továbbra is merülnek fel aggályok. Tanulmányomban a szabályozási problémákat veszem számba, és arra törekszem, hogy azokra indokolt megoldási javaslatokat dolgozzak ki, amelyek a későbbiekben hasznosíthatóak a jogalkotás számára.

**Kulcsszavak:** Alkotmánybíróság, alkotmánybírói határozat, azonos neműek, bejegyzett élettársi kapcsolat, bejegyzett élettársakról szóló törvény.

In my study I turned my attention to a relatively new and contentious legal institution: the registered partnership and its constitutional judgement. In the centre of my research I put the constitutional court resolutions regarding the registered partnership, but the relevant literature and acts are processed as well. Former act concerning to individuals living in registered partnership was found unconstitutional by the Constitutional Court and was abrogated after that. In consequence the juridical regulation related to registered partnership was changed. Nevertheless there are still many qualms regarding this legal institution. In my study I collect the problems in the regulation and my aim is to elaborate reasonable proposals to solve them in order to make them useful for the future codification.

**Keywords:** Constitutional court, Constitutional Court resolution, same-sex individuals, registered partnership, Act about individuals living in registered partnership.

### **1. Bevezetés**

Az utóbbi évtizedekben a tartós párkapcsolati formák átalakultak. Tény, hogy már a korábbiakban is beszélhetünk élettársi kapcsolatról, azonban jelentősen háttérbe szorult a házasság intézményéhez képest, mind gyakoriságát, mind népszerűségét, mind elfogadottságát tekintve. Az élettársi kapcsolat elterjedése hazánkban az 1980-as évek második felére tehető, és ebben az időszakban is leginkább a fiatalok körében – mint a házasság próbája – vált népszerűvé.<sup>1</sup> Erre a demográfiai változásra tekintettel a jogalkotó számára elkerülhetlenné vált e jogintézmény definiálása és tartalommal való feltöltése.

---

\* Dr. ZSIROS ANNAMÁRIA  
PhD-hallgató  
Miskolci Egyetem ÁJK, Alkotmányjogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
dr.zsiros.annamaria@gmail.com

<sup>1</sup> PONGRÁCZ Tiborné–SPÉDER Zsolt: *Élettársi kapcsolat és házasság – hasonlóságok és különbségek az ezredfordulón.* Szociológiai Szemle, 2003/4. 55–75.

## 2. Történeti előzmények

Az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) még nem szabályozta az élettársi kapcsolatokat, ennek hiányát a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata pótolta, amely kimondta, hogy élettársak között vagyoni közösség jön létre, amelyek rendelkezésénél – ellenkező megállapodás hiányában – a polgári jog szabályait kell alkalmazni.<sup>2</sup> Később, a polgári törvénykönyv módosításáról szóló 1977. évi IV. törvény 578. §-ában megjelenik az élettársi kapcsolat definíciója, amely szerint „Az élettársak – házasságkötés nélkül, közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi – együttélésük alatt a szerzésben való közreműködésük arányában szereznek közös tulajdont. Ha a közreműködés aránya nem állapítható meg, azt azonos mértékűnek kell tekinteni. A háztartásban végzett munka a szerzésben való közreműködésnek számít.”

Ebben a definícióban élettársak alatt még egy férfi és egy nő együttülését, érzelmi gazdasági közösségét értjük, azonban a társadalmi változások aktuálissá tették az azonos neműek közötti érzelmi, gazdasági kapcsolat jogi szabályozását is. Tizennyolc évvel később, 1995-ben került az Alkotmánybíróság elé az a kérdés, amelyben az indítványozó kérte a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 10. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát,<sup>3</sup> továbbá a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 578/G. § (1) bekezdésének felülvizsgálatát.<sup>4</sup> A vizsgálat eredményeképp a 14/1995. (III. 13.) számú alkotmánybírósági határozat kimondta, hogy az indítvány első része nem megalapozott, mivel a családjogi törvény a házasságot különmeműek kapcsolatára korlátozó előírása férfiak és nők számára egyaránt tiltja a házasságkötést velük azonos neműekkel. Az indítvány második felvetésének helyt adott, mivel valóban diszkriminatív és ellentétes az Alkotmánnyal, hogy a Ptk. az élettársi kapcsolatot csupán különmemű személyek vonatkozásában definiálta, és nem volt tekintettel az azonos neműek között fennálló érzelmi, gazdasági és szexuális kapcsolatra.<sup>5</sup> Kijelenthetjük tehát, hogy az 1995-ös határozat óta élettársi kapcsolat nem csak különmemű, hanem azonos nemű személyek között is fennállhat, valamint, hogy az élettársi kapcsolat mai napig hatályos fogalmát az 1996. évi XLII. törvény<sup>6</sup> vezette be a magyar jogba.

## 3. A skandináv, német és francia–luxemburgi modell

Az utóbbi években a társadalmi változásoknak köszönhetően felmerült az élettársi kapcsolatok bejegyzése iránti igény mind hazánkban, mind Európában. Három szabályozási megoldás választható el; skandináv, német, valamint a francia–luxemburgi modell. A skandináv modell jellegzetessége, hogy viszonylag korán, 1989-ben elsőként Dánia szabályozta, majd 1993-ban Norvégia, 1994-ben Svédország és végül a többi skandináv

<sup>2</sup> A 369. számú állásfoglalással módosított 94. számú PK állásfoglalás.

<sup>3</sup> „Házasságot nagykorú férfi és nő köthet”.

<sup>4</sup> Élettársak: „házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő nő és férfi.”

<sup>5</sup> 14/1995. AB-határozat.

<sup>6</sup> Az 1996. június 19. napjától hatályos új törvényi értelmező szabály megszüntette a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütköző jogi szabályozást: a 685/A. § szerint az élettárs – ha jogszabály másként nem rendelkezik – két, házasságkötés nélkül közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő személy. Ettől kezdve az azonos és különböző neműek élettársi kapcsolatát a jog egyenlően kezeli.

állam többsége is csatlakozott a bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetéséhez. Háttér jogszabálya a házassági és a családjog, azonban a szabályozás a bejegyzett élettársaknak kevesebb jogokat ad az örökbefogadás és a mesterséges megtermékenyítés terén. A német modell csak az azonos nemű élettársak számára nyitja meg a bejegyzés lehetőségét, és a skandináv modellhez képest a legfőbb különbség a kérdés külön törvényben való szabályozása. A francia modell központjában az ún. polgári szolidaritási szerződés áll, amelynél a bejegyzett élettársi kapcsolat a helyi önkormányzatoknál bárki által megköthető (tehát nem csak azonos neműeknél), és bírósági beavatkozás nélkül megszüntethető, azonban a szerződő felek általi közös örökbefogadásra és törvényes öröklésre nem ad jogalapot.

#### 4. Az Alkotmánybíróság 154/2008. (XII. 17.) számú határozata

Hazánkban a T/4411. szám alatti törvényjavaslat alapján született a bejegyzett élettársi kapcsolatokról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény, azonban 2009. január 1-jére tervezett hatálybalépése helyett az Alkotmánybíróság 154/2008. (XII. 17.) számú határozatában megsemmisítette. E szerint a törvény szerint bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jött volna létre, ha együttesen két tizennyolcadik életévét betöltött személy (akár azonos, akár külön nemű) az anyakönyvvezető előtt megjelenik, és személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatban kíván élni (kiskorú a gyámhatóság engedélyével sem élhet bejegyzett élettársi kapcsolatban).<sup>7</sup> Hat indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, és az indítványozók többsége szerint a bejegyzett élettársakról szóló törvény (a továbbiakban: Békvt.) sérti a házasság és a család védelmét deklaráló alkotmányi szakaszt,<sup>8</sup> mivel véleményük szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat intézménye azonos a házassággal, tekintettel arra, hogy a két jogintézmény (házasság és bejegyzett élettársi kapcsolat) között olyan csekély a különbség, hogy voltaképpen a bejegyzett élettársi kapcsolat a házasság intézményének tartalmi megkettőzését jelentené. Az indítványozók sérelmezték továbbá azt is, hogy a Békvt. nem garantálja megfelelően az érintett tisztségviselők, nevezetesen az anyakönyvvezetők, közjegyzők lelkiismereti és vallásszabadságát, mivel a törvény nem biztosítja számukra a bejegyzett élettársi kapcsolatok létrehozásának megtagadását vallási, politikai nézeteikre hivatkozva. Kifogásolták még többek között a Békvt. Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe<sup>9</sup> ütközését, mivel az indítványozó álláspontja szerint csak a férfi és a nő közötti házasság méltó az emberhez, mindezek mellett több indítványozó előterjesztette a bejegyzett élettársakról szóló törvény az Alkotmány 70/A. § (1)<sup>10</sup> bekezdéssel való ütközését.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) elsőként a házasság intézményének védelmére vonatkozó, az államot terhelő alkotmányi kötelezettség jelentését és tartalmát

<sup>7</sup> HÁMORI Antal: „A bejegyzett élettársi kapcsolat” szabályozásának alkotmánybírósági megítélése és szabályozásának vitás kérdései. Magyar jog, 2011/2. 93.

<sup>8</sup> 1949. évi XX. törvény 15. §: „A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.”

<sup>9</sup> 54. § (1): „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

<sup>10</sup> „70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

<sup>11</sup> 154/2008. AB-határozat.



vizsgálta. Az AB 7/2006. (II. 22.) számú határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 15. §-a a házasság és a család objektív intézményvédelmi kötelezettségét állapítja meg. „Erre a rendelkezésre alanyi jog nem alapítható, ez ugyanis az államnak a házasság és a család védelmére vonatkozó köteleességét fogalmazza meg: azt az államcél, hogy a törvényhozó jogszabályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család intézményét”<sup>12</sup> A 14/1995. (III. 13.) AB-határozat szintén értelmezte a házasság fogalmát, és megállapította, hogy a házasság kultúránkban és jogunkban egy férfi és egy nő életközössége. Célja a közös gyermekek születésének és a családban való felnevelésének, valamint a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban való együttélésének biztosítása.

A Testület kimondta, hogy az Alkotmány a házasság intézményét egy férfi és egy nő életközösségeként védi, ugyanis amíg eredeti és tipikus rendeltetéséből folyóan a házastársak különeműsége feltétele és fogalmi eleme a házasságnak, addig a gyermekek nemzésére és szülésére való képesség nem. E határozat indokolásnak utolsó részében már részletezi a törvényhozónak azt a lehetőségét, miszerint a jogalkotó egyenlő jogállást biztosítson a határozat szerinti élettársi viszonynak megfelelő kapcsolatban együtt élők számára, ahol az együtt élők neme szerinti megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka.<sup>13</sup>

Az intézményvédelmi kötelezettség mellett az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból<sup>14</sup> a házasságkötéshez való jogot is levezette. A 22/1992. (IV. 10.) AB-határozat szerint: „A házasság intézményének alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelmezése során már több határozatában rámutatott arra, hogy az emberi méltósághoz való jog mint az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása magába foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is [8/1990. (IV. 23.) és 57/1991. (XI. 8.) számú AB-határozatok]. Márpedig az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül.”<sup>15</sup>

Ezt a megállapítást az Alkotmánybíróság jelen határozatában azzal egészítette ki, hogy az emberi méltóság jogának részét képező önrendelkezési jogból nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az élettársi kapcsolat létesítésének szabadsága is ide kötődik. Az AB rámutat arra, hogy az Alkotmányból nem a házassági kötelék mint együttélési forma „egyedüli” (kizárólagos), hanem a „különös” (kiemelt, alkotmányos szintű) védelme vezethető le. Ezek alapján tehát az alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok törvényi szintű oltalmát, vagyis a jogalkotónak joga van más párkapcsolati formák törvényi szintű szabályozásához is. A jogalkotó döntése továbbá az is, hogy milyen eszközökkel (kedvezmények) és hogyan valósítja meg ezt a jogvédelmet, vagyis „nem alkotmányellenes sem az, ha a jogalkotó bizonyos joghatásokat kizárólag a házassághoz kapcsol, sem pedig az, ha a házasságra vonatkozó egyes szabályokat más együttélési formára is alkalmazni rendel, mindaddig, ameddig ezt az együttélési formát tartalmilag nem azonosítja a házassággal.”<sup>16</sup>

<sup>12</sup> 7/2006. (II. 22.) AB-határozat.

<sup>13</sup> 14/1995. (III. 13.) AB-határozat.

<sup>14</sup> 1949. évi XX. tv. 54. § (1) bek.

<sup>15</sup> 22/1992. (IV. 10.) AB-határozat.

<sup>16</sup> 154/2008. (XII. 17) AB-határozat.

A Testület áttekintette a bejegyzett élettársi kapcsolat jogi jellegét és a házassághoz való viszonyát, tekintettel arra, hogy az indítványozók érvelésüket a házasság és a Békvtv. által megteremtett bejegyzett élettársi kapcsolat lényegi, tartalmi azonosságára alapították. Az AB megállapította, hogy a Békvtv. 2. §-ának utaló szabályai<sup>17</sup> „quasi házassággá” teszik a bejegyzett élettársi kapcsolatot. A bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság intézménye közötti különbségek különmemű párok esetében nem jelentősek, és így a bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetése a házasság mint jogintézmény megkettőződésének tekinthető. Ezért a bejegyzett élettársi kapcsolat Békvtv. szerinti formájában a férfi és a nő házasságának valódi konkurenciáját jelenti. Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy az Alkotmány 15. §-a nem csupán a fennálló házasságok védelmét, hanem olyan jogi környezet megteremtését is megköveteli, amely arra ösztönzi polgárait, hogy a lehetséges együttélési formák közül a házasságot válasszák és családot alapítsanak. Az viszont, hogy a különmeműek számára két, jogi tartalmát tekintve azonos, csupán elnevezésében különböző intézményt bocsát rendelkezésre kapcsolatuk állami közreműködéssel történő elismerésére, jogbizonytalanságot okoz.<sup>18</sup> A házasság alkotmányi védelme azonban értelemszerűen nem érvényesül azok vonatkozásában, akik azonos neműek következtében nem köthetnek egymással házasságot, hiszen amíg a különmemű párok választhatnak a házasság vagy élettársi kapcsolat között, addig az azonos neműek jogi lehetőség hiányában csak és kizárólag az élettársi kapcsolat mellett dönthetnek. Így a Testület megállapította, hogy az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból<sup>19</sup> és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból<sup>20</sup> levezethető. Az azonos neműek számára a bejegyzett élettársi kapcsolata de facto élettársi viszonyhoz képest valódi — eddig számukra nem biztosított — elismerést és jogi védelmet nyújtana. Egy ilyen jogintézmény célja egyrészt a regisztráció lehet, másrészt a törvényhozó által az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolat szabályainak lényeges alanyi, személyi és vagyoni jogosultságokkal és kötelezettségekkel való kitöltése. E körben lehetősége van a jogalkotónak, hogy a házastársakra vonatkozó szabályok áttekintése után azok közül a megfelelőket alkalmazni rendelje az azonos nemű bejegyzett élettársakra is. A Testület rámutatott, hogy a különmeműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe, valamint a házasságkötési joggal rendelkező különböző nemű párok helyzetét az azonos neműek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti, vagy veszélyezteti. Mindezekre

<sup>17</sup> 2. § (1) Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a bejegyzett élettársi kapcsolatra a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) házasságra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell. A Csjt. közös gyermekké fogadásra és a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra.

(2) Ha törvény eltérően nem rendelkezik,

a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra,

b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy élettársakra,

c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára,

d) az elvált személyre vonatkozó szabályokat arra a személyre, akinek bejegyzett élettársi kapcsolatát megszüntették,

e) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra is megfelelően alkalmazni kell.

<sup>18</sup> 154/2008.(XII.17) AB-határozat.

<sup>19</sup> 1949. évi XX. tv. 54. §.

<sup>20</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB-határozat.

tekintettel az Alkotmánybíróság a Béktv-t megsemmisítette, és ezzel megakadályozta annak 2009. január 1-i hatálybalépését.<sup>21</sup>

Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolásában további indokokkal támasztja alá, miért szükséges a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság elválasztása során szigorúbb alkotmányossági mércét alkalmazni. Indokait az Alkotmány 15. §-ára alapozza. Hangsúlyozza, hogy a házasság számára biztosított kiemelt védelem megteremtése azt jelenti, hogy annak elismerése és a hozzá rendelt jogosultságok eltérnek más párkapcsolati formákétól.

Kiemeli továbbá, hogy az Alkotmány csak a különeműek közötti házasságkötés feltételeinek egyenlő szabályozását követeli meg a jogalkotótól, ami nem foglalja magában azt, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőknek a házasfelekkel azonos jogi státuszt kell kapniuk. Az alkotmánybíró szerint az is fontos követelmény, hogy a jogalkotó különböző jogterületeken biztosított kedvezményekkel is kifejezze az alkotmányosan védett és nem védett jogintézmények közötti különbséget.<sup>22</sup>

Kiss László alkotmánybíró is egyetértett a határozat rendelkező részével, azonban véleménye szerint az indokolásnak részletesen be kellett volna mutatnia azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolata törvényi szintű megteremtése nem alkotmányellenes. Az Alkotmány 15. §-a alapján az államnak az alkotmányos intézményvédelmi kötelességéből eredően a különemű személyek tartós életközösségén nyugvó „értéket” minden rendelkezésre álló módon, akár pozitív diszkriminációval is támogatnia kell. Az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolatát szabályozó törvény csak addig nem tekinthető alkotmányellenesnek, ameddig a házasságot s a házasságra épülő családot nem veszélyezteti, tehát a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének létrehozása nem alkotmányellenes mindaddig, amíg az lényegi tartalmi elemeiben nem válik azonossá a házassággal.<sup>23</sup>

Bragyova András alkotmánybíró is egyetértett a határozat rendelkező részének azon megállapításával, miszerint nem alkotmányellenes az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának megteremtése, azonban nem értett egyet a Béktv. megsemmisítésével, ezért a határozathoz különvéleményt csatolt. Rámutat, hogy a házasság alkotmányos fogalma a társadalomban uralkodóan elfogadott házasság- és családfelfogással együtt változhat, amelynek követése a törvényhozó feladata. Bragyova András a házasság alkotmányjogi védelmének három változatát különíti el. Az első a házasság mint jogintézmény létezését biztosítja, míg a második esetben a házasság védelme annak preferálását jelenti. A védelem harmadik, legerősebb formája a házasság intézményének jogi kizárólagosságának biztosítása.

Az alkotmánybíró szerint csak a házasság alkotmányos védelmének első változata egyeztethető össze az alkotmányos demokrácia alapvető értékével, a társadalomban élő emberek szabadságával és egyenlőségével, ugyanis a védelemnek csak ez a formája nem különböztet a házasságot választók és nem választók között. Véleménye szerint az államnak egyenlően kell kezelnie a házasság mellett döntő és a házasságot kötni nem kívánó, esetleg nem is tudó polgárait, az egyenlően kezelés pedig kizárja a házasság intézményének jogi eszközökkel történő ráerőltetését vagy kedvezményekkel való ösztönzését. Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság – és így az önrendelkezési jog – részének tekinti a házasságkötés jogát, ugyanis ha a házasságkötés szabadsága alkotmányos

<sup>21</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB-határozat.

<sup>22</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB-határozat – Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>23</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB-határozat – Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

jog, ugyanennyire alkotmányos jog a nem-házasodás szabadsága is. Ezt éppúgy tiszteletben kell tartania a törvényhozónak. Véleménye szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásának házasságtól eltérő vonásai elegendőek lettek volna arra, hogy azt új, önálló jogintézménynek tekintsük.<sup>24</sup>

### 5. A 2009. évi XXIX. törvény

A Testület megsemmisítő határozatát követően 2009. május 8-án a Magyar Közlönyben kihirdették az új, 2009. évi XXIX. törvényt a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról. E törvény egyrészt szabályozza a bejegyzett élettársi kapcsolatokat, másrészt a de facto élettársi kapcsolatok nyilvántartásba vételének eljárását. E törvény szerint „Bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni.”<sup>25</sup> A törvényhozó tehát csak az azonos nemű párok számára teszi lehetővé igénybe venni az új jogintézményt, és elvégezte a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság szabályainak összehangolását. A korábbi Békvtv.-hez képest – azonos neműekre való helyesbítésen kívül – lényegi változást nem, pusztán finomítást végzett az új törvényen. A házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat közötti főbb eltérések az új törvény 3. §-a alapján az alábbiak:

3. § (2) „A bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. A bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet nem keletkeztet.

(3) A házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra. Bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése esetén a bejegyzett élettárs volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti tovább, és ez a joga akkor sem éled fel, ha a bejegyzett élettársi kapcsolata megszűnt. Ha a leendő bejegyzett élettárs a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőzően házassági névként volt férje nevét vagy családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és házassági nevét nem módosítja másik házassági névviselési formára, a születési családi nevének viselésére jogosult.

(4) Az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak.”<sup>26</sup>

Jól látható a fent említett rendelkezésekből, hogy a bejegyzett élettársakat a közös gyermekké fogadás, valamint az emberi reprodukciós eljárásban való részvétel nem illeti meg. A névviselés vonatkozásában a jogalkotó tiltja a bejegyzett élettárs számára, hogy a volt házastársa nevét használja, a születési nevét jogosult használni. A diszkrimináció elkerülését garantálja az a szabályozás, amely szerint azon nyilatkozatok esetén, amelyek a családi állapotra vonatkoznak, a „házas” és a „bejegyzett élettárs”, az „özvegy” és az „özvegy bejegyzett élettárs”, illetve az „elvált” és az „elvált bejegyzett élettárs” megjelölést együttesen kell alkalmazni.”<sup>27</sup> A bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnhet az egyik bejegyzett élettárs halálával, bírósági felbontással vagy közjegyző általi megszüntetéssel. E

<sup>24</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB-határozat – Bragyova András Alkotmánybíró különvéleménye.

<sup>25</sup> 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról 1. § (1) bek.

<sup>26</sup> 2009. évi XXIX. törvény 3. § (2)–(3)–(4) bek.

<sup>27</sup> 2009. évi XXIX. törvény 3. § (5) bek.

kapcsolatot a felek közös megegyezése alapján a közjegyző nemperes eljárásban szünteti meg, amelyet a 2008. évi XLV. törvény szabályoz.<sup>28</sup> Ezeken a szabályokon felül az új törvény lehetőséget ad még a de facto élettársi viszonyok nyilvántartásba vételére,<sup>29</sup> amit feladatként szintén a közjegyzők hatáskörébe utal, és amely a gyakorlatban az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának vezetését jelenti. Ez a nyilvántartás az ügyfelek azon nyilatkozatait tartalmazza, amely szerint élettársi kapcsolatban élnek egymással, és célja az élettársi kapcsolat fennállása bizonyításának megkönnyítése.

A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy az élettársi kapcsolat fennállása tekintetében a bizonyítás terhe megfordul, vagyis egy esetleges jogvitában az élettársi nyilvántartásban szereplő adatokról kiállított tanúsítvány önmagában bizonyítja az élettársi kapcsolat fennállását, és az ennek ellenkezőjét állító félnek kell bizonyítania azt, hogy az élettársi nyilvántartásban szereplő közös nyilatkozat ellenére az élettársi kapcsolat nem áll fenn. Az élettársi nyilatkozat élettársi nyilvántartásba történő felvételével az élettársak vagyoni jogviszonyára továbbra is a Ptk. vagyoni jogi rendelkezései az irányadók (tehát rájuk a házassági vagyoni jog szabályai nem alkalmazhatók), valamint a nyilvántartásba vételnek öröklési jogi hatása nincs, tehát egymásnak nem válnak törvényes örökösivé. A különmemű élettársak esetében élettársi nyilatkozat nyilvántartásba vétele a fentiekben túl apasági vélelmet is keletkeztet, vagyis a gyermek apjának kell tekinteni azt a férfit, aki az anyával a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak egy része alatt a közjegyző által vezetett Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása által igazolt élettársi kapcsolatban élt.<sup>30</sup>

## 6. Az Alkotmánybíróság 32/2010. (III. 25.) számú határozata

A 2009. évi XXIX. törvényre visszatérve megállapítható, hogy e törvény megalkotása ellenére továbbra is maradt jogalkotói feladat, hiszen a külföldi tendenciák alapján nyilvánvaló, hogy a törvénynek van némi hiányossága.<sup>31</sup> Ezért nem is volt meglepő, hogy az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyek különböző indokok alapján a szóban forgó törvény alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Az indítványozók között civil szervezetek, országgyűlési képviselő és országgyűlési képviselőcsoport is volt. Annak ellenére, hogy a most előterjesztett indítványok tartalmilag részben megegyeznek a korábbi eljárás alapjául szolgáló indítványokkal (az indítványozók sok tekintetben azonos okból, illetve összefüggésben kérték alkotmányosértés megállapítását), a Testület jelen esetben is érdemben folytatta le az eljárást, tekintettel arra, hogy más jogszabály felülvizsgálatára irányulnak, így a res iudicata nem állapítható meg.

E határozat esetében is az indítványok elsősorban az Alkotmány házasság és család intézményének védelmét deklaráló 15. §-ára alapozták érvelésüket. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte a házasság fogalmát, és megállapította, hogy a házasság egy férfi és egy nő életközössége, melynek a különmeműség fogalmi eleme. Az Alkotmány 15. §-ának védelme is csak a házasságra vonatkozik. A korábbi AB-határozatok azonban

<sup>28</sup> 2009. évi XXIX. törvény 4. § (1)–(3) bek.

<sup>29</sup> MEGYERI-PÁLFFI Zoltán: A bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetése Magyarországon, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* 8 (2010), 197.

<sup>30</sup> <http://www.drزابopeter.hu/elettarsi-nyilvantartas-celja.html> (letöltve: 2012. október 29.).

<sup>31</sup> MEGYERI-PÁLFFI Zoltán: i. m. 199.

arra is rámutatnak, hogy az Alaptörvényből nem a házassági kötelék mint együttélési forma egyedüli (kizárólagos), hanem a különös (kiemelt) védelme vezethető le. Az Alkotmány nem zárja ki más párkapcsolati formák törvényi oltalmát, hanem kimondja, hogy az emberi méltósághoz való jogból következik az azonos neműek tartós párkapcsolatának elismerése és védelme, tekintettel arra, hogy ők házasságra nem léphetnek. Az Alkotmánybíróság már korábban is elvi érveléssel állapította meg, hogy a házasságkötési joggal rendelkező különböző nemű párok helyzetét az azonos neműek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti vagy veszélyezteti. Az élettársi kapcsolatok törvényes elismerése nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének veszélyét, mivel az azonos neműek házasságot nem köthetnek. Az Alkotmány, az indítványozók állításával szemben nem tiltja azt, hogy a házassághoz fűződő jogokat egyedileg vagy a támadott törvény által is alkalmazott általános utaló szabály révén kiterjesszék az azonos nemű párokra is. E jogkiterjesztés csak akkor jelenthetne problémát, ha mechanikusan azonosítaná a házasságot és a bejegyzett élettársi kapcsolatot. Ez tehát nem azt jelenti, hogy a jogalkotónak a házasságban és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőkre azonos szabályokat kell megállapítania. Arra is lehetősége van, hogy a házasság és a család intézményének védelmi szintjét előnyök nyújtásával tovább növelje. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 15. §-ára alapított indítványokat elutasította.

Több indítványozó szerint az Alkotmány 70/A. §-a által sérül, hogy a jogalkotó a házasság szabályait egy generális utaló szabállyal rendeli alkalmazni a bejegyzett élettársi kapcsolatra. Az alkotmánybírák ezen érveléssel szemben emlékeztettek arra, hogy a támadott törvény kifejezetten meghatározza azokat a házasságból eredő jogokat és kötelezettségeket, amik a bejegyzett élettársi kapcsolatra nem alkalmazhatók. Így az utaló szabály ellenére látható, hogy a jogalkotó az új jogintézményt egyértelműen el kívánta határolni a házasságtól. A Testület nem találta megalapozottnak az Alkotmány diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítványokat.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jogot sérti, hogy a támadott törvény a házasság felbontásának szabályait rendeli alkalmazni a bejegyzett élettársi kapcsolatra is. Az indítványozó álláspontja szerint élettársi kapcsolat megszüntetése elé csak a közös gyerek védelme érdekében lenne indokolt akadályokat gördíteni. A Testület ezzel szemben arra hívja fel a figyelmet, hogy a családjogi törvény a házasság megszüntetését sem csupán a közös kiskorú gyermek védelme érdekében köti bírósági peres eljáráshoz. A házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat is az egymás támogatását, a tartós együttélést magába foglaló, véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, aminek felbontását indokolt a törvényben meghatározott eljáráshoz kötni. Így az önrendelkezési jog sérelmét sem állapította meg az Alkotmánybíróság.

Indítványok érkeztek azzal kapcsolatosan is, hogy az azonos nemű párok kapcsolatának elismerése veszélyezteti a gyermekek egészséges nemi beállítottságának kialakulását. Ezzel az állam megsérti az ifjúság érdekei és a gyermekek személyiségfejlődése védelmének alkotmányos követelményét.<sup>32</sup> A Testület azonban kifejtette – valamint ezzel együtt az indítványozói érvelést is elutasította – hogy az, hogy a gyermek szocializációja során a homoszexualitás elfogadását tükröző szabályozással, illetve ennek megfelelő társadalmi magatartással találkozik, semmiképpen nem minősíthető a gyermek egész személyiségét, testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését negatívan érintő kárnak vagy veszélynek.

<sup>32</sup> 1949. évi XX. törvény 16. § és 67. §.

Az egyik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, az anyakönyvvezető lelkiismereti és vallásszabadságának szemszögéből, mert a törvény nem biztosítja az anyakönyvvezető számára a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásában való közreműködés megtagadását. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot az anyakönyvvezető előtt megjelent két személy egybehangzó nyilatkozata – akaratnyilatkozata – és nem az anyakönyvvezető tevékenysége – mint állami aktus – hozza létre. Ez a tevékenysége pusztán regisztratív jellegű, amelynek gyakorlása során az anyakönyvvezetőnek mint hivatalos személynek világnézetileg semlegesnek kell lennie. Mindezek miatt nem állapítható meg az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében biztosított jogok sérelme.

A Testület tehát deklarálta, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat 2009. évi XXIX. törvényben lefektetett szabályainak alkotmányellenessége az indítványozók által bemutatott érvek alapján nem állapítható meg, ezért az indítványokat elutasította.<sup>33</sup>

Bragyova András alkotmánybíró egyetértett az indítványokat elutasító döntéssel, azonban nem mindenben értett egyet a többségi indokolásban foglaltakkal. Párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy nem ért egyet azzal a paternalista szemlélettel, hogy az alkotmányjogilag helyes életforma a különművek házasságán alapuló család. Így, az alkotmánybírák többségével szemben nem osztja azt a megközelítést, hogy a nem házasságban élő párok viszonylagos hátrányosabb jogi helyzetbe hozása a házasság intézményének védelme érdekében elfogadható. Ez ugyanis szerinte csak akkor lenne igazolható, ha az állam jogosult lenne meghatározni, mi a jó vagy helyes élet az állampolgárok számára.<sup>34</sup>

Párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz Kiss László az anyakönyvvezető bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozására irányuló eljárásban való közreműködésének többségtől eltérő megítélése miatt. A többségi indokolással szemben ugyanis úgy ítéli meg, hogy az anyakönyvvezető tevékenysége nem csupán regisztratív jellegű, mivel csak az ő közreműködése révén fűződnek a bejegyzett élettársi kapcsolathoz joghatások. Szerinte amennyiben a felek az állami elismerés iránti kérelmüket az állam képviselője, vagyis az anyakönyvvezető előtt bejelentik, akkor az államnak eljárási kötelezettsége keletkezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bejelentés kapcsán egy konkrét ügyintézőnek (anyakönyvvezetőnek) lenne eljárási kötelezettsége. Az államigazgatási szerv eljárási kötelezettsége tehát nem azonos az állam (az államigazgatási szerv) adott képviselője eljárási kötelezettségével. Valamint mivel az anyakönyvvezető tevékenysége hatósági tevékenység, így a Ket.<sup>35</sup> szabályai vonatkoznak rá, és mivel a közigazgatási eljárásról szóló törvény jelenleg is kizárási okként kezeli azt az esetet, amikor az ügyintézőtől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése, e rendelkezés lehetőséget ad a lelkiismereti konfliktusba került anyakönyvvezető eljárásból történő kizárására. Ha egy anyakönyvvezető kizárásra került, attól az ilyen kapcsolatok létesítésénél az állam még jelen marad, csupán az eltérés annyi, hogy az itt jelentkező teendőket egy másik anyakönyvvezető végzi el.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> 32/2010. (III. 25.) AB-határozat.

<sup>34</sup> 32/2010. (III. 25.) AB-határozat – Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

<sup>35</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

<sup>36</sup> 32/2010. (III. 25.) AB-határozat – Kiss László párhuzamos indokolása.

Balogh Elemér alkotmánybíró álláspontja alapján a támadott törvényt az Alkotmány 15. §-ának sérelme miatt meg kellett volna semmisíteni. Különvéleményében kifejtette, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat törvényi szintű szabályozása önmagában nem alkotmányellenes, de a házasság intézményének alkotmányos védelméből az következik, hogy az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolata nem biztosíthat teljesen vagy lényegileg a házastársakéval azonos státuszt. A támadott szabályozás azonban a bejegyzett élettársi kapcsolatot családjogi jogintézményként kezeli, és kevés kivétellel a házasság jogkövetkezményeit rendeli alkalmazni. Ezért megállapítható, hogy a törvény a házasság intézményének alkotmányos védelmi szintjét csökkenti.<sup>37</sup>

Kovács Péter alkotmánybíró szerint is alkotmányellenes a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozása, ezért a határozathoz ő is különvéleményt csatolt. Úgy véli, hogy a jogalkotó a törvény kidolgozásakor nem volt tekintettel az előző szabályozást alkotmányellenessé nyilvánító 154/2008. (XII. 17.) számú AB-határozat indokolásában foglaltakra. A Testület akkor kifejtette, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat jogi kereteinek kialakításakor a házastársakra vonatkozó szabályokat részleteiben át kell tekinteni, és a szexuális irányultságból adódó különbségekre tekintettel kell azokat megfelelően alkalmazni az azonos nemű párokra. Az Alkotmánybíró szerint erre az áttekintésre a jelen határozattal elbírált törvény megalkotásakor sem került sor. A generális utaló szabály alkalmazása szerinte nem elfogadható, mivel ez komoly jogalkalmazási nehézségeket is felvet.<sup>38</sup>

A határozathoz párhuzamos indokolást (ld. fentebb) és különvéleményt is csatolt Kiss László alkotmánybíró. Szerinte is meg kellett volna állapítani a vizsgált törvény alkotmányellenességét, és nem tartja alkotmányosan megengedhetőnek, hogy a törvényalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét lényegében azonosná tegye a házassággal. A generális utaló szabály alkalmazását az alkotmánybíró is jogbiztonságot sértőnek tartja.

Különvéleményében arra is rámutatott, hogy a Testület döntése meghozatalakor nem hagyhatja figyelmen kívül a homoszexuális párkapcsolatokat érintő tudományos kutatási eredményeket.<sup>39</sup>

## 5. Összegzés

Megállapíthatjuk, hogy napjainkra tehát a különböző neműek élhetnek egyrészt házasságban, másrészt nyilatkozhatnak a közjegyző előtt élettársi kapcsolatukról, harmadrészt élhetnek de facto élettársi kapcsolatban, míg az azonos neműek választhatják a bejegyzett élettársi kapcsolatot, vagy élhetnek anélküli élettársi kapcsolatban.

Tanulmányomban arra kívántam rávilágítani, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat hazánkban viszonylag új, sokak által vitatott jogintézmény. A bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó szabályozás az utóbbi évtizedekben nagyot változott és fejlődött.

A társadalmi változások hatása és a jogintézmény szabályozásának átalakulása ellenére úgy gondolom, még mindig számtalan olyan terület van, ahol az azonos neműekre vonatkozó jogszabályokat pontosítani, részletezni kellene a jövőben. Ilyen kérdés például az, hogy helyes e, hogy a bejegyzett élettársakat a közös gyermekké fogadás, valamint az

<sup>37</sup> 32/2010. (III. 25.) AB-határozat – Balogh Elemér különvéleménye.

<sup>38</sup> 32/2010. (III. 25.) AB-határozat – Kovács Péter párhuzamos indokolása.

<sup>39</sup> 32/2010. (III.25.) AB-határozat – Kiss László különvéleménye.



emberi reprodukciós eljárásban való részvétel nem illeti meg. Egyetértek az Alkotmánybíróság azon indoklásával, miszerint attól, hogy egy gyermek homoszexuális „szülők” között nevelkedik, és ebből kifolyólag a homoszexualitás elfogadását tükröző szabályozással, illetve ennek megfelelő társadalmi magatartással találkozik, attól nem állíthatjuk azt, hogy ez a gyermek egész személyiségét, testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti. Úgy gondolom, hogy a homoszexualitás nem választás, nem neveltetés kérdése, és ebből kifolyólag az a tény, hogy az azonos neműek emberi reprodukciós eljárásban nem vehetnek részt, sőt egymás gyermekét sem fogadhatják örökbe, rájuk nézve hátrányos megkülönböztetésnek minősül. A jövőben ilyen és hasonló kérdések megvitatását tartom szükségesnek.

## „KÖZÖSSÉGI SZANKCIÓK” A KÜLÖNLEGES ELJÁRÁSOKBAN

NAGY ANITA\*

A szerző célja a közösségi szankciók bemutatása a különleges eljárásokban. A tanulmányban a közösségi szankciók fogalmának meghatározását követően, először a különleges eljárások általános szabályait elemzi, majd – figyelemmel az Európa Tanács R (2000) 22. sz. Ajánlására – a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályainak végrehajtását veszi górcső alá. Így: a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezéseket, a közérdekű munka helyének kijelölését, pártfogó felügyelet elrendelését, a próbára bocsátást és a felfüggesztett szabadságvesztéssel kapcsolatos rendelkezéseket, valamint egy új jogintézményt, a jóvátételi munkát vizsgálja meg.

**Kulcsszavak:** közösségi szankciók, különleges eljárás, feltételes szabadságra bocsátás, közérdekű munka, pártfogó felügyelet, próbára bocsátás, felfüggesztett szabadságvesztés, jóvátételi munka.

The author in her essay demonstrated the community sanctions and measures in the specific proceedings of the criminal procedure. In this manner, after the determining of the terminology of community sanctions and measures, first of all, she analyzes the general rules of the specific proceedings of, then – with regard to the Recommendation No. R (2000) 22 of the Committee of Ministers to member states on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures. The author examines the regulations in reference conditional release from prison, assignment of place of unpaid work on behalf of the community, ordainment of patron supervision, probation, suspension of the enforcement of a sentence to imprisonment, and redemption community work as a new institution.

**Keywords:** community sanction, specific proceedings, conditional release from prison, unpaid work on behalf of the community, patron supervision, probation, suspension of the enforcement of a sentence to imprisonment, redemption community work.

### Bevezető

Annak oka, hogy ezt a témát választottam tanulmányom megírásához az, hogy eredetileg büntetőeljárás tanítottam több éveken keresztül a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd egy pár éve büntetés-végrehajtási jogot is. Mindig is kerestem azokat a területeket, ahol ezt a kettő jogterületet ötvözni lehetne. Erre ad lehetőséget a most választott tanulmányom, azaz a különleges eljárások szabályozása, különös tekintettel a közösségi szankciókra.

A különleges eljárások azok az eljárások, amelyeknek az a sajátossága, hogy tárgyak nem a büntetőjogi felelősség eldöntéséhez tapadnak, hanem a már jogerősen bejárt ügyek kapcsán van elsődlegesen szerepük. A másik dolog, ami felkeltette a figyelmemet, mikor ennek a munkának a megírására vállalkoztam, az egyik szakirodalomban talált ironikus megjegyzés volt, amely szerint: *„meglepő az a tartós érdektelenség, amelyet a tudományos és oktatást célzó irodalom tanúsít az itt szabályozott kérdések iránt. Dogmatikailag legfel-*

---

\* Dr. NAGY ANITA

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék  
anita.nagy@uni-miskolc.hu

*jobb csak az itt előforduló jogintézmények egyike-másika és az is csak részleteiben kidolgozott, jogirodalomban pedig még ennél is kisebb hányada feldolgozott.”<sup>1</sup>*

### 1. Röviden a közösségi szankciók fogalmáról

Ha közösségi szankcióról beszélünk, akkor elkerülhetetlen a közösségi büntetések kapcsán az alternatív szankciókról is beszélnünk. Dolgozatomban most mégis inkább a közösségi szankciók fogalmával kívánok foglalkozni.

Ha valaki összehasonlítja a jelenlegi – akár csak az európai – szankciórendszert a 30–40 évvel ezelőttivel, azt kell látnia, hogy az országok túlnyomó többségében a szabadságvesztésre, pénzbüntetésre és a feltételes elítélésre vagy felfüggesztett szabadságvesztésre épülő „egyszerű” szankciórendszer eltűnt. A szankciólista olyan szabadságelvonással nem járó szankciókkal egészült ki, mint a pártfogás, a közérdekű munka, a kompenzáció, a helyreállítás, a mediáció (sértett-elkövető kiegyezése) vagy a vezetői engedély visszavonása. Ide sorolhatók a képzési kurzusok, a magatartás tudatos befolyásolásának megtanulását célzó tréningprogramok, különösen a drogos és a szexuális bűncselekményt elkövetőkkel kapcsolatosan. A szankciórendszer elemeivé váltak a felügyelet és a részvételt előíró szankciók, a pártfogói szálláson és nappali foglalkoztatásban való részvétel, az intenzív vagy fokozott pártfogó felügyelet, a kijárási tilalom, a házi őrizet, az elektronikus felügyelet, az ítélethozatal elhalasztása felügyelet alá helyezéssel, a kombinált intézkedés (amely az előbbieket két vagy több elemét együttesen tartalmazza) és számtalan más megoldás.<sup>2</sup>

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága és az ENSZ számos ajánlást fogadott el, a börtönbüntetés helyett alkalmazható bizonyos szabadságelvonással nem járó intézkedésekről. Ide tartozik:

- ENSZ Minimumszabályai a szabadságelvonással nem járó szankciókról (Tokiói Szabályok, 1990);
- Európa Tanács R (92) 16. sz. Ajánlása a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályairól;
- Európa Tanács R (2000) 22. sz. Ajánlása a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályai végrehajtásának fejlesztéséről.

Az Európa Tanács R (92) 16. számú, a közösségi büntetésekre és intézkedésekre vonatkozó európai minimumszabályokról szóló ajánlása szerint a *közösségi szankció fogalmi elemei* a következők:

- az elkövetőt nem szakítja ki a közösségből;
- szabadságkorlátozó elemeket tartalmaz (feltételek, kötelezettségek előírása);
- erre feljogosított (pártfogó felügyelői) szervezet hajtja végre;
- a különböző szintű szabadságkorlátozással kombinált felügyelet reintegrációs segítséget is nyújt.

A közösségi szankciók legfőbb jellemzői ugyanakkor az alábbi ismérvek lehetnek:

- nem a szabadságtól való megfosztás a központi cél;

<sup>1</sup> *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata*, VII. kötet, A különleges eljárások, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2011, 6.

<sup>2</sup> KERESZSI Klára: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2001/2, 16.

- nem szeparálja el az elkövetőt a közösségtől, aki továbbra is a közösség felelős tagja marad. (Legfőbb tartalmi eleme – nem valamely ellenőrzési technika eltérése, hanem – a kötelezettségek teljesítése, pozitív hozzáállást, aktivitást feltételez, magatartási szabályok, mediáció, tevékeny megbánás, jóvátétel.);
- egyoldalú passzív kapcsolat helyett kétoldalú aktív kapcsolatot tételez az elkövető és a végrehajtó szerv között;
- szabadságkorlátozó (kontroll) és támogató (segítő) elemet egyaránt tartalmaz;
- a közösség integráló erejére épít;
- a végrehajtó szervezettel (pártfogó felügyelő, mediátor) való folyamatos, személyes kapcsolattartásra épül;
- a végrehajtó szervezet a helyi közösség bevonásáért is felel; a feltételek nem teljesítése jogkövetkezéssel jár.<sup>3</sup>

2000-ben az Európa Tanács égisze alatt megalkotásra került az *R (2000) 22. számú ajánlás* a közösségi szankciókról és intézkedésekről szóló szabályok végrehajtásának elősegítése érdekében. Ezen ajánlás a közösségi szankciók és intézkedések szélesebb körű és hatékonyabb alkalmazásának elérése érdekében irányelveket<sup>4</sup> fogalmazott meg. Az ajánlás a változatos közösségi szankciók biztosítása és azok minél gyakoribb alkalmazásának támogatása érdekében felsorolja a közösségi szankciók egyes típusait, alkalmazási lehetőségeit a büntetőeljárásban. Ide tartozik:<sup>5</sup>

- az előzetes letartóztatás alternatívájaként a gyanúsítottól meghatározott lakcímen történő tartózkodás kérése, amelyet egy speciális szerv felügyel és hajt végre;
- próbára bocsátás, mint független szankció alkalmazása;
- szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése, feltételek előírásával, közérdekű munka (azaz ingyenes munkavégzés a közösség érdekében);
- áldozat: kompenzáció/reparáció vagy áldozat-elkövető: mediáció;
- (gyógy)kezelés elrendelése a droggal vagy alkohollal visszaélő elkövetők és azok számára, akiknek a bűnelkövetői magatartással kapcsolatos mentális problémái vannak;
- mozgásszabadság korlátozása a házi őrizet, illetve az elektronikus ellenőrzés elrendelésével;
- a szabadságvesztéssel történő feltételes szabadságra bocsátás, felügyelete elrendelésével.

Tekintettel arra, hogy jelen dolgozatomban csak a büntetőeljárás különleges eljárásaiban fellelhető közösségi szankciókat vizsgálom, így az egyes különleges eljárások közül az általános szabályok bemutatása után: a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezéseket, a közérdekű munka helyének kijelölését, a pártfogó felügyelet elrendelését, a próbára bocsá-

<sup>3</sup> <http://mereps.foresee.hu/segedoldalok/hirek/269/8ece82fd58/214/> HATVANI Erzsébet: Szimbolikus helyreállítás – közösségi büntetések a Pártfogó Felügyelői Szolgálat gyakorlatában Magyarországon.

<sup>4</sup> Európa Tanács R (2000) 22. sz. Ajánlása a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályai végrehajtásának fejlesztéséről R (2000) 22. sz. ajánlás 2. sz. melléklet 1. pontja.

<sup>5</sup> Improving the Implementation of the European Rules on Community Sanctions and Measures. Recommendation Rec. (2000) 22 and report. Council of Europe Publishing. 2002, 9., in: GÖRGÉNYI Ilona: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2006, 92.

tással, a felfüggesztett szabadságvesztéssel kapcsolatos rendelkezéseket, valamint egy új jogintézményt a jóvátételi munkát vizsgálom meg.

## 2. Különleges eljárások fogalma

Az első dolog tehát, hogy tekintsük át, hogy mit is jelent ez a fogalom, hogy „különleges eljárás”. Előzetesként találó az a megfogalmazás, amely szerint a különleges eljárások azon eljárások, amelyek „csonka” eljárások, funkcionálhatnak a bírói felelősség sajátos reparációs fórumaiként is.<sup>6</sup> A különleges eljárások rendeltetése az, hogy abban az esetben, ha a jogerősen befejezett ítéletben valamely anyagi jogi rendelkezésben a bíróság nem vagy nem a törvénynek megfelelően rendelkezett, az eljárás megisméltése nélkül utólagosan lehessen orvosolni az anyagi jogi szabálysértéseket. Sajátosságuk, hogy az így hozott határozatok sohasem olyan komplexek, mint az ügydöntő érdemi határozatok, hiszen csupán egy-egy részletkérdés elbírálására kerül sor.<sup>7</sup> Rendszertanilag azt is mondhatnánk, hogy a különleges eljárások kategóriájába tartoznak mindazon eljárások, amelyek tárgyukra az eljárási jogviszonyok tartalmára, a lefolytatott eljárás céljaira tekintettel eltérnek a büntető eljárási jogi törvényben meghatározott általános és külön eljárásoktól.

A jogirodalomban számtalan helyen és időben próbálták meg a különleges eljárások rendszerét definiálni, így Móra Mihály, aki szerint a „*a különleges eljárások a rendestől eltérő eljárásoknak azt a csoportját jelenti, amelyet a bíróságok nem a büntetőjogi főkérdések eldöntése végett, hanem egyéb, a határozathoz vagy annak végrehajtásához kapcsolódó, illetőleg a büntető igazságszolgáltatás lefolytatásával más módon összefüggő jogi kérdések eldöntése végett folytatnak.*”<sup>8</sup>

Amennyiben terminológiai csoportosítani<sup>9</sup> szeretnénk a fentebb részben felsorolt különleges eljárások fajtáit, akkor egyrészt mondhatjuk, hogy vannak a különleges eljárásokban hozott olyan határozatok, amelyek részben módosíthatják az alapeljárásban hozott ügydöntő határozatot. Ilyenek például azok a rendelkezések, amelyekről az alapeljárásban hozott határozatban a bíróságnak rendelkeznie kellett volna, de azt elmulasztották (a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának utólagos megállapítása, közérdekű munka utólagos meghatározása stb.). A másik kört azok a kérdések jelentik, amelyek az alapügyben eljárt bíróság előtt fel sem merülhettek (pénzbüntetés átváltoztatása szabadságvesztésre stb.). Harmadik körbe azon eljárások tartoznak, amelyek e két alaptípusba nem sorolhatók, tehát sem jogorvoslati, sem az alapeljárásban eljáró bíróság mulasztását kiküszöbölő jellegük nincs. Így a fenti két csoport egyikébe sem sorolható a kényszergyógykezelés felülvizsgálata – amely a határozat végrehajtásához tapad –, a bírósági mentesítésre vonatkozó eljárás, a kártalanítás és a visszatérítés, valamint a biztosíték.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog*. Különleges eljárások, a végrehajtás. In: Bánáti J.–Belovics E.–Csák Zs.–Sinku P.–Tóth M.–Varga Z.: *Büntető eljárásjog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2003, 510.

<sup>7</sup> FARKAS Ákos–RÓTH Erika: *Büntetőeljárás*. Complex Kiadó, 2012, 479.

<sup>8</sup> MÓRA Mihály–KOC SIS Mihály: *A magyar büntető eljárási jog*. Bp., 1961, 75.

<sup>9</sup> Részletesen csoportosította még a külön eljárásokat lásd: TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 589., 597.

<sup>10</sup> FARKAS Ákos–RÓTH Erika: *Büntetőeljárás*. Complex Kiadó, 2012. 479.

A jogirodalomban más csoportosítási szempontokat is találunk, amely szerint különleges eljárások az alábbi csoportba is oszthatók.

- Az első csoporthoz tartoznak azok, amelyeknek célja a *büntető ítélet utólagos „kiigazítása”*. Ez a kiigazítás kizárólag jogi korrekciót jelent, azaz arra ad lehetőség, hogy a kiszabott jogerős büntetésnek nem a jogszabálynak megfelelő rendelkezései kijavítva legyenek, illetve az ítélezés során elmulasztott rendelkezéseket pótolják.
- A második csoportba tartoznak azok az ügyek, amelyek a *büntető ítélet végrehajtása*, illetőleg végrehajtást megelőzően *garanciális okokból* a bírósági állásfoglalásra váró jogkérdések eldöntésére irányulnak.
- A harmadik csoportba sorolhatók azok a különleges eljárások, amelyek célja a *büntető ítélet jogkövetkezményeinek megszüntetése* vagy a *jogsértő ítélet következtében elszenvedett hátrányokért való kártalanítás*.

Király Tibor<sup>11</sup> arra hívja fel a figyelmet, hogy a „különleges” jelző alkalmazása az eljárás szó mellett utal arra, hogy itt a rendes (általános, illetőleg külön) eljárástól valamiben különböző, netán rendkívüli eljárásokról van szó.

### 3. A különleges eljárások általános szabályai

#### 3.1. „Az eljárás hivatalból vagy az ügyész, a terhelt vagy a védő indítványára indul meg.”

A Be. 555. §-a rendelkezik a különleges eljárások *általános szabályairól*. Ezen eljárások, eltérő rendelkezés hiányában hivatalból vagy az ügyész, terhelt, illetve a védő indítványára indulhatnak meg, s mindig az a bíróság jár el, amely egyébként az alapügyben első fokon ügyszabó határozatot hozott. Így azt mondhatjuk, hogy az alapügyben elsőfokon eljáró és ügyszabó határozatot hozó bíróság állapítja meg a különleges eljárásban eljáró bíróság hatáskörét és illetékességét. A bíróságok ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként járnak el, s ez igaz a törvényszékekre is. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a különleges eljárásokban elbírálandó kérdések zöme jogkérdés, mérlegelésre kevés a lehetőség, a jogszabályok pontos ismerete viszont elengedhetetlen.<sup>12</sup> Ezek az eljárások mind az első vagy másodfokú, illetve harmadfokú jogerős ítélet után előfordulhatnak, illetve a rendkívüli perorvoslatok után is. „*Járulékos jellegükből következően az alapügy befejezése után, akár több különleges eljárás lefolytatására is sor kerülhet.*”<sup>13</sup> Az egyes különleges eljárások számtalan kérdés utólagos rendezésére irányulhatnak. Így különleges eljárás keretében módosítható, illetve pótolható, ha a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megállapítása tévesen történt, a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezés nem a törvénynek megfelelően történt, illetve életfogytig tartó szabadságvesztés esetén hivatalból vagy az ügyész indítványára a tárgyaláson határoz az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsátásának legkorábbi időpontja elhalasztásáról. Ugyancsak különleges eljárás keretében módosítható utólag a feltételes szabadság megszüntetése; utólag pótolható a közérdekű munkánál, ha a bíróság a jogerős ítéletében nem határozott meg közérdekű munkaként végzendő munkát.

<sup>11</sup> KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárás jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 657.

<sup>12</sup> FARKAS Ákos–RÓTH Erika: *Büntetőeljárás*. Complex Kiadó, 2012, 479.

<sup>13</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata VII. kötet. A különleges eljárások*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 10.

Az eljárás hivatalból, azaz a bíróság által lefolytatott eljárás egyik jellemzője, hogy sokszor a bíróságon kívüli szervezet jelzése alapján indul meg az eljárás, így például a büntetés-végrehajtási intézetnek a felhívása a bíróság felé, hogy a bíróság folytassa le az össz-büntetés, vagy éppenséggel a bv. intézet küld meg egy átiratot, amelyben az szerepel, hogy az előzetes letartóztatást a bíróság számítsa be a kiszabott jogerős ítéletbe. Amennyiben a különleges eljárás az ügyész a terhelt vagy a védő kezdeményezésére indul meg, akkor azt mondhatjuk, hogy ez a kör taxatív meg határozott, így ha valaki más is kívánja ezen taxatív meg határozott körön kívül az eljárás lefolytatását, akkor ez, véleményem szerint csak javaslat lehet a bíróság felé, nem lehet kötelező jelleggel kikényszeríteni. Amennyiben az indítvány azonban a korábban taxatív felsorolt meg határozott személyektől származik, s ennek ellenére a bíróság mégis el kívánja utasítani az indítványt, akkor erre is lehetőség van, habár ennek lehetőségét nem az általános szabályok között találjuk, hanem az egyes különleges eljárásokban, mint például az össz-büntetésnél az 574. § (4) bekezdésénél: „A bíróság az össz-büntetésben foglalatást ítélettel, az erre irányuló indítvány elutasítását végzéssel mondja ki.”

### 3.2. „Az a bíróság jár el, amely a különleges eljárást megelőzően az ügyben (alapügy) első fokon ügydöntő határozatot hozott.”

Így azt is gondolhatnánk, hogy a különleges eljárásokban a hatáskör és illetékesség akkor sem vizsgálható felül, ha az illetékesség és hatáskör törvénysértő lenne. Ez azonban nincs így, hiszen amennyiben a hatáskör és illetékesség sérelme felmerülne, akkor is lehet élni a büntetőeljárás törvény rendkívüli perorvoslataiban szabályozott felülvizsgálati eljárással, mégpedig úgy, hogy amennyiben az alapügyben eljáró bíróságok a hatásköri vagy illetékességi szabályokat megszegték, akkor quasi, az ügyben nincs „közjogilag” érvényes ítélet, így a felülvizsgálat csak a terhelt javára szólónak értelmezhető. Ennélfogva a felülvizsgálat kezdeményezésének időpontja – Be. 418. § (2) – nincs határidőhöz – Be. 418. § (2) bekezdés – kötve.<sup>14</sup>

Ilyen esetben akkor jár el helyesen a bíróság, ha a Kúria a Be. 423. § (6) bekezdése szerint a megtámadott határozat végrehajtását felfüggeszti vagy félbeszakítja, a különleges eljárásban az eljáró bíróság pedig a Be. 266. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel a Be. 188. § (1) bekezdés d) pontja alapján az eljárást felfüggeszti. Amennyiben a felülvizsgálatai eljárásban a jogerős határozat hatályon kívül helyezésére kerülne sor, akkor az is lehet, hogy maga a különleges eljárás válik okafogyottá, hiszen a megismételt eljárásban a különleges eljárás kérdése is tisztázásra kerülhet, pl.: járművezetéstől eltiltás utólagos beszámítása eleve beszámításra fog kerülni a „megismételt eljárás” során hozott alaphatározatban.

A másik lehetőség a különleges eljárás kiküszöbölésére, ha a Be. 431. § alapján a legfőbb ügyész jelent be a Kúriánál a bíróság törvénysértő és jogerős határozata ellen rendkívüli perorvoslatot, s ez vezet eredményre. Akkor így is sor kerülhet az alaphatározat hatályon kívül helyezésére, s ennek során az újabb alapeljárásban hozzák meg a különleges eljárás tárgyát képező mulasztás reparálását.

Fontos megjegyeznünk, hogy a különleges eljárás során hozott határozat esetében is hatályon kívül helyezési okként merül fel, ha a kizárt tanács (egyesbíró) a megismételt eljárás jogerős befejezése után a különleges eljárásban határozatot hoz.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata VII. kötet. A különleges eljárások*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 14.

<sup>15</sup> BH 1985, 464

### 3.3. „A bíróság ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként jár el.”

A Be. 555. § (2) bekezdés c) pontja alapján bíróságok ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként járnak el, s ez igaz a törvényszékekre is. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a különleges eljárásokban elbírálandó kérdések zöme jogkérdés, mérlegelésre kevés a lehetőség, a jogszabályok pontos ismerete viszont elengedhetetlen.<sup>16</sup>

### 3.4. „A bíróság az eljárást megszünteti, ha az ügyész az indítványát visszavonta.”

A Be. 555. § d) bekezdése az eljárás megszüntetést teremti meg arra az esetre, ha az ügyész az indítványát visszavonja. Az indítvány visszavonása a vádelejtéssel egyenrangú, azaz a bíróság az eljárást akkor sem folytathatja, ha ezzel nem ért egyet. A vádhoz kötöttség elve folytán ez az ügyészi álláspont a bíróság számára kötelező.<sup>17</sup>

### 3.5. „A bíróság az iratok alapján dönt, s szükség esetén ülésen meghallgatja az ügyészt, a terheltet és a védőt, bizonyítás felvétele esetén tárgyalást tart.”

Ehhez a részhez hozzá kell tennünk, hogy a büntetőeljárás kódexünk a bírósági eljárás négy formáját teremti meg: a tárgyalást, a nyilvános ülést, az ülést és a tanácsülést. A különleges eljárásban ebből kettő forma válik lehetővé: az ülés és a tárgyalás. A Be. 555. § (2) e) pontja alapján a bíróság elsődlegesen iratok alapján dönt, s csak szükség esetén hallgatja meg az ügyészt a terheltet és a védőt ülésen, s amennyiben bizonyítás felvételére is szükség van, akkor fog tárgyalást tartani. A egyes különleges eljárások meg is nevesítik, hogy mikor kell tartani tárgyalást. Nézzünk erre egy pár példát: tárgyalást kötelező tartani pl.: a feltételes szabadágra vonatkozó rendelkezés utólagos módosításánál – Be. 557. § (2) bekezdés –, kényszergyógykezelés felülvizsgálatakor – Be. 566. § (1) bekezdés –, pártfogó felügyelet utólagos elrendelésekor – Be. 567. §–, az elkobzásra, a vagyoneklobzásra, illetőleg a lefoglalt dologról történő rendelkezésre irányuló eljárásban (Be. 569. §).

#### 3.5.1. Az ülés

Az ülés kitűzésére, az idézendők és értesítendők körére és meghallgatására a bírósági eljárás általános szabályai irányadóak. Mivel a Be. 234. § (4) bekezdése szerint: „Az ülésen a bíróság tagjai, a jegyzőkönyvvezető, a vádló, továbbá – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a vádlott és a védő vesz részt. A felsoroltakon kívül az ülésen jelen lehet, akit a bíróság az ülésre idézett, vagy akit arról értesített.” Az ügyész ilyenkor az ülésről jegyzék megküldésével értesítendő, ami azonban az idézésre és értesítésre vonatkozó általános szabályok szerint az ő esetében részvételi kötelezettséget keletkeztet. A jegyzékkel történő „értesítésre vonatkozó” általános szabályok szerinti eljárásban is félreértésekre okot adó rendelkezések folytán, helyes azonban, ha ezen a bíróság feltűnteti azt is, hogy az ügyész meghallgatására vonatkozó szabályokat alkalmazni kívánja.<sup>18</sup> Ezen meghallgatás akkor foganatosítható, ha az egyesbíró, a jegyzőkönyvvezető, az ügyész és a szabályszerűen idé-

<sup>16</sup> FARKAS Ákos–RÓTH Erika: *Büntetőeljárás*. Complex Kiadó, 2012, 479.

<sup>17</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata VII. kötet*. A különleges eljárások, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 18.

<sup>18</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata VII. kötet*. A különleges eljárások, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 22.



zett meghallgatandó személy jelen van az ülésen. Minthogy a különleges eljárásban s az ott tartott ülésen is érvényesülniük kell a terhelt jogainak biztosítását szolgáló garanciáknak. A fogva lévő elítélt esetében a védőhöz való jog semmiképpen nem szenvedhet sérelmet, így a bírósági eljárásban a védő jelenlétének hiánya fel sem merülhet, azaz a védőt az ülésre minden esetben idézni kell.

### 3.5.2. A tárgyalás

Tárgyalást a bíróság akkor tart, ha ezt a törvény kötelezően előírja, vagy ettől függetlenül is, ha tényállás tisztázása érdekében bizonyítás felvétele indokolt. A tárgyalásra az általános szabályok az irányadók. A kényszergyógykezelés felülvizsgálatára vonatkozó 566. § (1) bekezdése azonban lehetőséget biztosít a terhelt távolmaradására, ha a tárgyaláson az állapotánál fogva nem képes megjelenni. A Be. 49. § alapján a kirendelés, illetőleg a meghatalmazás hatálya a büntetőeljárás jogerős befejezéséig tart, de kiterjed a perújításra, a felülvizsgálatra, valamint a különleges eljárásokra is. Ebből kifolyólag nem szükséges újabb védő kirendelése.

Fontos azt megjegyeznünk, hogy a különleges eljárásokban hagyományos értelemben vett bizonyítási eljárás nem folyik (kivéve biztosíték letétbe helyezése mellett folyó eljárást). Ha mégis bizonyítást venne fel a bíróság, akkor rendszerint csak egy kérdésre korlátozódik. Ugyanakkor az okirati bizonyításnak sokkal nyomatékosabban van szerepe, mint a személy jellegű bizonyítékoknak, hiszen az általános szabályok is tartalmazzák, hogy a bíróság csak az iratok alapján és hivatalból dönt.

### 3.6. „Az ügyész, a terhelt és a védő meghallgatásáról jegyzőkönyvet kell készíteni.”

A fentebbi Be. 555. § (2) bekezdés f) pontja nem egy többletkövetelmény, hiszen az általános eljárásban is kötelező a jegyzőkönyvvezetése, hanem egyfajta megerősítése lehet az általános eljárásoknak a félreértések elkerülése érdekében. A jegyzőkönyv így a különleges eljárásban is tartalmazza az eljárási cselekmény helyére, idejére, az ott jelenlévőkre, a bíróság eljárásának formájára vonatkozó adatokat. Mivel a XXIX. Fejezet I. Címe eltérő rendelkezést ebben a körben nem tartalmaz, így rövidített jegyzőkönyv készítésének nincs akadálya [Be. 252. § (2) bekezdés].

### 3.7. „A bíróság határozata ellen az ügyész, a terhelt és a védő fellebbezhet.”

A jogorvoslati jogosultságot a Be. 555. § (2) bekezdésének g) pontja állapítja meg, amely szerint: „a bíróság határozata ellen az ügyész a terhelt és a védő fellebbezhet”. Ebben a tekintetben azt állapíthatjuk meg, hogy a fellebbezésre jogosultak köre jóval szűkebb, mint az ún. rendes eljárásban.

A fellebbezési kört bővítik az alábbi egyes különleges eljárások:

1. Összhangban az általános rendelkezésekkel, pl.: a kényszergyógykezelés felülvizsgálata szerinti különleges eljárásban a kényszergyógykezelés alatt álló házastársa és törvényes képviselője is fellebbezést nyújthat be [Be. 566. § (5) bekezdés szerint].

2. A Be. 569. § (3) bekezdése alapján az elkobzásra, a vagyoneklobzásra, illetőleg lefoglalt dologról történő rendelkezésre irányuló eljárásban az ügyészen kívül csak annak van jogor-

voslati joga, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Tekintettel arra, hogy ebben az eljárásban a büntetőeljárás senki ellen nem indult, vagy az eljárást megszüntették, így a terhelt és a védő jogorvoslati jogának közvetett kizárása magától értetődő.

3. A Be. 570. § (3) bekezdése szerinti utólagos elkobzásnál a tárgyaláson hozott végzés ellen (az ügyészen, a terhelten és a védőn kívül), a határozattal szemben az érdekelt is kérheti a tárgyalás tartását.

Amint láthattuk, az említett utolsó kettő különleges eljárásban, azaz az elkobzásra, a vagyoneklobzásra, illetőleg a lefoglalt dologról történő rendelkezésre irányuló eljárásban, valamint az utólagos rendelkezés a lefoglalt dolgokról című különleges eljárásokban a bíróság határozatával szemben nem fellebbezésnek van helye, hanem a jogosultak a tárgyalás tartása irányuló kérelmet terjeszhetnek elő.

3.8. *„A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítélete elleni fellebbezést is tanácsüléssel bírálja el.”*

A Be. 555. § (2) bekezdés h) pontja értelmében a különleges eljárásokban helye van a másodfokú eljárás lefolytatásának. Általános szabályok szerint a másodfokú eljárás lefolytatható: tanácsüléssel, nyilvános ülésen vagy tárgyaláson. Ugyanezen §-hely rögzíti, hogy különleges eljárásokban a főszabály a tanácsüléssel történő elbírálás, még akkor is, ha az elsőfokú bíróság ítéletet hozott. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy mérlegelés figyelembevételével a másodfokú bíróság nyilvános ülést vagy tárgyalást tartson, ha szükségesnek ítéli.

3.9. *„Harmadfokú bírósági eljárásnak nincs helye.”*

A harmadfokú eljárás szabályai ezekben az ügyekben nem alkalmazhatóak, hiszen a Be. 555. § (2) bekezdésének i) pontja kizárja a harmadfokú bírósági eljárásnak a lehetőségét. Ennek az az oka, hogy a harmadfokú eljárásnak akkor van helye, ha az első- és másodfokú bíróság a bűnösség kérdésében eltérően foglalt állást, a különleges eljárásba viszont büntetőjogi főkérdések nem tartoznak, így nem is képzelhető el harmadfokú eljárásra okot adó feltétel.<sup>19</sup>

3.10. *„Bűnügyi költséget a terhelt viseli, amennyiben az alapügyben a bűnügyi költség megfizetésére kötelezték.”*

A Be. 555. § (2) bekezdése alapján a bűnügyi költséget a terhelt viseli, ha az alapügyben őt kötelezték annak viselésére. De mi történik akkor, ha nincs alapügy, mint például az elkobzásra irányuló eljárásban? Ezekben az esetekben az általános rendelkezések az irányadóak a Be. 74. §-a alapján, azzal, hogy kártalanítás iránti eljárásban a polgári eljárás költségviselési szabályai érvényesülnek.

<sup>19</sup> Természetesen itt is találunk kivételt, például a biztosíték letétbe helyezése mellett folytatott eljárást, melynek során a bűnösség kérdésével is a különleges eljárás keretében kell foglalkozni, így itt mégis előfordulhat harmadfokú eljárás.

### 3.11. Ismeretlen helyen tartózkodó terhelttel szembeni eljárás

Ismeretlen helyen tartózkodó terhelt esetében amennyiben a bíróság tárgyalást vagy ülést kíván tartani, akkor a Be. 73. §-ban foglaltakat kell alkalmazni, azaz elfogatóparancs kibocsátásra van lehetőség. Speciális szabály érvényesül a különleges eljárásokban a kényszerintézkedések területén, mivel abban az esetben, ha a különleges eljárások során elfogatóparancsot bocsátanak ki, s az így kézre kerített terhelt őrizetbe vételére kerül sor, annak időtartama az általános 72 órától hosszabb is lehet: a tárgyalás, illetve az ülés befejezéséig, azaz a határozat meghozataláig, de legfeljebb hat napig tarthat. Elfogatóparancs kibocsátására egyébként a tárgyalás vagy az ülés megtartása, illetve azon a terhelt jelenlétének biztosítása érdekében kerülhet sor, ha ismeretlen helyen tartózkodik, és a különleges eljárás folytán szabadságelvontásra kerülhet sor.<sup>20</sup>

## 4. A büntetés-végrehajtási bíró és a különleges eljárásra vonatkozó rendelkezések kapcsolata

Sajátosan alakul a büntetés-végrehajtási bíró (továbbiakban bv. bíró) és a különleges eljárásra vonatkozó rendelkezések kapcsolata. Ezzel a kérdéskörrel Berkes György<sup>21</sup> foglalkozott részletesen, aki bemutatta, hogy a különleges eljárások és a bv. bírói eljárások történetileg az egymáshoz legközelebb eső eljárások. A bv. bíró eljárásának jogát az 1979. évi 11. tvr. (továbbiakban: Bv. kódex) II. fejezete tartalmazza. A Bv. kódex 6. § (7) bekezdése szerint: „Amennyiben e törvényerejű rendelet vagy más jogszabály eltérően nem rendelkezik, a büntetés-végrehajtási bíró eljárására a büntető eljárás szabályai irányadók.”

Kijelenthetjük, hogy a különleges eljárásokra általában, míg a bv. bírói eljárásokra minden esetben az alapeljárás jogerős befejezése után kerül sor. A két eljárás hasonló jellegét alapul véve, a Bv. tvr. 6. § (7) bekezdését úgy kell érteni, hogy a bv. bírói eljárásban a Be.-nek mindenekelőtt a különleges eljárásokra vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni, az egyéb rendelkezéseket csak annyiban, amennyiben a különleges eljárás szabályaiból más nem következik.<sup>22</sup> Vokó György – aki egyetértett a Berkes György által képviselt jogértelmezéssel – azt is hangsúlyozta, hogy a két eljárás hasonló jellegét emelte ki a Kúria BH 1984. évi 12. számában 486. szám alatt közzétett B. törv. II. 211/1984. számú határozatának indoklásában.<sup>23</sup>

Saját álláspontomat pedig Lajtár István szavaival foglalnám össze, aki szerint „a Be. szerinti különleges eljárások szabályainak a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban történő alkalmazása a jogdogmatikailag logikus jogszabály-értelmezéssel összhangban lévő gyakorlat szintjén alakult, ahol e rendelkezések figyelembevételét vitathatatlanul megelőzik a Bv. tvr. sajátos szabályai.”<sup>24</sup>

<sup>20</sup> FARKAS Ákos–RÓTH Erika: *Büntetőeljárás*. Complex Kiadó, 2012, 480.

<sup>21</sup> BERKES György: *Vitás kérdések a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban* (I. rész). Magyar Jog 1981/2, 117.

<sup>22</sup> BERKES György: *Vitás kérdések a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban* (I. rész). Magyar Jog 1981/2, 117.

<sup>23</sup> „Mint ahogy a feltételes szabadság megszüntetése iránti eljárás a Be. XVIII. fejezetében foglalt különleges eljárásokhoz hasonló jellegű, nincs ok arra, hogy az ott kialakított ítélkezési gyakorlatról eltérő álláspontot foglaljon el a bíróság.”

<sup>24</sup> LAJTÁR István: *Jogállami biztosítékok a hazai büntetés-végrehajtásban, a garancia-és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai*, PhD-értekezés, Bp., 2008, 123.



téves okra alapozta, vagy az is lehetséges, hogy a törvényt megsértve zárta ki az elítéltet a feltételes szabadságra bocsátásból. Erre hivatott a büntetőeljárás különleges eljárása, hogy egyesbíróként, különleges eljárásban kijavítsa, illetve pótolja a jogerős alapítéletből kimaradt rendelkezéseket. A feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezés utólagos módosításra az alapügyben hozott ítélet jogerőre emelkedésétől kezdődően egészen a szabadságvesztés kitöltéséig bármikor sor kerülhet.<sup>30</sup>

A Btk. 38. § (3) bekezdése értelmében az öt évet meg nem haladó szabadságvesztés kiszabása esetén – a különös méltánylást érdemlő esetben – a bíróság ítéletében akként rendelkezhet, hogy az elítélt a büntetés fele részének letöltése után feltételes szabadságra bocsátható. Ebben az esetben viszont az utólagos különleges eljárásban való döntés nem lehetséges, hiszen „a különös méltánylást érdemlő eset” a perbíróságnak az álláspontját tükrözi, tehát utólag nem korrigálható.

A Be. 557. § (2) bekezdése értelmében lehetséges van a bíróságnak arra is, hogy ha a vádlottat életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélte, és a feltételes szabadságra bocsátás *legkorábbi időpontjáról* elmulasztott rendelkezni, azt különleges eljárás keretében pótolja. A Btk. 43. §-a szerint ugyanis életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén, amennyiben a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét nem zárja ki, annak legkorábbi időpontját legalább huszonöt, legfeljebb negyven évben állapítja meg.

A kérdés súlyára tekintettel ugyanakkor a törvény kötelezően rendelkezik arról, hogy ilyen esetben a különleges eljárás keretében ezt a kérdést csak tárgyaláson lehessen eldönteni. Így ebből következőleg ilyenkor a tárgyalásra vonatkozó rendelkezések érvényesülnek, tehát a terheltet idézni kell, a védő és ügyész részvétele kötelező. Érdemi sajátossága azonban ennek az esetben, hogy utólagos eljárásban csak a feltételes szabadság legkorábbi időpontjának meghatározásáról lehet szó, a feltételes szabadság lehetőségének kizárására azonban nem kerülhet sor. Annak azonban nincs akadálya, hogy a különleges eljárásban utólag olyan időtartamban állapítsa meg a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját, amely egyenértékű a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből való kizárással, tehát ténylegesen „életfogytig tartó szabadságvesztést” jelent.<sup>31</sup>

A Be. 557. §-ában tartalmazott valamennyi kérdés esetén irányadó<sup>32</sup> a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2002. (IV. 9.) IM. rendelet 19. §-a, amelynek értelmében a határozat jogerőre emelkedése esetén az a bíróság, amelyik a feltételes szabadságra vonatkozólag utólag határozott, az erről szóló értesítőlapot és a jogerős határozat két kiadmányát a büntetés-végrehajtási csoport útján haladéktalanul megküldi az elítéltet fogva tartó büntetés-végrehajtási intézetnek.

<sup>30</sup> *Büntetőeljárás jog Kommentár a gyakorlat számára.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2006, 1231.

<sup>31</sup> *Büntetőeljárás jog Kommentár a gyakorlat számára.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2006, 1233.

<sup>32</sup> 9/2002. (IV. 9.) IM. rendelet 19. § (1) Végrehajtandó szabadságvesztés esetén az a bíróság, amely a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezésről utólag határoz (Be. 557. §), az erről kiállított értesítőlapot és a jogerős határozat két kiadmányát a bv. csoport útján – gyűjtőjegyzék nélkül – haladéktalanul megküldi az elítéltet fogva tartó bv. intézetnek.

### 5.2. A feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának elhalasztása életfogytig tartó szabadságvesztés esetén

A Be. 558. §-a alapján a bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára tárgyaláson határoz az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsátásának legkorábbi időpontja elhalasztásáról. A 2012. évi CCXXIII. törvény 159. §-a alapján (2013. VII. 01. napjától hatályos). Míg a Be. 557. §-a azt az esetet taglalja, amikor életfogytiglani szabadságvesztésből történő feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjáról a bíróság elfeledkezett határozni, s azt a bíróság különleges eljárás keretében orvosolhatja, addig az 558. § azonban éppen arra ad lehetőséget, hogy a feltételes szabadságra bocsátás jogerős ítéletben meghatározott időpontját utólag későbbre halassza a bíróság. Erre akkor kerülhet sor, ha a terhelt az életfogytig tartó szabadságvesztésre történő jogerős elítélést követően újabb (határozott ideig tartó) szabadságvesztésre ítélik. Az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsátásának legkorábbi időpontja elhalasztásáról a határozott tartamú szabadságvesztés kiszabásáról rendelkező határozatban döntenie kell az eljáró bíróságnak még akkor is, ha az eljárást helyi bíróság folytatja le. A Be. 558. §-ában meghatározott eljárásra így kizárólag akkor kerülhet sor, ha az utóbb eljáró s a határozott tartamú szabadságvesztést kiszabó bíróság elmulasztotta ezt a rendelkezést.<sup>33</sup>

Ehhez kapcsolódó joggyakorlat az, hogy az alapügyben eljáró bíróságnak az tekintendő, amelyiknek a feltételes szabadságra bocsátás időpontjának elhalasztásáról döntenie kellett volna, s a mulasztása miatt kerül sor az adott különleges eljárás lefolytatására.<sup>34</sup> Büntető ügyviteli szempontból ilyenkor a 9/2002 (IV. 09.) IM. rendelet 20. § (1) bekezdése szerint, ha a határozott ideig tartó szabadságvesztést azért nem lehet végrehajtani, mert az elítéltet más ügyben életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték, a kiszabott szabadságvesztésről az értesítőlapot ugyanúgy ki kell állítani, de annak a „Megjegyzés” rovatában ezt a körülményt, valamint a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontjának elhalasztását fel kell tüntetni.

### 5.3. A feltételes szabadság megszüntetése

A Be. 559. §-a a alapján a bíróság a feltételes szabadság megszüntetéséről utólag határoz, ha erről a feltételes szabadság tartama alatt elkövetett bűncselekményt elbíráló bíróság nem rendelkezett. A bíróság ekkor egyesbíróként eljárva, végzéssel megszünteti a feltételes szabadságra bocsátást, vagy ha az ügyészi indítvány nem lenne alapos, elutasító határozatot hoz. Ennek az eljárásnak anyagi jogi alapját a Btk. 40. §-ában foglalt rendelkezések teremtik meg, amely szerint:

*„A bíróság a feltételes szabadságot megszünteti, ha az elítéltet*

*a) az ítélet jogerőre emelkedését követően elkövetett bűncselekmény miatt a feltételes szabadság tartama alatt vagy*

*b) a feltételes szabadság tartama alatt elkövetett bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik.*

*(2) A bíróság a feltételes szabadságot megszüntetheti, ha az elítéltet az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül egyéb büntetésre ítélik.”*

<sup>33</sup> Online Kommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 558. §-hoz

<sup>34</sup> BH 2005. 416.

A Be. 559. §-ában foglaltak alapján itt a különleges eljárásra csak a 40. § a)–b) pontjában megfogalmazott esetekben van lehetősége, tehát a különleges eljárás hatálya nem terjed ki arra, ami a bíróság mérlegelésétől függ. Ennek okát jól megfogalmazza a Be. kommentár,<sup>35</sup> amely szerint: jogi korrekciót jelent, ha a bíróság kötelező rendelkezés alkalmazását mulasztotta el, ténykorrekciót is jelentene azonban, ha a bírói mérlegelést is igénylő döntést kellene pótolni. Erre az egyszerűsített eljárás nem alkalmas, s az ilyen – a terhelt terhére is alkalmazható döntés – sértené a jobbiztonság követelményét, melynek fontos alkotóeleme a jogerő tisztelet is. A jogerő feloldása csak kivételes intézkedés lehet, s az erre biztosított lehetőségek is jogintézmények, csak a „tűrhetetlen” bírói hibák orvoslására szolgálhatnak. A vagylagos döntésre jogosító jogintézmények, amelyek alkalmazása esetén az eljárás kimenetele kétséges, nem tartoznak abba körbe, ahol a jogerő (részleges) feloldása megengedhető. Az ilyen bírói hibákat a jogrendszernek el kell viselnie. A 9/2002. (IV. 9) IM rendelet 19. § (2) bekezdése alapján ekkor, a végrehajtandó szabadságvesztés esetén az a bíróság, amely a feltételes szabadság megszüntetéséről utólag határoz, az erről kiállított értesítőlapot és a jogerős határozat két kiadmányát a bv. csoport útján – gyűjtőjegyzék nélkül – haladéktalanul megküldi az elítéltet fogva tartó bv. intézetnek.

#### 5.4. A feltételes szabadság megszüntetésére vonatkozó rendelkezés utólagos módosítása

A Be. 560. §-a alapján a bíróság utólag határoz, ha a jogerős ítélet a feltételes szabadság megszüntetéséről nem a törvénynek megfelelően rendelkezett. Ebben az eljárásban tehát arra van lehetőség, hogy a bíróság a törvénysértő ítéleti rendelkezést hatályon kívül helyezze utólag. A korábban 559. §-nál kifejtettek itt is irányadók, tehát ebben a különleges eljárásban is csak arra van lehetőség, hogy a törvény szerint kötelező, bírói mérlegelést nem igénylő esetekben változtassa meg az ítéleti rendelkezést. Ilyenkor a bíróság hivatalból vagy a terhelt, a védő, illetve az ügyész indítványára hatályon kívül helyezi a feltételes szabadság törvénysértő megszüntetésére vonatkozó rendelkezést. Meg kell azonban azt jegyeznünk, hogy abban az esetben, ha ennek a jogszabályhelynek a felhasználásával a feltételes szabadság megszüntetésére vonatkozó rendelkezést utólag különleges eljárásban mellőzik az ítélet rendelkező részéből, az még nem jelenti azt automatikusan, hogy a terhellet feltételes szabadságra is bocsátani fogják, hiszen annak tényleges engedélyezését a Bv. kódex értelmében a büntetés-végrehajtási bíróság fogja megtenni.

#### 5.5. Közérdekű munka utólagos meghatározása

A Be. 561. §-a szerint „A bíróság utólag határoz, ha a közérdekű munkát kiszabó jogerős ítéletében nem határozott meg közérdekű munkaként végzendő munkát.” Magyarországon a közérdekű munka a főbüntetések körében került bevezetésre, először az 1987. évi III. törvénnyel mint javító-nevelő munka büntetés új változata, majd az utóbbi megszűnésével egyidejűleg az 1993. évi XVII. törvénnyel önálló büntetésként.<sup>36</sup>

A közérdekű munka jellegéről a bíróság rendelkezik a Btk. 47. § (3) bekezdése alapján. Tehát, ha a terhellet közérdekű munka büntetésre ítélik, akkor a bíróságnak az ítélet rendelkező részében meg kell határoznia a közérdekű munka természetét, mégpedig oly módon,

<sup>35</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata* VII. kötet, A különleges eljárások, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 45.

<sup>36</sup> GÖRGÉNYI Iлона: *Kárjótétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006, 103.

hogyan azt a későbbiekben – különösen a terhelt egészségi állapotára figyelemmel – végre lehessen hajtani, illetve az elítélt azt képes legyen végrehajtani. A bíróság ilyenkor az eljárást hivatalból, vagy az ügyész, a terhelt, illetve a védő indítványára folytathatja le. A közérdekű munkaként elvégzendő munka utólagos meghatározása történhet az iratok alapján, ülésen, vagy ha bizonyításra van szükség, akkor tárgyaláson döntenek. Akkor lehet szó például bizonyításra, ha az előírható munka jellegének tisztázása szükséges. Itt kell megemlítenem azt a fontos szempontot, amikor tárgyalás mellőzésével<sup>37</sup> hoz a bíróság közérdekű munka büntetést. A tárgyalás mellőzéses végzés sajátosságából adódóan, a bíróságnak az iratok alapján dönt (az íróasztal mellett), s ebből kifolyólag nincs saját személyes tapasztalata a vádlott fizikumáról, szellemi állapotáról, így ebben az esetben különösen fontos az alapos tájékozottság a közérdekű munka jellegének kijelölése végett.

A közérdekű munkának a végrehajtására vonatkozó szabályokat a Bv. kódex tartalmazza. A Bv. kódexet módosító 2012. évi CCXXIII. törvény (hatályos: 2013. VII. 01. napjától) 69. §-ával megállapított rendelkezés alapján a közérdekű munka végrehajtására szolgáló munkahelyet az elítélt lakóhelye – ennek hiányában a tartózkodási helye – szerint illetékes kormányhivatal pártfogó felügyelője jelöli ki,<sup>38</sup> a munkahely kijelölése előtt az elítéltet meghallgatja. Evégből az elítéltet a bíróság értesítésének kézhezvételétől számított nyolc napon belül megidézni, egyben az iskolai végzettségére, szakképzésére és az egészségi állapotára vonatkozó iratok bemutatására hívja fel.

Fontos szempont, hogy a munkavégzés helyeként elsősorban az elítélt lakóhelye, ennek hiányában, illetve az elítélt kérelmére a tartózkodási helye szerinti munkahelyet kell kijelölni. Az elítélt legkésőbb a meghallgatáson kérheti, hogy a közérdekű munka végrehajtási helyét a tartózkodási helye szerint illetékes kormányhivatal pártfogó felügyelői szolgálata jelölje ki.<sup>39</sup> A közérdekű munkát egyebekben nemcsak hazánkban, hanem mint az elkövető köz részére történő munka végzése az Európa Tanács keretén belül 28 országban ismert.<sup>40</sup>

#### 5.6. Pártfogó felügyelet utólagos elrendelése

Be 567. § (1)–(2) bekezdése tartalmazza, hogy „A bíróság a pártfogó felügyelet elrendeléséről utólag határoz, ha erről a jogerős ítélet nem rendelkezett; vagy a szabadságvesztés végrehajtását kegyelemből próbaidőre felfüggesztették, és az elítélt visszaeső [Btk. 69. § (2) bekezdés]. A bíróság a pártfogó felügyelet elrendelése előtt beszerzi az ügyész indítványát. A bíróság tárgyalást tart, ha külön magatartási szabályok [Btk. 71. § (3) bekezdés] előírása látszik szükségesnek, illetve a külön magatartási szabályok előírását az ügyész indítványozza.”

<sup>37</sup> Lásd bővebben: NAGY Anita: „Büntetőeljárást gyorsító rendelkezések az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásaiban, az Európai Unióban és a hazai jogalkotásban”. Bíbor Kiadó, 2008, 248–261

<sup>38</sup> Korábban a közérdekű munka végrehajtásának helyét az elítélt állandó lakóhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróságon működő büntetés-végrehajtási bíró jelölte ki. A kijelölést megelőzően a büntetés-végrehajtási bíró pártfogó felügyelői vélemény beszerzését rendelte el.

<sup>39</sup> A munkahely kijelölése előtt a pártfogó felügyelő foglalkoztathatósági szakvélemény kiadása érdekében kezdeményezi az elítélt foglalkoztathatósági vizsgálatát, és az elítéltet a vizsgálaton való megjelenésre hívja fel.

<sup>40</sup> Vivien STERN: *Developing alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*. COLPI papers 6., 2002, 28. In: GÖRGÉNYI Ilona: *Kárjövátétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006, 103.



A pártfogó felügyelet<sup>41</sup> elrendelésének két esetköre van. Az egyik, amikor elrendelhető, tehát a bíróság mérlegelésétől függ, míg a másik esetben kötelező az elrendelése.

1. Pártfogó felügyelet *rendelhető el*:

a vádemelés elhalasztásának tartamára,

- a feltételes szabadság tartamára,
- a próbára bocsátás próbaidejére,
- a jóvátételi munka előírása mellett,
- a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejére,

ha annak eredményes elteltéhez az elkövető rendszeres figyelemmel kísérése szükséges. A vádemelés elhalasztása esetén a pártfogó felügyeletről természetesen nem a bíróság, hanem az ügyész határozata rendelkezik.

2. *Pártfogó felügyelet alatt áll* – azaz az ítéletben mindenképpen ki kell mondani – az a személyt:

- akit életfogytig tartó szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátottak,
- az a visszaeső, akit feltételes szabadságra bocsátottak, vagy akivel szemben a szabadságvesztés végrehajtását felfüggesztették.

Fiatalkorú elkövetők esetében a Btk. 119. §-a rendelkezik arról, hogy a törvény erejénél fogva pártfogó felügyelet alatt áll a fiatalkorú terhelt,

- a feltételes szabadság tartama,
- a próbára bocsátás próbaideje,
- a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaideje,
- a javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás tartama,
- a vádemelés elhalasztásának tartama.

Fiatalkorúval szemben a jóvátételi munkavégzés előírása mellett pártfogó felügyeletet is el kell rendelni. Azokban az esetekben, amikor a törvény akként rendelkezik, hogy az elkövető „pártfogó felügyelet alatt áll”, az ítélethozatalkor a bíróságnak nincs mérlegelési lehetősége. A pártfogó felügyeletről szóló ítéleti rendelkezés pusztán deklaratív aktus.<sup>42</sup> Így a bíróság a különleges eljárást akkor folytatja le, ha a pártfogó felügyeletről már a bűnösséget megállapító ítéletben rendelkezni kellett volna, de ezt közben elmulasztotta.

A különleges eljárási rendelkezés azon része, amely szerint a pártfogó felügyeletet el kell rendelni, ha „*szabadságvesztés végrehajtását kegyelemből próbaidőre felfüggesztették, és az elítélt visszaeső*” azon kategóriába tartozik, amikor a különleges eljárás nem valamilyen ítéleti mulasztást pótol, hanem megteremti annak a lehetőségét, hogy a visszaesőnek a kegyelemből próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztése azonos megítélésű legyen azzal a szabadságvesztéssel, amelyet a visszaeső terhelttel szemben már a bíróság ítélete próbaidőre felfüggesztett.<sup>43</sup> Tehát visszaeső terhelt esetén a pártfogó felügyelet a törvényből következik, s ezt a különleges eljárásban hozott határozat csak megállapítja.

<sup>41</sup> 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről.

<sup>42</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata VII. kötet, A különleges eljárások*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 69.

<sup>43</sup> *Büntetőeljárás jogi Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2006, 1243.

Itt kell felhívni a figyelmet azonban arra, hogy nem e jogszabályhely alapján történik a pártfogó felügyeletről való rendelkezés, ha a feltételes szabadságra bocsátás, illetve a fiatalkorú terhelt esetében a javító intézeti nevelésből történő ideiglenes elbocsátás miatt válik szükségessé a pártfogó felügyelet. Ekkor a büntetés-végrehajtási bíró a Bv. kódex 13. §-a alapján – amelyet 2012. évi CCXXIII. törvény 52. § – a módosított – kerül sor a pártfogó felügyelet elrendelésére.

### 5.7. Eljárás próbára bocsátás esetén

A Be. 568. §-a úgy szabályozza az eljárást próbára bocsátás esetén, hogy

„(1) Az alapügyben eljáró bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára tárgyaláson, ítélettel határoz a próbaidő meghosszabbításáról vagy a próbára bocsátást kimondó rendelkezés hatályon kívül helyezéséről [Btk. 65. § (4) bekezdés és 66. § (1) bekezdés], ha a próbára bocsátott a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte. A bíróság a pártfogó felügyelet szabályainak súlyos megszegése miatt büntetést szab ki, fiatalkorúval szemben javítóintézeti nevelést is elrendelhet.

(2) A bíróság határozata elleni fellebbezésre az ügydöntő határozat elleni jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(3) Ha a próbaidő előtt vagy a próbaidő alatt elkövetett bűncselekmény miatt a próbára bocsátott ellen újabb eljárás indul, és az újabb ügy elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság az ügyeket nem egyesítette [Be. 265. § (2)–(3) bek.], erről a bíróság az ügyész indítványára vagy hivatalból határoz, és az ügyben tárgyalást tűz ki.”

A joggyakorlatban sok probléma merült fel a próbára bocsátási különleges eljárás vonatkozásában. Ez a különleges eljárás ugyanis a címétől eltérően az alapeljárásra vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket (az ügyek egyesítése) azon túlmenően, hogy a próbaidő meghosszabbításához vagy éppen a próbaidő megszüntetéséhez is vezethet (ha pl.: a próbára bocsátott a pártfogó felügyelet magatartási szabályait megszegte).<sup>44</sup>

A próbára bocsátás lényege, hogy a bíróság csak a büntetőjogi felelősség kérdésében hoz döntést, a jogkövetkezményekről való döntést későbbre halasztja. A jogkövetkezmények eltérőek lehetnek a próbaidő eredményétől függően: a büntethetőség megszűnhet, a próbaidő meghosszabbítható, illetve büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazható. A büntethetőség megszűnése a törvény erejénél fogva bekövetkezik, a próbaidő meghosszabbításáról, illetve a jogkövetkezmények alkalmazásáról azonban a bíróságnak rendelkeznie kell, amely ezen különleges eljárás keretében történik.

A Be.-ben szabályozott különleges eljárás akkor alkalmazható, ha a terheltet a próbára bocsátás idejére pártfogó felügyelet alá is helyezték. A próbára bocsátás, illetve a pártfogó felügyelet idejére az elítélt számára elő lehet írni magatartási szabályokat, amelyeket köteles megtartani, ellenkező esetben sor kerülhet a próbaidő meghosszabbítására, vagy a próbára bocsátást kimondó rendelkezés hatályon kívül helyezésére és büntetés kiszabására.<sup>45</sup> Ilyenkor az a bíróság lesz az illetékes, amely az alapügyben eljár. Az alapügyben eljáró bíróságnál az eljárás hivatalból vagy az ügyész indítványára indul meg. Az indítványozók köre szűkebb, mint az általános különleges eljárások indítványtételi jogára jogosultak köre [Be. 555. § (2) bekezdés a) pont]. A bíróság itt is egyesbíróként jár el és főszabályként ítélettel határoz tárgyaláson. A tárgyaláson a lefolytatandó bizonyítási eljárás tárgya a maga-

<sup>44</sup> TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 589., 597.

<sup>45</sup> *Online Kommentár* a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 568. §-ához.

tartási szabályszegés ténye, amelynek tisztázása érdekében célszerű tanúként meghallgatni a pártfogó felügyelőt. Itt a bizonyítási eljárás tárgyát nem képezheti, az elkövetett bűncselekmény, hiszen ezt már a bíróság korábban elbírálta, tehát *res iudicata*. Annak megállapítása, hogy pontosan milyen súlyú a magatartási szabályszegés, a bíróság mérlegeléssel dönt. A magatartás szabályszegésének döntő jelentősége van, hiszen a Btk. 66. § (1) bekezdésének c) pontja rögzíti, hogy a próbára bocsátást meg kell szüntetni, és büntetést kell kiszabni, ha próbára bocsátott a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegi, míg ellenkező esetben csupán a próbaidő tartamának meghosszabbítására kerülhet sor.<sup>46</sup>

Fontos egyesítési szabályt tartalmaz a Be. 568. § (3) bekezdése, amely szerint ha a próbára bocsátott terhelt ellen a próbaidő alatt elkövetett bűncselekmény miatt újabb eljárás indul, akkor az ügyeket egyesíteni kell, ugyanis az egyesített ügyek elbírálásakor a bíróság a próbára bocsátás hatályon kívül helyezésével egyidejűleg valamennyi bűncselekmény miatt halmazati büntetést szab ki. Ilyenkor az egyesítést kimondó határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

Amennyiben az újabb bűncselekmény elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság nem egyesítette az ügyeket, akkor azt a bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára különleges eljárásban teszi meg. Ezzel a különleges eljárási rendelkezéssel kapcsolatosan állapítja meg a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról a 122. §-ban, hogy ha a bíróság pártfogó felügyelet alatt álló személlyel szemben a próbaidő tartamát meghosszabbítja, vele szemben büntetést szab ki vagy intézkedést alkalmaz, akkor – a szükséges értesítőlapok kiállítása és megküldése mellett – a határozat jogerős és végrehajthatósági záradékkal ellátott kiadmányát annak a pártfogó felügyelői szolgálatnak küldi meg, amely a pártfogó felügyeletet végrehajtja.

Jól érzékelteti az egyesítések szükségszerűségét az is, hogy az ítélet megalapozatlanságát eredményezheti az, ha a bíróság az ügyek egyesítését megelőzően, de legalább az együttes eljárás eredményeképpen született ítélet meghozatala előtt nem szerzi be a próbára bocsátással befejezett büntetőügy iratit, és így nem észleli, hogy időközben más bíróság a próbára bocsátást kimondó ítéletet már jogkövetkezmény alkalmazása mellett hatályon kívül helyezte. Az iratok beszerzésére vonatkozó ügyviteli kötelezettséget nem pótolja adott esetben a terhelt erkölcsi bizonyítványának beszerzése, minthogy abból ma sem minden esetben tűnik ki a próbára bocsátás hatályon kívül helyezése vagy megszüntetése.<sup>47</sup>

A bírói gyakorlat több megoldást alakított ki a próbára bocsátások egyesítése kapcsán. Így ha a bíróság a próbára bocsátások miatt egyesített ügyek elkülönítését elemzi, akkor a terheltet a próbára bocsátás tartama alatt elkövetett bűncselekmény vádja alól felmentik. Ilyen esetben a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése miatt indult különleges eljárást folytatni kell.<sup>48</sup> A próbára bocsátás tartama alatt elkövetett bűncselekmény miatt újabb büntető eljárás indul, a büntető ügyeket a másodfokú eljárásban is egyesíteni kell.<sup>49</sup> A bíróság tárgyaláson, ítélettel határoz, ha megállapítja, hogy a próbára bocsátott a

<sup>46</sup> Kiemelendő, hogy a próbára bocsátás határidejét a bíróság csak az eredeti próbaidő letelte előtt hosszabbíthatja meg.

<sup>47</sup> KRECSIK Eldoróda: *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata* VII. kötet, A különleges eljárások, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2008, 77.

<sup>48</sup> BH 1990. 330.

<sup>49</sup> BH 1990. 53.

pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte. Ebben a vádlottat bűnösnek mondja ki a terhére már megállapított bűncselekményben, és vele szemben büntetést szab.<sup>50</sup>

Mindenesetre egy fontos következtetés levonható az egyesítések kapcsán. A Be. 265. § (2) és (3) bekezdésében foglalt egyesítés szükségességét nem célszerűségi szempontok döntenek el, így az ügyek egyesítése nem eshet bírói mérlegelés körébe.

#### 5.8. Eljárás jóvátételi munka végzésének előírása esetén

Be. 568/A. § (1) bekezdése szerint „Az alapügyben eljáró bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára tárgyaláson, ítélettel határoz a jóvátételi munka végzését előíró rendelkezés hatályon kívül helyezéséről [Btk. 67. § (1) bekezdés], ha az elítélt a jóvátételi munka elvégzését nem igazolta, vagy a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte. A bíróság ezekben az esetekben büntetést szab ki, fiatalkorúval szemben javítóintézeti nevelést is elrendelhet.

(2) Az alapügyben eljáró bíróság az elítélt kérelmére ítélettel határoz a jóvátételi munka igazolása határidejének meghosszabbításáról, ha az elítélt igazolja, hogy az előírt jóvátételi munkát egészségügyi okból nem tudta teljesíteni.”

A jóvátételi munkával kapcsolatos különleges eljárásra két esetben kerülhet sor:

- ha az elítélt a jóvátételi munka elvégzését nem igazolta, vagy
- a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte.

Utóbbi esetben az alapügyben eljáró bíróság hivatalból vagy az ügyész indítványára tárgyaláson, ítélettel határoz a jóvátételi munka végzését előíró rendelkezés hatályon kívül helyezéséről, és büntetést szab ki, fiatalkorúval szemben javítóintézeti nevelést is elrendelhet.

A Btk. 67. §-a alapján jóvátételi munkára akkor van lehetőség, ha a bíróság a vétség, valamint a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűntett miatt a büntetés kiszabását egy évre elhalaszthatja, és jóvátételi munka végzését írja elő, ha alaposan feltehető, hogy a büntetés célja így is elérhető. A jóvátételi munkavégzés előírása mellett pártfogó felügyelet is elrendelhető. Bizonyos esetekben kizárt a jóvátételi munka végzése, így azzal szemben, aki:

- visszaeső,
- a bűncselekményt bünszervezetben követte el,
- a szándékos bűncselekményt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélése után, a végrehajtás befejezése előtt követte el, vagy
- a szándékos bűncselekményt a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaideje alatt követte el.

Az elkövetők a jóvátételi munkát különböző helyeken hajthatják végre, így:

- állami vagy önkormányzati fenntartású intézménynél,
- közhasznú jogállású civil szervezetnél,
- egyháznál vagy azok részére végezheti a jóvátételi munkát.

---

<sup>50</sup> BH 1982. 324.

A Bv. kódex 82/A. §-a alapján jóvátételi munka elvégzését a határozat jogerőre emelkedésének napjától számított egy éven belül kell igazolni az ügyben első fokon eljáró bíróságnál.<sup>51</sup> Azt az igazolást, amelyet a bíróság részére kell benyújtania a terheltnek a jóvátételi munka elvégzéséről, az érintett állami vagy önkormányzati fenntartású intézmény vezetője, közhasznú jogállású civil szervezet vezető tisztségviselője vagy az egyház, illetve belső egyházi jogi személy képviselője vagy erre felhatalmazott tisztségviselője, valamint az egyházi intézmény vezetője két példányban állítja ki. Az igazolás közokirat.

#### *5.9. Próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának utólagos elrendelése és utólagos rendelkezés a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésről*

A 572. § alapján (1) „A bíróság a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását az ügyész indítványára vagy hivatalból elrendeli, ha

- az elítéltet a próbaidő alatt elkövetett bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték [Btk. 87. § b) pont], és az újabb bűncselekmény miatt eljáró bíróság a végrehajtás iránt nem intézkedett,
- az elkövető a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte.”

Előfordulhat az is, hogy a büntetés-végrehajtás felfüggesztésére a törvényben foglalt kizáró okok ellenére került sor, de akkor annak orvoslása nem különleges eljárásban, hanem felülvizsgálati eljárásban történik.

A próbaidőre felfüggesztett büntetés végrehajtásának utólagos elrendelése három esetben lehetséges:

- ha a terheltet a részben felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtandó része alatt,
- a próbaidő alatt elkövetett újabb bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, és az újabb bűncselekményben eljáró bíróság nem intézkedett a végrehajtás iránt,
- ha a pártfogó felügyelet magatartási szabályait súlyosan megszegte.

Míg az első két eset valójában az új bűncselekmény miatt lefolytatott eljárásban történt mulasztás pótlása, addig a magatartási szabályok megszegése esetén elrendelt végrehajtásra olyan új körülmény folytán kerül sor, amely az alapügyben még nem állt fenn.

Az eljárás indulhat hivatalból vagy az ügyész indítványára. Formailag, a bíróság rendszerint az iratok alapján dönt, de ülést is tarthat, illetve bizonyítás felvételével tárgyaláson is dönthet, tehát mindegyik eljárási forma előfordulhat ebben a különleges eljárásban. A próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását elrendelő végzés ellen fellebbezésnek van helye a különleges eljárások általános szabályai szerint, azonban ennek a különleges eljárásban a személyi szabadsághoz való jog korlátozása miatt a fellebbezésnek hálasztó hatálya van.

Hasonlóan a próbára bocsátáshoz, a bírói gyakorlat több megoldást alakított ki a felfüggesztett szabadságvesztések kapcsán, így például, a rendes és a különleges eljárásban folyó büntető ügyek egyesítésének nincs helye. Ha a bíróság a terheltre kiszabott korábbi felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását azért rendeli el, mivel a terhelt a próbaidő alatt újabb bűncselekményt követett el: a különleges eljárás lefolytatása – amely a pártfogó

<sup>51</sup> Egészségügyi ok miatt az elítélt kérelmére ítélettel határoz a jóvátételi munka igazolása határidejének meghosszabbításáról.

felügyelet magatartási szabályainak a megsértése miatt indult – szükségtelen.<sup>52</sup> A próbaidőre felfüggesztett büntetés végrehajtása utólagos elrendelésének helye van, ha a próbaidő a különleges eljárás során hozott elsőfokú bírósági határozat meghozatalának időpontjában még nem telt le; nincs jelentősége annak, hogy a fellebbezés elbírálásának az időpontjában a próbaidő már letelt.<sup>53</sup>

A korábban már többször említett 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 19. §-a tartalmazza a Be. 572. § alatti végrehajtási szabályokat, így azt, hogy a büntetés végrehajtást utólag elrendelő bíróság értesítőlapot állít ki, egyebekben pedig a szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatos általános rendelkezések szerint jár el. Amennyiben pedig a pártfogó felügyelet alatt álló felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt elítélt felfüggesztett szabadságvesztésének végrehajtását a bíróság utólag elrendeli, határozatát haladéktalanul megküldi annak a pártfogó felügyelői szolgálatnak, amely az elítélt pártfogó felügyeletét ez idáig végrehajtotta.

---

<sup>52</sup> BH 1989. 54.

<sup>53</sup> BH 1983. 395.







## BÜNTETŐ ANYAGI JOGI JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

UDVARHELYI BENCE\*

Jelen tanulmány célja az Európai Unió büntetőjogi jogharmonizációs hatáskörének bemutatása. A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés jelentős előrelépést jelentett a büntetőjogi együttműködés és a büntetőjogi jogharmonizáció területén. A Szerződés alapján az uniós jogalkotó tíz bűncselekmény tényállására és a büntetési tételére szabályozási minimumokat határozhat meg, továbbá az Unió más politikáinak eredményes végrehajtása érdekében bármely területen lehetőség van a tagállamok büntetőjogának közelítésére. Bár már korábban is születtek büntetőjogi tárgyú jogi aktusok, a Lisszaboni Szerződés széles körű felhatalmazása alapján joggal várható, hogy a jövőben tovább folytatódik a büntetőjogi tárgyú uniós normák elfogadása.

**Kulcsszavak:** európai büntetőjog, büntetőjogi együttműködés, jogharmonizáció, Lisszaboni Szerződés.

The aim of this paper is to analyze the legal harmonization competence of the European Union. The Treaty of Lisbon entered into force on 1 December 2009 was a very important step forward in the history of the co-operation and legal harmonization in criminal matters in the European Union. The Union is entitled to establish minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions of ten “eurocrimes” and to adopt harmonization measures in order to ensure the effective implementation of a Union policy. Although legal acts in criminal matters were already adopted, we can expect that on the basis of the new regulation of the Treaty of Lisbon an increasing number of criminal legislation will occur.

**Key words:** European criminal law, Co-operation in criminal matters, Legal harmonization, Treaty of Lisbon.

### 1. Bevezetés

Az Európai Unió és az uniós jog mára a tagállamok nemzeti jogának szinte valamennyi területére befolyást gyakorol. Nem jelent kivételt ez alól a büntetőjog sem. Az Európai Unió előírhatja, hogy a tagállamok meghatározott magatartásokat nyilvánítsanak büntetendővé, meghatározhatja a jogellenes cselekmények elkövetése esetére kilátásba helyezett büntetési tételkeretet, és kötelezheti az államokat, hogy a büntetőjog és a büntető eljárásjog egyes területein intézkedéseket fogadjanak el. Az Unió tehát hatáskörrel rendelkezik a tagállamok büntető anyagi és eljárásjogi normáinak harmonizálására.

Ez azonban nem volt mindig így. A büntetőjog egy állam nemzeti szuverenitásának legfőbb szimbóluma, védőbástyája, ezért az európai integráció történetében sokáig uralkodott az az álláspont, hogy a büntetőjog kívül esik az Európai Közösségek és az Európai Unió hatáskörén. Általános vélemény volt, hogy a tagállamok a büntető igazságszolgáltatás területén nem ruházták át kifejezetten szuverenitásukat a Közösségre, így az nem rendelkezik

---

\* Dr. UDVARHELYI BENCE  
PhD-hallgató  
Miskolci Egyetem ÁJK, Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
jogbence@uni-miskolc.hu

saját büntetőjogrenddel.<sup>1</sup> Ennek megfelelően az alapító szerződések nem tartalmaztak büntetőjogi rendelkezéseket, és az Európai Bizottság és az Európai Bíróság többször is kimondta, hogy a büntetőjog nem tartozik a Közösség kompetenciájába, hanem a tagállamok hatáskörében marad.<sup>2</sup>

Bár az alapító szerződések *expressis verbis* nem tartalmaztak büntetőjogi rendelkezéseket, az integráció általános célkitűzéseiből közvetett módon mégis levezethető a büntetőjog területén történő együttműködés is. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 2. cikke szerint a Közösség feladata – a gazdasági együttműködés mellett – a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tétele. Ezen általános jellegű célkitűzés lehetővé tette, hogy az eredetileg gazdasági jellegű integrációt fokozatosan más politikákra is kiterjesszék. Az integráció fokozatos elmélyülésével egyre többen felismerték, hogy az Európai Közösség céljainak megvalósítása érdekében szükség van arra, hogy a tagállamok a büntetőjog területén is fokozatosan átruházzák szuverenitásukat az Közösségre. Ennek legfőbb indoka a hagyományos bűnügyi együttműködés alacsony hatékonysága és a határokon átnyúló, nemzetközi bűnözés megnövekedése volt. A Római Szerződés célja egy olyan közös piac kialakítása volt, amelyben megvalósul a négy alapszabadság, vagyis az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása. A szabad mozgás és a belső határok eltörlése ugyanakkor számos biztonsági kockázatot is felvetett, mivel az ezekkel járó előnyöket nem csak a törvénytisztelő állampolgárok, hanem a bűnözők is ki tudják használni. A belső piac létrehozásával a bűncselekmények nemzetközi vonatkozása ugrásszerűen megnövekedett, valamint újfajta, komplex bűncselekmények terjedtek el, mint például a pénzmosás, az embercsempészet, az illegális kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés egyéb formái.<sup>3</sup> A megnövekedett nemzetközi bűnözésre a klasszikus nemzeti büntetőjog és a bűnügyi együttműködés hagyományos formái nem tudtak megfelelő választ adni. Ugyanis míg a bűnelkövetők szabadon mozoghattak a tagállamok között, addig a nemzeti bűnüldöző szervek kizárólag az országhatáraikon belül járhattak el.<sup>4</sup> A nemzeti határokat átlépő bűnözés elleni küzdelem csak akkor lehet eredményes, ha a bűnüldözés is nemzetközivé válik, vagyis ha a tagállamok a büntetőjog területén is együttműködnek egymással.

A büntetőjogi együttműködés ugyanakkor nem lehet igazán hatékony, ha a tagállamok anyagi büntetőjogi és büntető eljárásjogi jogszabályai között nagy különbségek vannak. A nemzetközileg tevékeny bűnelkövetők ugyanis cselekményeik elkövetésére, valamint felderített bűncselekmény esetén a büntetőeljárás lefolytatására és a büntetés végrehajtására azt az országot választják, ahol a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás esélye a legcélszerűbb, illetve ahol a büntetés-végrehajtás szabályai a legkedvezőbbek. A bűnelkövetők tehát kihasználhatják a nemzeti büntetőjogok közti különbségeket, és kiválaszthatják a számukra legkedvezőbb szabályokkal rendelkező állam joghatóságát.<sup>5</sup> Ezt nevezzük „*forum shoppingnak*”, amely szintén szükségessé teszi a nemzeti büntetőjogok harmonizációját. A

<sup>1</sup> LIGETI Katalin: Az Európai Közösség büntetőjoga. *Állam és Jogtudomány* 1998/3–4, 331.

<sup>2</sup> Lásd DELMAS-MARTY, Mireille: Az Európai Unió és a büntetőjog (ford.: Sántha Feren –M. Nyitrai Péter–Kis László), in: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévay Miklós–Kígyóssy Katinka), Bfbor Kiadó, Miskolc, 2004, 11–12.

<sup>3</sup> LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 16–17.

<sup>4</sup> SIEBER, Ulrich: Einführung: Entwicklung, Ziele und Probleme des Europäischen Strafrechts, in: *Europäisches Strafrecht* (Hrsg.: Sieber, Ulrich–Brüner, Franz-Hermann–Satzger, Helmut–v. Heintschel-Heinegg, Bernd), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2011, 82.

<sup>5</sup> Lásd LIGETI Katalin: Bevezetés, in: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc–Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 24.

2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés ezen a téren is nagymértékű változást hozott, hiszen meghatározta és a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen kiterjesztette az Unió büntetőjogi jogharmonizációs hatáskörének jogalapját. Jelen tanulmány célja az Unió anyagi büntetőjogi harmonizációs hatáskörének bemutatása a Lisszaboni Szerződés által bevezetett szabályokon keresztül.<sup>6</sup>

## 2. Jogharmonizáció és a büntetőjog

### 2.1. Nemzetközi büntetőjogi együttműködés: a jogsegélytől a jogharmonizációig

A tagállamok büntetőjogi szabályainak egymáshoz közelítése összefügg a nemzetközi büntetőjog fejlődésével. Nemzetközi büntetőjogra azokban az esetekben van szükség, ha egy bűncselekmény több államot is érint, vagyis valamilyen nemzetközi elemet tartalmaz. A belső jog szempontjából a nemzetközi vonatkozásokat is tartalmazó bűncselekményeket háromféle módon lehet elbírálni: *kizárólag a belső büntetőjog alkalmazásával, nemzetközi bűnügyi jogsegély igénybevételével* vagy *egy szupranacionális büntetőjog kialakításával*. A három elméleti lehetőség egyben megfelel a történelmi fejlődés sorrendjének is.<sup>7</sup>

A határokon átnyúló bűncselekmények elleni fellépés legrégebbi, hagyományos formája az érintett államok bűnüldözési hatóságai közötti kétoldalú együttműködés. Ebbe a körbe tartozik az igazságügyi szervek jogsegély típusú kooperációja (ennek klasszikus formái a kiadatás, a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás átadása, átvétele, illetve az eljárási jogsegély), a rendőri szervek együttműködése, valamint a kiemelkedő súlyú cselekmények közös inkriminációjának megteremtésére irányuló együttműködés.<sup>8</sup> A hagyományos bűnügyi együttműködést nemzetközi egyezmények szabályozzák, és a *megkeresés elvén* alapul, ami azt jelenti, hogy a megkereső állam jogsegélykérelemmel fordul a megkeresett államhoz, amely belső joga szerint dönt a kérelem elbírálásáról. Ezekben az esetekben két állam egyenrangú, egymással mellérendelt viszonyban van, szuverenitásuk egyformán érvényesül. Ezt a modellt *horizontális együttműködésnek* nevezzük. Ez az együttműködési forma ugyanakkor kevésbé hatékony sürgős esetekben vagy olyan ügyekben, amelyek kettőnél több államot érintenek.<sup>9</sup>

Mivel a megnövekedett mértékű nemzetközi bűnözésre a kétoldalú államközi együttműködés már nem tudott megfelelő választ adni, az elmúlt években egy hangsúlyváltás ment végbe az Unióban: a hagyományos bűnügyi együttműködés helyett ma már a büntetőjogi jogharmonizáció és jogegységesítés foglalja el a központi helyet. A tagállamok jogszabályai közötti különbségek fokozatos csökkentésével és megszüntetésével a hagyományos bűnügyi jogsegély feleslegessé válik, a horizontális együttműködés helyébe a *vertikális* lép.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Bár a Lisszaboni Szerződés a tagállami anyagi büntetőjog és büntető eljárásjog harmonizációjára is lehetőséget ad, jelen tanulmány kizárólag az EUMSZ. 83. cikk által szabályozott anyagi büntetőjogi harmonizációt vizsgálja. Nem foglalkozik a cikk a csalás elleni küzdelemről szóló 325. cikk büntetőjogi vonatkozásával sem.

<sup>7</sup> LIGETI: Büntetőjog..., 14.

<sup>8</sup> Bővebben lásd SÁNTHA Ferenc: A nemzetközi büntetőjogi együttműködés – kitekintés. In: *Magyar Büntetőjog Általános rész* (szerk.: Horváth Tibor–Lévay Miklós), Complex Kiadó, Budapest, 2012.

<sup>9</sup> KARSAI Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 28–29.; LIGETI: Büntetőjog..., 15.

<sup>10</sup> LIGETI: Büntetőjog..., 15–16.

## 2.2. A jogharmonizáció fogalma

A *jogharmonizáció*, más néven a jogközelítés fogalmilag a nemzeti jogrendszerek egyes különbözőségeinek valamilyen közös cél érdekében történő leépítését jelenti, egységes szabályok bevezetése nélkül. A fogalomból jól látszik, hogy a jogharmonizáció soha nem öncél, arra minden esetben valamilyen közös cél elérése érdekében kerülhet sor. A 1958-as Római Szerződés értelmében a jogharmonizáció célja az, hogy megszüntesse a tagállamok jogrendszerei között fennálló azon különbségeket, amely a közös piac működését korlátozzák vagy akadályozzák.<sup>11</sup> A jogközelítés tehát az alapszerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósításának eszköze. A jogharmonizáció révén az egyes nemzeti jogokat úgy alakítják át, hogy azok azonos vagy hasonló jogintézmények és jogi megoldások bevezetése révén alkalmasak legyenek az uniós célkitűzések megvalósítására.<sup>12</sup>

A közösségi jogban a jogharmonizáció két formája alakult ki. Kezdetben az ún. *teljes* vagy *totális jogharmonizáció* érvényesült, ami azzal járt, hogy az uniós jogforrások igen részletes szabályokat tartalmaztak és csak kevés mozgásteret hagytak a tagállamoknak. Következésképp a nemzeti jogalkotó szorosán kötve volt az uniós normákhoz, és azoktól csak korlátozott mértékben térhetett el. A totális harmonizációt később felváltotta a lazább, ún. *optimális* vagy *minimum harmonizáció*, ami jóval nagyobb mozgásteret hagy a tagállamoknak. Ebben az esetben az uniós normák csak minimumszabályokat állapítanak meg, a tagállamnak pedig lehetőségük van arra, hogy szigorúbb szabályokat vezessenek be vagy tartsanak fenn.<sup>13</sup>

A jogharmonizációtól meg kell különböztetni a *jogegységesítést*, amely a jogközelítés egy szélsőséges, radikális fajtája. Míg a jogharmonizáció nem jár egységes szabályok elfogadásával, addig a jogegységesítés során a nemzeti jogalkotók azonos normaszöveget ültetnek át a belső jogukba, így biztosítva azt, hogy az adott cselekményt büntetendővé nyilvánítása és üldözése egységes legyen. Ennek egyik legelterjedtebb módja a modelljogszabályok elfogadása<sup>14</sup>, amely lényege, hogy egy nemzetközi jogi dokumentum formájában elfogadott kódexet a tagállamok jogalkotásukban figyelembe veszik, annak rendelkezéseit átvéve egységes szabályokat alkotnak. A jogegységesítést ugyanakkor csak meglehetősen ritkán alkalmazzák, mivel ez a módszer a jogharmonizációnál nagyobb mértékű beavatkozást jelent a nemzeti szuverenitásba, így a tagállamok erre kevésbé hajlandóak.<sup>15</sup>

A büntetőjogi jogharmonizáció az egyes tagállamok büntetőjogi rendszerei közötti különbségek kiküszöbölését célozza.<sup>16</sup> Az anyagi büntetőjog közelítésének célja, hogy az egyes jogellenes magatartásokat a tagállamok azonos módon ítélik meg, és az elkövetőkkel szemben azonos mértékű szankciókat alkalmazzanak. Ezáltal a jogharmonizáció a

<sup>11</sup> EGK-Szerződés 3. cikk h)

<sup>12</sup> KARSAI Krisztina: A jogharmonizáció általános tanai. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc–Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 433–434.

<sup>13</sup> KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2005, 587–588.; BUISMAN, Sanne: The Influence of the European Legislator on the National Criminal Law of Member States: It Is All in the Combination Chosen, *Utrecht Law Review* Vol. 7/3, 2011, 138., 151.

<sup>14</sup> Ilyen volt például a 1997-ben kiadott *Corpus Juris Europae*, amely meghatározta az Európai Közösség pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények tényállásait, valamint számos általános részi és büntetőeljárás kérdést is átfogóan szabályozott. A dokumentum azonban nem vált kötelező erejű jogforrássá. Bővebben lásd: LÉVAI Ilona: *Corpus Juris Europae*. Európai büntetőjog és Ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? *Európai Tükör* 1998/4, 65–91.

<sup>15</sup> KARSAI: Az európai..., 38–39.

<sup>16</sup> KARSAI: A jogharmonizáció..., 434.

„forum shopping” kiküszöbölésének eszköze is lehet. Könnyen belátható, hogy a nemzetközi bűnelkövetők a bűncselekmények elkövetésére azt az országot választják, amelynek büntetőjogi szabályai a többi államéhoz képest enyhébbek. A nemzeti büntetőjogok közti különbségek megszüntetésével viszont megfoszthatjuk a bűnelkövetőket ettől a választási lehetőségtől.<sup>17</sup>

A büntető anyagi jog vonatkozásában az *általános rész* lehet leginkább alkalmas a harmonizációra, mivel az egyes jogintézmények (például a jogellenességet kizáró okok) nemzeti szabályozása között nincsenek akkora eltérések, mint a különös részi tényállások tekintetében, továbbá a szankciórendszer vonatkozásában is érezhetőek közös tendenciák (például a halálbüntetés eltörlése, a szabadságvesztéssel szemben az alternatív szankciók előtérbe kerülése).<sup>18</sup> A nemzeti szabályok hasonlósága ellenére a Lisszaboni Szerződés kizárólag meghatározott különös részi tényállások és büntetési tételek közelítésére ad felhatalmazást, az általános részről nem szól. Bár az egyes bűncselekményeket harmonizáló uniós normák foglalkoznak bizonyos általános részi kérdésekkel, egységes, harmonizált általános részről nem beszélhetünk. Az Európai Unió a büntetőjogi jogharmonizációt a különös részi tényállások felől kezdte meg, ugyanakkor egyre többen érvelnek amellett, hogy az egyes bűncselekmények harmonizációja mellett szükség van a tagállami büntetőjogok általános részének közelítésére is.<sup>19</sup>

A *különös rész* vonatkozásában a klasszikus büntetőjogi tényállások (például emberölés, nemi erőszak, lopás) harmonizációja indokolatlannak tűnik. Ezek a tényállások egyébként is kevésbé alkalmasak a jogközelítésre, mivel a tagállami büntetőnormák között jelentős kulturális és történelmi különbségek lehetnek, és a jogi szabályozás sokszor évszázados hagyományokkal bírhat.<sup>20</sup> *Ligeti* szerint a kulturális különbségek különösen élesen jelentkeznek például az abortuszra és az eutanáziára vonatkozó büntetőjogi szabályok, az alkohol- és kábítószer-fogyasztás vagy az azonos nemű személyek együttélésének büntetőjogi megítélése vonatkozásában. Ezeken a területeken a nemzeti jogszabályok esetleges harmonizációja fokozott figyelmet és sokkal hosszabb időt igényelhet.<sup>21</sup>

Eredményes lehet ugyanakkor a jogharmonizáció a büntetőjogi védelem körébe újonnan bevont területek, mint például a munkajogi, a fogyasztóvédelmi vagy a számítógépes bűncselekmények esetén.<sup>22</sup> *Sieber* szerint a jogharmonizáció három területen nélkülözhetetlen:

<sup>17</sup> Fontos azonban megemlíteni, hogy a forum shopping csak akkor szüntethető meg teljesen, ha a jogharmonizáció nem áll meg az anyagi büntetőjogok egymáshoz közelítésénél, hanem kiterjed a büntető eljárásjogra és a büntetés-végrehajtási jogra is. Hiába vannak ugyanis azonos anyagi jogi normák, ha a nemzeti büntető eljárásjogi és büntetés-végrehajtási szabályok jelentősen különböznek egymástól, a jogalkalmazás sem lesz egységes, ami a tagállamokban a büntetőjogi védelem eltérő szintjeit eredményezné. Lásd: *LIGETI: Büntetőjog...*, 15.

<sup>18</sup> *KARSAI: Az európai...*, 33–34.

<sup>19</sup> Lásd például *KLIP, André: European Criminal Law. An Integrative Approach*, Intersentia Publishing Ltd., Cambridge–Antwerpen–Portland, 2012, 159–223.; *KLIP, André: Towards a General Part of Criminal Law for the European Union*, in: *Substantive Criminal Law of the European Union* (ed.: Klip, André), Maklu, Antwerpen – Apeldoorn–Portland, 2011, 15–33.; *SICURELLA, Rosaria: Some reflections on the need for a general theory of the competence of the European Union in criminal law*, in: *Substantive Criminal Law of the European Union* (ed.: Klip, André), Maklu, Antwerpen–Apeldoorn–Portland, 2011, 242–249.

<sup>20</sup> *KARSAI: Az európai...*, 34.

<sup>21</sup> *LIGETI: Az Európai Közösség...*, 359.

<sup>22</sup> *KARSAI: Az európai...*, 34.

- a) azon tényállásoknál, amelyeknél a *nemzeti bűnmegelőzés többé nem működik* (például a nemzetközi hálózatokon terjesztett pornográf és rasszista anyagok, amelyeket a nemzeti hatóságok nem tudnak ellenőrizni),
- b) az olyan *határokon átnyúló bűncselekményeknél*, amikor az egyik országban kifejtett tevékenység közvetlenül érint más országokat, és ezt a nemzeti bűnüldöző hatóságok nem tudják hatékonyan kontrollálni (ebbe a körbe tartoznak *Ligeti* szerint többek között a számítógépes bűncselekmények, a környezetvédelmi bűncselekmények, a gazdasági bűncselekmények, a kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus<sup>23</sup>), valamint
- c) a gazdasági integráció révén kialakult új, *szupranacionális jogtárgyak* esetében.<sup>24</sup> Szupranacionális jogtárgyaknak olyan védendő értékek minősülnek, amelyek kifejezetten az Európai Unióhoz kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak egy adott állam érdekein.<sup>25</sup> Ilyen például az Európai Unió intézményeinek, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme. A szupranacionális jogtárgyak védelme nem oldható meg kizárólag a tagállamok büntetőjoga segítségével, ezért szükség van az uniós szintű egyetemes fellépés megteremtésére.

### 2.3. A jogharmonizáció eszközei

Az Európai Unió másodlagos jogforrásai közül a jogegységesítést a rendeletek, a jogharmonizációt pedig az irányelvek (és a korábbi III. pilléres kerethatározatok) szolgálják. A *rendelet* általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, míg az *irányelv* és a *kerethatározat* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.<sup>26</sup> A Lisszaboni Szerződés a büntetőjogi harmonizáció legfőbb eszközeként az irányelvet határozza meg.<sup>27</sup>

A rendelet külön belső jogi aktus nélkül valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazható, így amennyiben egy magatartást rendelettel kívánnak büntetni, az elkövető közvetlenül az uniós jog, a rendelet alapján vonható felelősségre. Egy irányelv által előírt büntetőjogi normát ugyanakkor a nemzeti jogalkotónak át kell ültetnie a belső jogba, vagyis ebben az esetben az irányelvben büntetendőnek nyilvánított magatartás elkövetőjét a belső, hazai jog alapján lehet felelősségre vonni.<sup>28</sup> Az irányelv esetében tehát a nemzeti jogalkotó határozza meg a büntetőjogi norma szövegét, azaz a büntetendővé nyilvánított emberi magatartást, illetve a bűncselekmény elkövetése esetén irányadó szankciót, ennek során azonban az irányelv rendelkezéseihez kell tartania magát.<sup>29</sup>

<sup>23</sup> LIGETI: Az Európai Közösség..., 358.

<sup>24</sup> SIEBER, Ulrich: Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch, *Justizzeitung*, Jahrgang 52, Heft 8, 1997, 376.

<sup>25</sup> LIGETI: Büntetőjog..., 17.

<sup>26</sup> EUMSZ. 288. cikk

<sup>27</sup> Lásd: EUMSZ. 82–83. cikk. Fontos azonban megemlíteni, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni küzdelem jegyében az EUMSZ. 325. cikke értelmében az Unió rendeletalkotásra is jogosult.

<sup>28</sup> SATZGER, Helmut: Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2011, 90–91.

<sup>29</sup> SICURELLA: i. m. 240–241.

A Lisszaboni Szerződés nem szól arról, hogy a tagállamoknak milyen formában kell átvenni az irányelvekben foglalt szabályokat. Az Európai Bíróság ugyanakkor felállított egy hármas követelményt: az irányelveket olyan jogforrásban kell átvenni, amely *általános, kötelező erejű és effektív*. Ez a követelmény a törvényi szintű szabályozást helyezi előtérbe.<sup>30</sup> Az irányelv átültetésére több módon is sor kerül:

- a) Az első módszer a *szó szerinti átültetés módszere*, amely során a nemzeti jogalkotó az irányelvben meghatározott büntetendő magatartást változtatás nélkül ülteti át a nemzeti büntetőjogába. Ezzel a módszerrel a jogalkotó viszonylag egyszerűen meg tud felelni az uniós kötelezettségnek. Hátránya viszont, hogy az uniós jog és a nemzeti jog terminológiája eltérhet egymástól, így a szó szerinti átültetés a nemzeti büntetőjogi dogmatika torzulásához vezethet.
- b) A második módszer a *hivatkozó vagy utaló módszer*. Ebben az esetben a tagállam a vonatkozó uniós jogforrásra hivatkozva kriminalizálja az adott magatartást. A módszer nagy előnye a rugalmasság, mivel ebben az esetben az uniós norma módosítása esetén sem kell a jogalkotónak minden esetben hozzáigazítania az adott tényállást a megváltozott uniós joghoz. Ugyanakkor az uniós és a nemzeti jog közötti különbségből fakadó hátrányokat ez a módszer sem tudja megnyugtatóan kiküszöbölni.
- c) A harmadik módszer a *közvetlen beépítés*, amely már tényleges jogalkotási munkát kíván meg a nemzeti jogalkotótól. A közvetlen beépítés lényege, hogy a törvényhozó az uniós normát úgy illeszti be a hazai jogrendszerbe, hogy közben figyelembe veszi annak sajátosságait is, ezzel megőrizve a nemzeti büntető igazságszolgáltatási rendszer koherenciát. A három módszer közül egyértelműen az utolsó a legelőnyösebb és legajánlatosabb.<sup>31</sup>

Amennyiben valamelyik tagállam nem ültet át egy irányelvet a nemzeti jogába, a Bizottság az EUMSZ. 258. cikke alapján kötelelességszegési eljárást indíthat a Bíróság előtt a mulasztó tagállam ellen.<sup>32</sup> A tagállamok felelősségét azonban az még önmagában nem alapozza meg, hogy nem ültetik át egy irányelv valamely rendelkezését a nemzeti jogukba. A tagállamok csak akkor követnek el jogsértést, ha a jogalkotásuk hiányossága negatívan befolyásolja az irányelvben megfogalmazott cél elérését.<sup>33</sup> A tagállamokat ugyanakkor passzív jogharmonizációs kötelezettség is terheli, ami azt jelenti, hogy a nemzeti jogalkotás során folyamatosan figyelemmel kell lenni az uniós joggal való összhang biztosítására és fenntartására, vagyis nem fogadható el olyan jogszabály, ami valamely uniós jogforrással összeütközésben áll.<sup>34</sup>

#### 2.4. Jogharmonizáció korlátai

A jogharmonizációt két elv, a *szubszidiaritás* és az *arányosság elve* korlátozza. A Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyve értelmében a szubszidiaritás és az arányosság elvét vala-

<sup>30</sup> KECSKÉS: i. m. 605–606.

<sup>31</sup> DELMAS-MARTY: i. m. 30–36.; KLIP: European..., 221–222.

<sup>32</sup> HINTERHOFER, Hubert–SCHALLMOSER, Nina Marlene: Europäisches Strafrecht. Die Politiken der Gemeinschaft, *Jahrbuch Europarecht* 353. 2010, 362.

<sup>33</sup> KECSKÉS: i. m. 607.

<sup>34</sup> HORVÁTH Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011, 219.

mennyi intézménynek tiszteletben kell tartani, és ezeket az uniós jogalkotás során is figyelembe kell venni.<sup>35</sup>

A *szubszidiaritás elve* azt jelenti, hogy az Unió azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális, sem helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.<sup>36</sup> A szubszidiaritás elve alapján a döntéseket a polgárokhoz legközelebb eső, legalacsonyabb szinten kell elfogadni. Az alapelv értelmében az Unió csak akkor rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, ha az elfogadni kívánt intézkedés megfelel a szükségesség és hatékonyság követelményének. Első lépésként az uniós aktus szükségességét kell vizsgálni. Egy jogi aktus akkor minősül szükségesnek, ha az intézkedéssel elérni kívánt uniós célkitűzés kizárólag az Unió szintjén valósítható meg. Amennyiben az adott célkitűzés tagállami intézkedéssel is elérhető, a szükségesség követelménye nem teljesül. Amennyiben a szükségességi feltétel teljesült, második lépésben a hatékonyságot kell vizsgálni. Egy adott intézkedés akkor minősül hatékonynak, ha az az Unió szintjén jobban megvalósítható, mint tagállami szinten.<sup>37</sup> Fontos azonban kiemelni, hogy szubszidiaritás elve csak az ún. megosztott hatáskörök esetén áll fenn, az Unió kizárólag hatáskörei esetében nem érvényesül.<sup>38</sup>

Az *arányosság elve* értelmében az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>39</sup> Az arányosság elve alapján három dolgot kell megvizsgálni: azt, hogy az adott intézkedés megfelelő, alkalmas, illetve szükséges a kitűzött cél eléréséhez.<sup>40</sup> A büntetőjogi jogharmonizáció vonatkozásában az arányosság elve megköveteli, hogy a jogalkotó minden esetben alaposan vizsgálja meg, hogy az adott szakpolitika végrehajtását nem lehet-e kellőképpen biztosítani más, nem büntetőjogi intézkedésekkel, illetve, hogy a büntetőjog valóban hatékonyabban tudja orvosolni az adott problémát. A szükségesség és az arányosság vizsgálatára azért van szükség, mivel a büntetőjog avatkozik be legsúlyosabban az állampolgárok szabadságába és alapvető emberi jogaiba, ezért a büntetőjogot mindig csak végső eszközként, ultima ratióként lehet alkalmazni.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. Jegyzőkönyv kimondja, hogy jogalkotási javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat, és a jogalkotási aktusok tervezeteit megküldi a nemzeti parlamenteknek. Ha a nemzeti parlament adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével, indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, és ha megállapításra kerül, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. A szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus az Európai Unió Bírósága előtt megtámadható [2. jegyzőkönyv 1–8. cikk].

<sup>36</sup> EUSz. 5. cikk (3) bekezdés

<sup>37</sup> HECKER, Bernd: *Europäisches Strafrecht*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg, 2012, 281–282.

<sup>38</sup> KECSKÉS: i. m. 712.

<sup>39</sup> EUSz. 5. cikk (4) bekezdés

<sup>40</sup> SATZGER, Helmut: *Das europarechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab für eine europäische Kriminalpolitik*, *Neue Kriminalpolitik* 2007/3, 96.

<sup>41</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Towards an EU Criminal Policy: Ensuring the effective implementation of EU policies through criminal law* [COM(2011) 573., 2011. 09. 20.] 7.



A szubszidiaritás és az arányosság elve mellett a Lisszaboni Szerződés egy speciális korlátot is megfogalmaz. A tagállamok belső joga ugyanis tartalmazhat olyan elemeket, amelyek magasabb színvonalú szabályozást, védelmet biztosítanak, mint az uniós jog, ezért bizonyos esetekben szükség lehet a nemzeti jog védelmére.<sup>42</sup> Az EUMSZ. 114. cikke ezért kimondja, hogy amennyiben a harmonizáció sértene egy adott tagállam közérdekeire, közrendre, közbiztonságra, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelmére, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek, az ipari és kereskedelmi tulajdon, valamint a környezet és a munkakörnyezet védelmére vonatkozó szabályait, az Európai Bizottság engedélyt adhat a szigorúbb nemzeti szabályok fenntartására. Ebben a körben a Bizottság azt vizsgálja, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközeit vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.<sup>43</sup>

### 2.5. A büntetőjogi jogharmonizáció előnyei és hátrányai

A jogharmonizáció mindenképpen egy pozitív folyamat, mivel a tagállamok jogrendszerei közötti különbségek fokozatos eltörlésével és a jogszabályok egymáshoz közelítésével *hatékonyabbá válhat az államok közötti büntetőjogi együttműködés és a határokon átvélő bűncselekmények elleni küzdelem*. Az Európai Bizottság egy 2011-ben közreadott közleményében,<sup>44</sup> amelyben az uniós büntetőpolitika kereteinek meghatározására tett kísérletet, megvizsgálta, hogy az uniós büntetőjogi jogharmonizáció a bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem kívül milyen egyéb hozzáadott értékekkel jár. Ezek közül a Bizottság elsőként az *uniós polgárok érdekeit* említi. Egy európai felmérés tapasztalatai is azt igazolják, hogy az uniós állampolgárok véleménye szerint a büntetőjognak az EU egyik legfontosabb fellépési területének kellene lennie, és szükséges az uniós fellépés további erősödése ezen a területen.<sup>45</sup> Az uniós büntetőjog továbbá előmozdítja a *polgárok bizalmát*, hozzájárul az *igazságügyi- és bűnüldöző hatóságok egymásba vetett bizalmának erősödéséhez*, illetve segít *megakadályozni és szankcionálni a hatályos uniós jogszabályok súlyos megsértését a fontosabb szakpolitikai területeken* (így például a környezetvédelem és az illegális foglalkoztatás területén).<sup>46</sup>

A büntetőjogi harmonizáció ugyanakkor számos veszélyt, kockázatot rejt magában. A büntetőjogi harmonizáció legfőbb veszélye, hogy *megtörheti a belső jog koherenciáját*. Ez elsősorban akkor fordulhat elő, ha a tagállami jogalkotó nem megfelelően ilteti át az uniós jogot a nemzeti jogba. Ezért a jogalkotónak a jogközelítésnél minden esetben figyelembe kell vennie a belső jogának sajátosságait.<sup>47</sup>

A harmonizáció további hátránya, hogy a megnövekedett jogalkotás folytán bizonyos területeken, ugyanazon jogintézmények vonatkozásában több, *különböző szintű, esetenként egymástól részben eltérő szabályok* érvényesülhetnek. A nemzeti jogalkotónak már nem csak a hazai jogszabályokat, hanem az uniós jogot is figyelembe kell vennie, ez pedig bonyolultabbá teheti a jogalkalmazást. Problémát jelenhet az is, hogy a büntetőjogi szabályok

<sup>42</sup> Horváth: i. m. 219.

<sup>43</sup> EUMSZ. 114. cikk (3)–(6) bekezdés.

<sup>44</sup> Lásd 41. lábjegyzet.

<sup>45</sup> Bővebben lásd az Európai Bizottság közleményét a 75. Eurobarométer eredményeiről (2011) [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) (2013. május 2.)

<sup>46</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 1–2, 5.

<sup>47</sup> KARSAI: Az európai..., 35.

egységesítése nem vonja maga után automatikusan az *egységes jogalkalmazást*. Ha a különös rész tényállásainak harmonizációját nem követi az általános rész és a szankciórendszer egységesítése, a különbségek fennmaradnak. Ugyanakkor még a teljesen egységes büntetőjogi szabályok sem biztosítanak feltétlenül az egységes jogalkalmazást. A bírói gyakorlat még az egyes államokon belül is jelentős különbségeket mutathat, így uniós szinten a tagállamokban eltérő mértékben érvényesülő bírói önállóság és az egyes büntetendő cselekményekről alkotott különböző társadalmi felfogás eltérő büntetéskiszabáshoz vezethet.<sup>48</sup>

A jogharmonizáció során továbbá annak a veszélye is fennáll, hogy a tagállamok csak a „*legkisebb közös nevezőben*” tudnak megállapodni. A folyamatos kompromisszumkeresés a *büntetőeljárás garanciák lehetséges csökkenését, az emberi jogok megsértését és a vádlott jogainak korlátozását* is maga után vonhatja.<sup>49</sup>

### 3. Büntetőjogi jogharmonizáció a Lisszaboni Szerződés előtt

Mint azt már korábban is láthattuk, a közösségi jog eredetileg nem tartalmazott büntetőjogi jogközelítésre vonatkozó szabályokat, mivel a büntetőjog alapvetően kívül esett a Közösség kompetenciáján. A büntetőjogi együttműködés az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett *Maastrichti Szerződéssel* került be az Unió politikái közé.<sup>50</sup> A Szerződés azonban még nem tartalmazott büntetőjogi jogközelítésre vonatkozó utalást.

Az Unió szintjén a büntetőjogi jogharmonizációt az 1997. július 17-én aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett *Amszterdami Szerződés* intézményesítette. A Szerződés egyik legfontosabb célkitűzése egy „*szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség*” megteremtése<sup>51</sup> volt, amely megvalósítása érdekében hangsúlyosabb szerepet kapott a bűnözés elleni küzdelem.<sup>52</sup> Az Amszterdami Szerződés részletesen meghatározta a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén megvalósítandó közös fellépés egyes területeit, amely keretében felhatalmazta az Uniót, hogy a szervezett bűnözés, a terrorizmus, valamint a tiltott kábítószer-kereskedelem területén *közös szabályozási minimumokat* határozzon meg a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetési tételekre vonatkozóan.<sup>53</sup> Ezen szabály tehát lehetővé tette, hogy az uniós jogalkotó – a bűncselekmények egy szűk köre vonatkozásában ugyan, de – harmonizációs intézkedéseket, minimumszabályokat fogadjon el. A Szerződés előírta továbbá a Tanács számára, hogy a jogharmonizáci-

<sup>48</sup> ZIESCHANG, Frank: A büntetőjog európaizálódásának esélyei és kockázatai (ford.: Jacsó Judit), in: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévay Miklós–Kígyóssy Katinka), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 246–247.

<sup>49</sup> ZIESCHANG: i. m. 247.; LIGETI: Büntetőjog..., 19.

<sup>50</sup> A büntetőügyi együttműködés területét a tagállamok – a nemzeti szuverenitás védelme miatt – nem akarták a közösségi intézmények hatáskörébe utalni. Ennek eredményeképpen született meg az Európai Unió ún. hárompilléres szerkezete: az I. pillér az Európai Közösségek (*European Communities*), a II. pillér a Közös Kül- és Biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*), a III. pillér pedig a Bel- és Igazságügyi Együttműködés (*Justice and Home Affairs, JHA*). A szupranacionális I. pillértől eltérően a II. és a III. pillér működése a kormányközi együttműködésen alapult, ahol a tagállamok főszabály szerint egyhangú szavazással döntöttek. Lásd: HORVÁTH: i. m. 482–483.

<sup>51</sup> EU-Szerződés 2. cikk.

<sup>52</sup> Az EU-Szerződés 29. cikke értelmében a prioritási területek közé tartozott a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem, a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzése és az ezek elleni küzdelem.

<sup>53</sup> EU-Szerződés 31. cikk (1) bekezdés e)

ós intézkedéseket a hatálybalépést követő öt éven belül fogadja el.<sup>54</sup> Ennek elmaradása esetén a Parlament az EK-Szerződés 232. cikke alapján mulasztás miatt keresetet indíthatott a Tanács ellen.<sup>55</sup>

A tényállási elemekre és büntetési tételekre vonatkozó minimumszabályok elfogadásának célja a tagállamok nemzeti büntetőjogai közötti különbségek csökkentése volt.<sup>56</sup> A jogközelítés eszköze a III. pilléres *kerethatározat* volt. A kerethatározat célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése. A kerethatározat az I. pilléres irányelvhez hasonlóan a tagállamokra nézve pusztán az elérendő célokat illetően volt kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyta. A tagállamok tehát a hazai jogrendszerükre figyelemmel szabadon dönthették el, milyen módon hajtják végre a kitűzött célt. A kerethatározat azonban közvetlen hatállyal nem rendelkezett, ami azt jelentette, hogy nem minősült szerződészegésnek, ha egy tagállam a kerethatározatot a megszabott határidőn belül nem ültette át a belső jogába. Az átültetés elmulasztásának jogi következménye nem volt, a mulasztó állammal szemben kizárólag politikai nyomásgyakorlásra volt lehetőség.<sup>57</sup>

Az Amszterdami Szerződés jelentős lépést tett azzal, hogy felhatalmazást adott a nemzeti büntetőjogi szabályok közelítésére. Bár a Szerződés csak szűk körben, három bűncselekmény esetében tette lehetővé a jogharmonizációt, az uniós jogalkotó tágran értelmezte hatáskörét, és egyéb bűncselekmények vonatkozásában is fogadott el kerethatározatokat.<sup>58</sup> A kerethatározat sajátos jogi jellege és a III. pillér egyéb működési hiányosságai azonban akadályozták a jogharmonizáció hatékony érvényesülését.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> EK-Szerződés 61. cikk e)

<sup>55</sup> PEERS, Steve: Büntetőjog (ford.: Kígyóssy Katinka), in: *Az Európai Unió hatása a büntetőjog fejlődésére* (szerk.: Lévay Miklós–Kígyóssy Katinka), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 205–206.

<sup>56</sup> JACSÓ Judit: Freiheit und Sicherheit im Spiegel der Geldwäschebekämpfung in Europa, in: *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Beiträge eines Humboldt-Kollegs* (Hrsg.: Krisztina Karsai–Ferenc Nagy–Zsolt Szomora), V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2011, 112.

<sup>57</sup> Lásd LIGETI Katalin: A nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményi keretei, in: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc–Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 43–45.

<sup>58</sup> A három bűncselekményi kategórián felül kerethatározatok születtek többek között a pénzmosás, a korrupció, a pénzhamisítás, a rasszizmus és idegengyűlölet, az emberkereskedelem és a számítógépes bűncselekmények tárgyában (Bővebben lásd: AMBOS, Kai: Internationales Strafrecht: Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht, Rechtshilfe, Beck Juristischer Verlag, München, 2011, 475–478.). A kerethatározatok többsége az EU-Szerződés 29. cikkét és a 31. cikk (1) bekezdés e) pontját jelölte meg jogszerűként.

<sup>59</sup> A III. pillér működése számos problémát vetett fel. A Tanácsban a döntések meghozatalához egyhangú szavazásra volt szükség, a tagállamok vétőjoga miatt az együttműködési forma nagyon lassú volt, és a megállapodások tartalma az állandó kompromisszumkeresés miatt gyakran felhígult. A Bizottság csak korlátozott mértéken élhetett döntéskedeméyzési jogával, az Európai Bíróság kizárólag a tagállamok önkéntes döntése alapján rendelkezett hatáskörrel, a Parlament pedig együttdöntés helyett csak konzultációs joggal rendelkezett. A Parlament csekélyebb szerepe miatt a III. pilléres együttműködés folyamatosan demokratikus legitimitációs problémákkal küzdött. Bővebben lásd: OSZTOVITS András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 1515–1516., 1682–1683.; NAGY Judit: Az uniós rendőri és igazságügyi együttműködés a XXI. században a Hága–Stockholm–Lisszabon tengely mentén, *Belügyi Szemle* 2011/5, 16.

#### 4. Büntető anyagi jogi jogharmonizáció a Lisszaboni Szerződésben

A 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés fordulópontot jelentett a bel- és igazságügyi együttműködés történetében. A Szerződés legfontosabb rendelkezése a pillérrendszer felszámolása volt. Ennek hatására megszűnt a III. pillér, és a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés is szupranacionális hatáskörbe került. A Szerződés értelmében a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség a megosztott hatáskörű politikák közé került.<sup>60</sup> Ez azt jelenti, hogy a tagállamok csak olyan mértékben rendelkeznek jogalkotási hatáskörrel, amilyen mértékben az EU a hatáskörét gyakorolja, vagyis a tagállamok csak akkor gyakorolhatják hatáskörüket, ha az Unió nem kíván élni vele, vagy nem gyakorolja azt.<sup>61</sup>

A Lisszaboni Szerződés jelentős mértékben kibővítette az Unió jogharmonizációs hatáskörét. A büntetőjogi jogharmonizációra vonatkozó rendelkezéseket az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 82-83. cikke tartalmazza: a 82. cikk (2) bekezdése a büntető eljárásjogi, a 83. cikk pedig a büntető anyagi jogi harmonizációt szabályozza. A Tanács és a Parlament jogalkotási hatásköre a következőkre terjed ki:

- a) A tagállamok *büntető eljárásjogi normáinak közelítése*: ennek érdekében irányelvekben szabályozható
  - a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága
  - a személyek jogai a büntetőeljárásban
  - a bűncselekmények sértettjeinek jogai
  - a Tanács egyhangú határozata alapján a büntetőeljárás egyéb területei.<sup>62</sup>
- b) A tagállamok *anyagi büntetőjogának harmonizációja*: az Európai Parlament és a Tanács irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg egyes különösen súlyos, határokon átnyúló bűncselekmények tényállásai és a büntetési tételei vonatkozásában.<sup>63</sup>

Továbbiakban a Lisszaboni Szerződés az anyagi büntetőjogi jogharmonizációra vonatkozó szabályai kerülnek kifejtésre.

##### 4.1. Általános harmonizációs hatáskör – EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdés

A 83. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság javaslatára az Európai Parlament és a Tanács *rendes jogalkotási eljárás keretében* elfogadott *irányelvekben szabályozási minimumokat* állapíthat meg a *bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására*. A Lisszaboni Szerződés ezzel jelentős előrelépést hozott az Amszterdami Szerződés rendelkezéseihez képest, mivel a kerethatározatok helyett irányelvek elfogadását tette lehetővé. A kerethatározattal szemben ugyanis az irányelv átültetésének elmulasztása szerződésszegésnek minősül, amely miatt a Bizottság kötelelességzegési eljárást indíthat a mulasztó tagállammal szemben.<sup>64</sup>

Irányelvek elfogadására olyan *különösen súlyos bűncselekmények* esetében kerülhet sor, amelyek:

<sup>60</sup> EUMSZ. 4. cikk (2) bekezdés j)

<sup>61</sup> SERZYSKO, Agnieszka: European Criminal Justice under the Lisbon Treaty, *Eu crim. The European Criminal Law Association's Forum* 2010/2, 70.

<sup>62</sup> EUMSZ. 82. cikk (2) bekezdés

<sup>63</sup> EUMSZ. 83. cikk (1)–(2) bekezdés

<sup>64</sup> HINTERHOFER–SCHALLMOSER: i. m. 362.

- a) jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, vagy
- b) amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

A Lisszaboni Szerződés meghatározza azt a tíz, ún. *uniós dimenziójú bűncselekményt*, amelyek vonatkozásában lehetőség van a tényállások és a büntetési tételek harmonizációjára.<sup>65</sup> Ezek a bűncselekmények a következők:

1. terrorizmus,<sup>66</sup>
2. emberkereskedelem,<sup>67</sup>
3. nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása,
4. tiltott kábítószer-kereskedelem,
5. tiltott fegyverkereskedelem,
6. pénzmosás,
7. korrupció,
8. pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása,
9. számítógépes bűnözés,
10. szervezett bűnözés.

A Lisszaboni Szerződés tehát jelentősen kibővítette az Amszterdami Szerződés bűncselekmény-katalógusát, azonban – mint azt már láthattuk – a felsorolt bűncselekmények vonatkozásában már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt is számos III. pilléres jogforrás született.<sup>68</sup>

Fontos kiemelni, hogy a felsorolás *nem taxatív*, a bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban *egyéb bűncselekményi területeket* is bevonhat ebbe a körbe. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.<sup>69</sup> Az új bűncselekményi kategóriák bevonása egy másodlagos jogi aktussal történik, az Alapszerződés

<sup>65</sup> Az EUMSZ. 67. cikk (3) bekezdése értelmében e körbe tartozik még a rasszizmus és az idegengyűlölet leküzdése is, amely a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség általános célkitűzései között helyezkedik el. OSZTOVITS: i. m. 1725.

<sup>66</sup> A terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében a Lisszaboni Szerződés további felhatalmazást ad az uniós jogalkotónak. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben a tőkemozgásokat és a fizetési műveleteket érintő közigazgatási intézkedéseket hozhat, például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásáról [EUMSZ. 75. cikk]. Ezek azonban közigazgatási intézkedéseknek minősülnek, vagyis a büntetőjog területén kívül esnek.

<sup>67</sup> Az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatban a 83. cikk mellett az EUMSZ. 79. cikke is foglalkozik, amely kimondja, hogy illegális bevándorlással, jogellenes tartózkodással, a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolásával és repatriálásával, továbbá az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme elleni küzdelemmel kapcsolatban az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg [EUMSZ. 79. cikk (2) bekezdés c)–d)]. Bővebben lásd: SAFFERLING, Christoph: Internationales Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Völkerstrafrecht – Europäisches Strafrecht, Springer Verlag, Heidelberg–Dordrecht–London–New York, 2011, 410–412.

<sup>68</sup> A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a korábbi III. pilléres jogi aktusok már nem alkalmazhatók, a már elfogadott III. pilléres jogforrások azonban továbbra is fennmaradnak. Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. Jegyzőkönyv 9. cikke ugyanis kimondja, hogy a hatálybalépés előtt elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják.

<sup>69</sup> EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdés

módosítására nincs szükség.<sup>70</sup> Ebben az esetben is feltétel azonban, hogy a szabályozás körébe bevonni kívánt bűncselekmény különösen súlyos, határokon átnyúló és több államra kiterjedő vonatkozású legyen, és szükségessé tegye, hogy az ellene folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjon.<sup>71</sup> A bűncselekményi katalógus kibővítése vonatkozásában elsősorban a határon átnyúló gazdasági és adózással kapcsolatos bűncselekmények jöhetnek szóba.<sup>72</sup>

A Lisszaboni Szerződés szabályozásával szemben komoly kifogásként fogalmazható meg, hogy az nem konkrét, a nemzeti büntetőtvényekben meghatározott bűncselekményeket tartalmaz, hanem viszonylag tágan és homályosan meghatározott bűncselekményi kategóriákat. A tíz felsorolt bűncselekmény közül a magyar Btk.<sup>73</sup> mindössze négyet nevesít kifejezetten.<sup>74</sup> A fennmaradó hat bűncselekményi kategória (terrorizmus, nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott fegyverkereskedelem, korrupció, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés) a Btk. szerint büntető ugyan, de vagy más név alatt, vagy több tényálláson belül.<sup>75</sup> Természetesen nem lehet megkövetelni a Lisszaboni Szerződéstől, egy elsődleges jogforrástól, hogy olyan határozott jogfogalmakat tartalmazzon, mint a nemzeti büntetőkódexek, hiszen így elképzelhető lenne, hogy valamely szóban forgó tényállást egyes tagállamok nemzeti büntetőjoga egyáltalán nem tartalmazza, vagy teljesen eltérően szabályozza. Az igazi probléma abban rejlik, hogy a bűncselekményi kategóriák ilyen homályos megfogalmazása miatt nehéz előre látni, hogy a tagállamok anyagi büntetőjogának harmonizációja milyen mértékben fog megvalósulni.<sup>76</sup>

A büntető anyagi jogi harmonizáció alkalmazásának utolsó feltétele a *szükségesség*: a jogközelítésre csak akkor kerülhet sor, ha az szükséges.<sup>77</sup> A szükségesség követelménye egyrészt a szubszidiaritás elvéből, másrészt pedig a büntetőjog ultima ratio jellegéből következik.<sup>78</sup>

A Lisszaboni Szerződésben meghatározott minimális szabályok elfogadása a *bűncselekményi tényállásokra és a büntetési tételekre* vonatkozhat. A tényállási elemekre irányuló

<sup>70</sup> MANNSDÖRFER, Marco: Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon – oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung, *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht* 2010/1, 16.

<sup>71</sup> JACSÓ: *Freiheit...*, 113.

<sup>72</sup> HINTERHOFER–SCHALLMOSER: i. m. 358.; MANNSDÖRFER: i. m. 16.

<sup>73</sup> 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

<sup>74</sup> Emberkereskedelem (Btk. 192. §), tiltott kábítószer-kereskedelem (Btk. 176–177. §), pénzmosás (Btk. 399–400. §) és pénzhamisítás (Btk. 389. §).

<sup>75</sup> A terrorizmus a Btk. szerint három bűncselekménynek felel meg: a terrorcselekménynek (Btk. 314–316. §), a terrorcselekmény feljelentésének elmulasztásának (Btk. 317. §), illetve a terrorizmus finanszírozásának (Btk. 318. §). A nők és gyermekek szexuális kizsákmányolását a szexuális visszaélés (Btk. 198. §) és más nemi erkölcs elleni bűncselekmények ölelik fel. A tiltott fegyverkereskedelem a visszaélés lőfegyverrel és lőszerrel (Btk. 325. §) egyik elkövetési magatartása. A korrupciós bűncselekmények önálló fejezetet (Btk. XXVII. fejezet) alkotnak, amely összesen kilenc deliktumot tartalmaz (Btk. 290–300. §). A számítógépes bűncselekmény szintén külön fejezetet képeznek (Btk. XLIII. fejezet), amely három tényállást tartalmaz (Btk. 422–424. §). A szervezett bűnözés elleni küzdelmet pedig részben a Btk. Általános részének szigorúbb szabályai, részben pedig a bünszervezetben részvétel (Btk. 321. §) sui generis deliktum formában megfogalmazott tényállása szolgálja.

<sup>76</sup> Lásd: SATZGER: *Internationales...*, 118.; Vö. MANNSDÖRFER: i. m. 16.

<sup>77</sup> Ezt a feltételt nem az EUMSz. 83. cikk (1) bekezdése, hanem a 67. cikk (3) bekezdés tartalmazza, amely kimondja, hogy az Unió – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.

<sup>78</sup> SATZGER: *Internationales...*, 120.

közelítés azt a kötelezettséget vonja maga után, hogy a tagállamok az uniós jogi aktusokban meghatározott tényállásokat bűncselekménnyé nyilvánítsák. A nemzeti jogalkotó a tényállást további elemekkel nem egészítheti ki, mivel ez a büntethetőséget szűkítené.<sup>79</sup> Ugyanakkor a Szerződés csak minimum harmonizációt ír elő, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok az irányelv rendelkezéseinél szigorúbb szabályokat alkalmazzanak.<sup>80</sup>

Az Európai Bizottság 2011. évi közleményében részletesen megvizsgálja, hogy a bűncselekményi tényállásokra és a büntetőjogi szankciókra vonatkozó uniós „minimumszabályok” milyen elemeket tartalmazhatnak. A *bűncselekményi tényállások* harmonizációja vonatkozásában az egyes jogi aktusok – ideértve a 83. cikk alapján elfogadott irányelvek mellett a korábban elfogadott III. pilléres kerethatározatokat is – meghatározzák az adott bűncselekmény definícióját, vagyis azt a magatartást, amelyet a tagállamoknak büntetendővé kell nyilvánítaniuk. A bűncselekmény fogalma mindig a tettesi magatartást veszi alapul, de emellett gyakran kitér a bűncselekményhez kapcsolódó részesi magatartásokra (bűnsegély és felbujtás), illetve a befejezett bűncselekmény mellett a kísérletre is. A szándékos magatartás valamennyi uniós büntetőjogi jogi aktus esetében szerepel a tényállásban, de néhány esetben a rendelkezés kitér a gondatlanság súlyosabb formájára is. A természetes személyek felelősségre vonásán túl az uniós jog általában rendelkezik a jogi személyek büntetőjogi felelősségéről is.<sup>81</sup> Az uniós jogalkotás emellett kitérhet a joghatósági szabályokra is, valamint egyéb olyan szempontokra, amelyek a jogi rendelkezés hatékony alkalmazása szempontjából elengedhetetlen, illetve amelyek bűncselekmény tényállásához tartozó elemnek tekinthetők.<sup>82</sup>

A *büntetőjogi szankciókra* vonatkozó minimumszabályok vonatkozásában a Bizottság közleménye az Európai Bíróság által kidolgozott hatékonyság, arányosság és visszatartó erő követelményeire hivatkozik.<sup>83</sup> A *hatékonyság* azt jelenti, hogy a szankciónak alkalmasnak kell lennie a kívánt célkitűzés elérésére, azaz a szabályok betartatására; az *arányosság* azt, hogy a szankciónak arányosnak kell lennie a magatartás súlyosságával, és hatásai nem haladhatják meg a cél eléréséhez szükséges mértéket; a *visszatartó erő* pedig azt, hogy a szankciónak megfelelő elrettentő erővel kell járnia az esetleges jövőbeni tettesek számára.<sup>84</sup>

Az uniós jogalkotó előírhatja a *büntetés nemét* és/vagy annak *mértékét*. Az uniós normák hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcióként legtöbb esetben meghatározott ideig tartó szabadságvesztés-büntetést írnak elő, de gyakran más szankciót, így például pénzbüntetést, vagyonelkobzást, foglalkozás gyakrolásától való eltiltást vagy kiutasítást is meghatározhatnak. Jogi személyekkel szemben a leggyakoribb szankció a pénzbírság, ezenkívül előírható állami kedvezményekből és támogatásokból való kizárás, valamely

<sup>79</sup> KARSAI Krisztina: Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban, in: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc–Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 443.

<sup>80</sup> Lásd BUISMAN, Sanne: i. m. 138.

<sup>81</sup> Fontos azonban megemlíteni, hogy mindig a tagállamokra kell hagyni annak megválasztását, hogy a jogi személyeket milyen típusú felelősség terheli, mivel ez a döntés a tagállami büntetőjog alapjait érintheti, így egy ilyen kérdésben állást foglalo irányelvtervezet esetében helye lehet az EUMSZ. 83. cikk (3) bekezdés szerinti vészfékeljárás alkalmazásának.

<sup>82</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 10.

<sup>83</sup> Az Európai Bíróság a hatékonyság, arányosság és visszatartó erejű szankció követelményét elsőként az ún. *görög kukoricacsalás* ügyben (68/88. sz. *Bizottság kontra Görögország* ügy, 1989. szeptember 21.) fogalmazta meg. Bővebben lásd például: DELMAS-MARTY: i. m. 39–42.; FARKAS Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 18–19.

<sup>84</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 10.

üzleti tevékenység gyakorlásától való ideiglenes vagy végleges eltiltás, bírósági felügyelet alá helyezés, bíróság által elrendelt felszámolás, a bűncselekmény elkövetésére használt létesítmények ideiglenes vagy végleges bezárása, illetve vagyonek Kobzás. Az uniós normák meghatározhatják azt is, hogy a szankciók megállapítása során mi minősül súlyosító és mi enyhítő körülménynek. Súlyosító körülmény például a ismételt bűnelkövetés, míg a bűnüldözési hatóságokkal való együttműködés vagy a terhelt jogainak megsértése enyhítő körülményként értékelhető.<sup>85</sup> Ezzel kapcsolatban a Bizottság rögzíti, hogy az uniós szintű jogközelítés elsődleges célja nem az, hogy szigorítson az egyes tagállamokban kiszabható szankciókon, hanem sokkal inkább az, hogy csökkentse az egyes tagállami rendszerek közötti eltéréseket, és ezáltal biztosítsa, hogy valamennyi tagállamban ténylegesen érvényesüljön a szankciók „hatékonyságára, arányosságára és visszatartó erejére” vonatkozó követelmény.<sup>86</sup>

A büntetési tételekkel kapcsolatos jogközelítés kérdésével a Tanács is többször foglalkozott<sup>87</sup>, és megállapította, hogy ebben a kérdésben bizonyos fokú rugalmasságra van szükség, hiszen a tagállamok büntetőjogi szankciókkal kapcsolatos, koherens rendszereit meg kell őrizni. Ugyanakkor bizonyos bűncselekmények esetén a szankciónak el kell érniük a minimális szigor egy meghatározott szintjét. Ennek megfelelően a Tanács egy súlyossági rangsort állított fel, amely a szabadságvesztés felső határához kötődik. A rangsor négy szintből áll: a büntetési tétel maximuma lehet 1–3 év között, 2–5 év között, 5–10 év között, illetve legalább 15 év. A jogi aktusok megalkotása során az uniós jogalkotónak ezen rangsor alapján kell meghatározni az adott bűncselekményre vonatkozó szankciót.<sup>88</sup>

#### 4.2. Kiegészítő harmonizációs hatáskör – EUMSZ. 83. cikk (2) bekezdés

A 83. cikk (2) bekezdése egy *kiegészítő harmonizációs hatáskört* állapít meg.<sup>89</sup> A generálklauzula értelmében, ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően heves vita volt abban a kérdésben, hogy az uniós jog megsértése esetén az Alapszerződés lehetővé teszi-e büntetőjogi szankciók alkalmazását, vagy pedig az effajta jogközelítés kizárólag a III. pillér területén fordulhat elő.<sup>90</sup> Bár az EK-Szerződés közvetlenül nem mondta ki, már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt több olyan I. pilléres jogforrást fogadtak el, amely büntetőjogi szabályokat tartalmazott.<sup>91</sup> A

<sup>85</sup> KLIP: European..., 321–328.

<sup>86</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 10.

<sup>87</sup> Lásd például Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties, 24 and 25 April 2002. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st09/st09141.en02.pdf> (2013. május 2.)

<sup>88</sup> KARSAI: Büntetőjogi jogközelítés..., 443–444.

<sup>89</sup> A német szakirodalom ezt „*Annexkompetenznek*” nevezi. Lásd például: SATZGER: Internationales..., 120.; HECKER: i. m. 259.; AMBOS: i. m. 474.; SAFFERLING: i. m. 415.

<sup>90</sup> SATZGER: Internationales..., 120.

<sup>91</sup> Ilyen például az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről; az Európai Parlament és a Tanács 2005/35/EK irányelve a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről; illetve az Európai Parlament és a



büntetőjogi intézkedések elfogadásához való jog a *közösségi hűség elvére* vezethető vissza.<sup>92</sup> Büntetőjogi értelemben a közösségi hűség elve a jogalkotót arra kötelezi, hogy megfelelően védelmezze a közösségi jogtárgyakat, gondoskodjon arról, hogy saját állampolgára ne kövessen el közösségi jogi jogsértést, illetve ennek előfordulása esetén megfelelő módon lépjen fel a jogsértővel szemben.<sup>93</sup> A tagállamok a kötelezettségeik teljesítése során megválaszthatják a *legmegfelelőbbnek tartott intézkedéseket*, amely keretében akár – bár a büntető jogszabályok főszabály szerint nem tartoznak a Közösség hatáskörébe – *büntetőjogi eszközöket* is igénybe vehetnek.<sup>94</sup> A megválasztott szankciónak azonban *hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek* kell lennie.<sup>95</sup>

A Lisszaboni Szerződés 83. cikk (2) bekezdése tehát átvette az Európai Bíróság joggyakorlatát, és az integrációs célok elérése céljából valamennyi területen generálisan lehetővé teszi a büntetőjogi eszközök alkalmazását. Ez tekinthető egyfajta *uniós ultima ratio elv* megfogalmazásának is.<sup>96</sup> A büntetőjog ebben az esetben nem más, mint egy másik (nem büntetőjogi) uniós szakpolitika kikényszerítésének pusztá eszköze.<sup>97</sup>

A kiegészítő harmonizációs hatáskör alkalmazására az EU valamennyi politikája esetében sor kerülhet, feltétel azonban, hogy az adott szakpolitika *harmonizációs intézkedések hatálya alá essen*. Ez azt jelenti, hogy az adott területen az Unió korábban már fogadott el olyan intézkedéseket, amely a tagállamok nemzeti jogának harmonizációjára irányul. A Lisszaboni Szerződés azonban nem szól arról, hogy a jogharmonizációnak milyen mértékűnek kell lennie: részleges harmonizációnak, minimum harmonizációnak vagy teljes harmonizációnak. A Szerződés mindössze arra utal, hogy a büntetőjogi jogalkotást minden esetben megelőzik az egyéb harmonizációs intézkedések, és büntetőjogi harmonizációra csak akkor kerülhet sor, ha a nem büntetőjogi intézkedések alkalmazása nem vezet eredményre.<sup>98</sup>

Tanács 2009/52/EK irányelve az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról.

<sup>92</sup> A lojalitás vagy hűség klauzultát a korábbi EK-Szerződés 5., majd 10. cikke fogalmazta meg, amit aztán a Lisszaboni Szerződés is átvett [EUSz. 4. cikk (3) bekezdés]. Az alapelv három kötelezettséget foglal magába:

- a) *Együtműködési kötelezettség*: az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.
- b) *Cselekvési kötelezettség*: a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, és segítik az Uniót feladatainak teljesítésében.
- c) *Tartózkodási kötelezettség*: a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Bővebben lásd: FARKAS Ákos: Az Európai Unió büntetőjog fejlődésének újabb állomásai, in: *Tanulmányok Dr. Dr. h. c. Horváth Tibor professor emeritus 80. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Farkas Ákos–Nagy Anita–Róth Erika–Sántha Ferenc–Váradi Erika), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2007, 484.; KARSAI: Az európai..., 100–101.

<sup>93</sup> OSZTOVITS: i. m. 1687., 1734.

<sup>94</sup> 50/76. sz. *Amszterdam Bulb B. V. kontra Produktschap Voor Siergewassen* ügy, 1977. február 2, 32. pont; C-176/03. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügy, 2005. szeptember 13, 47–48. pont

<sup>95</sup> 68/88. sz. *Bizottság kontra Görögország* ügy 1989. szeptember 21, 24. pont

<sup>96</sup> OSZTOVITS: i. m. 1734.; SAFFERLING: i. m. 416.

<sup>97</sup> SATZGER: Internationales..., 120.

<sup>98</sup> SAFFERLING: i. m. 416.; ÖBERG, Jacob: Union Regulatory Criminal Law Competence after Lisbon Treaty, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 19/4, 2011, 313–314.

Az alkalmazás másik feltétele, hogy a jogharmonizáció *elengedhetetlen, nélkülözhetetlen* legyen az Unió adott politikájának eredményes végrehajtásához.<sup>99</sup> Ezen feltétel értelmében büntetőjogi szankció csak akkor alkalmazható, ha az adott uniós szakpolitika végrehajtása a rendelkezésre álló eszközökkel nem eredményes, nem hatékony. Az 83. cikk (2) bekezdésének alkalmazása során az uniós jogalkotónak mérlegelnie kell, hogy

- a) a büntetőjogi szankció elősegíti-e az adott uniós szakpolitika eredményes végrehajtását,
- b) a büntetőjogi szankciók hatékonyabbak-e, mint az egyéb nem büntetőjogi szankciók, valamint
- c) a büntetőjogi szankció arányos-e, vagyis a szankciók alkalmazásával járó hátrányok nem haladják-e meg az uniós szakpolitika hatékony végrehajtásával járó előnyöket.<sup>100</sup>

Ezen szempontok mérlegelése különös fontos ahhoz, a büntetőjogot ténylegesen csak végső eszközként, ultima ratióként lehessen alkalmazni. Ennek megfelelően a 83. cikk (2) bekezdése vonatkozásában a büntetőjogi intézkedések meghozatala során egy „*kétlépcsős módszer*” indokolt követni: *első lépésben* el kell dönteni, hogy szükség van-e egyáltalán büntetőjogi intézkedés meghozatalára (szükségesség mérlegelése), *második lépésben* pedig azt kell eldönteni, hogy a konkrét esetben milyen intézkedésre van szükség.<sup>101</sup>

2011-ben kiadott közleményében a Bizottság részletesen foglalkozik a kérdéssel is, hogy melyik uniós szakpolitika során kerülhet sor a 83. cikk (2) bekezdés alkalmazására. A Bizottság három olyan harmonizált szakpolitikai területet is megnevez, amelyen a büntetőjogi harmonizáció szükségesnek tűnik: *a pénzügyi szféra* (például a piacbefolyásolás vagy a bennfentes kereskedelem vonatkozásában hozott intézkedések), *az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelem*<sup>102</sup> és *az euró hamisítás elleni védelme*. Ezenkívül vannak további olyan szakpolitikai területek, amelyek esetén az uniós büntetőjog szintén alkalmazható lehet (ilyen például a közúti fuvarozás, az adatvédelem, a vámszabályok, a környezetvédelem, a halászati politika vagy a belső piaci politika).<sup>103</sup> Ezekben a területeken is mindig vizsgálni kell, hogy a kitűzött célok büntetőjogi vagy közigazgatási szankciókkal érhetők el hatékonyabban. A vizsgálat során több szempontot is figyelembe kell venni, és mindig azt a fajta szankciót kell választani, amely a legmegfelelőbbnek tekinthető a hatékonyság, az arányosság és a visszatartó erő átfogó céljának eléréséhez.<sup>104</sup>

<sup>99</sup> FRENZ, Walter: Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, *Österreichische Juristen-Zeitung* 96. 2010, 910.

<sup>100</sup> ÖBERG: i. m. 292–293.

<sup>101</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 8.

<sup>102</sup> Érdemes megjegyezni, hogy e körben az EUMSZ. 325. cikke még szélesebb hatáskörrel ruházta fel az uniós jogalkotót. Lásd például: JACSÓ Judit: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének büntetőjogi védelméről a Lisszaboni Szerződés tükrében, in: *Tanulmányok Dr. Dr. h. c. Horváth Tibor Professzor Emeritus 85. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Róth Erika), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012, 41–55.

<sup>103</sup> Osztovits ilyen területnek minősíti még a szellemi tulajdon büntetőjogi védelmét, valamint az illegális migráció és az illegális foglalkoztatás elleni büntetőjogi fellépést. OSZTOVITS: i. m. 1734–1736.

<sup>104</sup> A Bizottság Közleménye COM(2011) 573. 10–12.

#### 4.3. A büntetőjogi harmonizáció korlátja: a vészfékezéskorlátozás

A Lisszaboni Szerződés fontos újítása volt, hogy a korábbi III. pillérbe tartozó területeken is bevezette a *rendes döntéshozatali eljárás* alkalmazását. Ez azt jelenti, hogy a jogi aktusokat a Bizottság javaslatára a Tanács, az Európai Parlament közreműködésével, a korábbi egyhangú döntéshozatal helyett minősített többséggel fogadja el.<sup>105</sup> A tagállamok azonban nemzeti szuverenitásuk védelme érdekében egy speciális korlátot, ún. *vészféket* foglaltak a Szerződésbe, amellyel a rendes jogalkotási eljárás megakasztható.<sup>106</sup>

A 83. cikk (3) bekezdés értelmében, ha valamely irányelvtervezet egy tagállam *büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait* érinti, az érintett állam kérheti, hogy a döntéshozatali eljárást függeszték fel, és az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Az Európai Tanács megvitatta a javaslatot, és amennyiben a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül konszenzust ér el, a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely tovább folytatja a rendes jogalkotási eljárást. Ha azonban az Európai Tanács ennyi idő alatt nem tudja megtárgyalni a javaslatot, vagy nem jutott konszenzusra, a jogalkotási eljárás nem folytatható. Ebben az esetben azonban lehetőség van arra, hogy legalább kilenc tagállam *megerősített együttműködést*<sup>107</sup> kezdeményezzen. A megerősített együttműködést be kell jelenteni az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak.

A vészfékezéskorlátozás egy komoly kivételt jelent a minősített többségen alapuló döntéshozatal alól. A vészfékeljárás Szerződésbe foglalásával a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén burkoltan ugyan, de megmaradt a *nemzeti vétő*, hiszen akár egy állam is le tudja állítani a rendes jogalkotási eljárást keretében zajló, minősített többségi szavazásra épülő folyamatot. A vétőjoggal élő tagállamok azonban azt nem tudják megakadályozni, hogy a többi tagállam az adott intézkedést magára nézve megerősített együttműködés keretében elfogadhassa. A vétőző országok lényegében csak azt tudják elérni, hogy a számukra kedvezőtlen döntésben ne kelljen részt venniük.<sup>108</sup>

A vészfékeljárás akkor alkalmazható, ha egy adott irányelvtervezet egy tagállam büntető igazságügyi rendszerének *alapvető vonatkozásait* érinti. Arra a kérdésre, hogy egy tagállam nemzeti büntetőjogának alapelvei közül mi minősül alapvető fontosságúnak, a Szerződés nem ad választ.<sup>109</sup> Ilyennek minősülhet például a törvényesség elve, a határozott büntetőtörvény elve, a vétkességen alapuló felelősség elve, a büntetőjog ultima ratio jellegének elve, a visszaható hatály tilalma, vagy a jogi személyek büntetőjogi felelősségének elve.<sup>110</sup>

A vészfékeljárás Szerződésbe foglalása egy kompromisszum eredménye, amely célja a tagállamok nemzeti szuverenitásának és a büntetőjogi rendszerük koherenciájának védelme. A vészfékezéskorlátozás és a megerősített együttműködés ugyanakkor komoly problémákat vet fel, hiszen alkalmazásuk azzal a veszéllyel járhat, hogy egy „*többsebességű Európa*” jön létre, amelyben egyes haladó szellemű tagállamok egymás között mélyebben elmélyítenék az integrációt, míg mások megfontoltabban és lassabban kívánnának haladni. Ezzel több

<sup>105</sup> EUMSZ. 289. cikk, 294. cikk

<sup>106</sup> EUMSZ. 83. cikk (3) bekezdés

<sup>107</sup> A megerősített együttműködésre vonatkozó részletes szabályokat az EUSz. 20. cikk és az EUMSZ. 326–334. cikk tartalmazza. Bővebben lásd: SAFFERLING: i. m. 437–438.

<sup>108</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008, 272–273.

<sup>109</sup> SATZGER: Internationales..., 124.

<sup>110</sup> HECKER: i. m. 285.

különböző szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség jöjjön, amely alapvetően veszélyeztetné az Unió célkitűzéseit.<sup>111</sup>

## 5. Záró gondolatok

A Lisszaboni Szerződés jelentős előrelépést jelentett a büntetőjogi együttműködés és a büntetőjogi jogharmonizáció területén. Bár már a Szerződés hatálybalépése előtt is számos olyan III. pilléres jogforrás is született, amely egyes bűncselekmények tényállásainak és büntetési tételeinek közelítését célozza, a Lisszaboni Szerződés egy szélesebb körű felhatalmazást adott az uniós jogalkotónak. Ez alapján egyrészt tíz bűncselekmény tényállása és büntetési tétele meghatározására szabályozási minimumokat lehet megállapítani, másrészt pedig az Unió politikáinak eredményes végrehajtása érdekében bármely területen lehetőség van a tagállamok büntetőjogának közelítésére.

Az EUMSZ. 83. cikkén alapuló első irányelv 2011-ben született az emberkereskedelem elleni küzdelem tárgyában.<sup>112</sup> Ezt követte szintén 2011-ben a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról szóló irányelv elfogadása.<sup>113</sup> 2013-ban a Bizottság további két javaslatot nyújtott be a Tanácsnak: az első a pénzhamisítás<sup>114</sup> a második pedig a pénzmosás elleni küzdelmet<sup>115</sup> szabályozza.<sup>116</sup> Az uniós jogalkotó tehát él a Szerződésben biztosított jogosít-

<sup>111</sup> Lásd NAGY: i. m. 28–30.

<sup>112</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 101., 2011. 04. 15.]

<sup>113</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 335., 2011. 12. 17.]

<sup>114</sup> Az Európai Bizottság Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az euró és más valuták hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [COM(2013) 42 final, 2013. 02. 05.]

<sup>115</sup> Az Európai Bizottság Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről [COM(2013) 45 final, 2013. 02. 05.]. Fontos megjegyezni, hogy a javaslat jogalapjaként a Bizottság nem a 83. cikket, hanem az EUMSZ. 114. cikkét jelölte meg, amely a belső piac megfelelő működéséhez szükséges jogharmonizációs kompetenciáról szól. Ez azt jelenti, hogy a javaslat, amely a jelenleg hatályos III. pénzmossási irányelv (2005/60/EK irányelv) helyébe lépne, a pénzmosás elleni preventív eszközöket szabályozná, és büntetőjogi szabályokat nem tartalmazna. A Bizottság azonban nem mondott le a tagállamok büntetőjogi szabályozásának harmonizálásáról, mivel a javaslatot az „Unió által a pénzmosásra adott büntetőjogi válasz megerősítésével szándékozik kiegészíteni”, amely keretében a 83. cikk (1) bekezdése alapján a pénzmosáshoz kapcsolódó büntetőjogi harmonizációra vonatkozó második javaslat is kidolgozásra kerül. Ez tehát azt jelenti, hogy a tervek szerint 2013-ban egy másik irányelvet is elfogadnának, amely a pénzmosás büntetővé tételével és a tagállamok pénzmosásra vonatkozó nemzeti büntetőjogi szabályozás harmonizációjával foglalkozna. A Bizottság tehát a pénzmosás vonatkozásában is törekszik a tagállamok anyagi büntetőjogának harmonizációjára. Lásd: [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/2013\\_home\\_006\\_money\\_laundry\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_home_006_money_laundry_en.pdf) (2013. május 2.)

<sup>116</sup> Született ezenkívül egy irányelvjavaslat az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem tárgyában is, ezen javaslat jogalapjául azonban nem a 83. cikk, hanem a 325. cikk szolgál. Az Európai Bizottság Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [COM(2012) 363 final, 2012. 07. 11.]

vánnyal, a jogalkotási tendencia alapján pedig joggal várható, hogy a jövőben is tovább folytatódik a büntetőjogi tárgyú uniós normák elfogadása.

Az uniós büntetőjogi együttműködés nem áll meg a büntetőjogi jogharmonizációnál: a végső cél egy szupranacionális büntetőjog kialakítása. Szupranacionális büntetőjogról akkor beszélhetünk, ha a kötelezően alkalmazandó büntetőjogi rendelkezéseket önálló uniós szerv hozza meg, és a bűncselekmények elkövetését önálló uniós bíróság szankcionálja.<sup>117</sup> Jelenleg azonban itt még nem tartunk, mivel az ehhez szükséges politikai akarat a tagállamokból még hiányzik. A büntetőjog területén megvalósuló együttműködés fokozatos elmélyülése alapján azonban nem kérdéses, hogy az Unió ez irányba halad, és csak idő kérdése, hogy mikor fogja elérni ezt. Addig is szükség van azonban a tagállami büntetőjog – és természetesen a büntető eljárásjog – fokozatos közelítésére, hiszen ez jelenti az alapját egy későbbi szupranacionális európai büntetőjognak.

---

<sup>117</sup> KARSAI: Az európai..., 47.





**VORTRAG ZUM THEMA „ENTSENDUNG IM HINBLICK  
AUF DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND UNGARN  
INSBESONDERE DIE STEUER-  
UND SOZIALVERSICHERUNGSRECHTLICHEN ASPEKTE“\***

**DÁNIEL FEHÉR\*\* –ÉVA RUPPERT\*\*\***

Der Vortrag stellt dar, dass die ungarischen Unternehmen durch die Entsendung der ausgebildeten Arbeitskräfte ins Deutschland aus der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der Europäischen Union erheblichen Wettbewerbsvorteil erreichen können und er schildert die einschlägige, die Niederlassungsfreiheit bestätigende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

**Schlüsselwörter:** Entsendung, Doppelbesteuerung, Sozialversicherung, Niederlassungsfreiheit, C-96/08 CIBA-Entscheidung, Arbeitnehmerüberlassung.

Az értekezés taglalja, hogy a magyar vállalkozások a szakértelemmel bíró munkavállalók Németországba történő kiküldésével az Európai Unión belüli szociális biztonsági rendszerek koordinációjából fakadóan jelentős versenyelőnyhöz juthatnak, és ismerteti az Európai Bíróság vonatkozó, a letelepedés szabadsága elvét megerősítő gyakorlatát.

**Kulcsszavak:** kiküldetés, kettős adóztatás, társadalombiztosítás, letelepedés szabadsága, C-96/08 CIBA-jogeset, munkaerő-kölcsönzés.

**1. Darstellung von dem Begriff der Entsendung (rechtliche Grundlagen, wichtigste Rechtsquellen)**

**1.1. Einführung**

Die Entsendung als Rechtsinstitut kann gemäß ungarischem Recht in zwei Aspekten ausgelegt werden. Es gab nämlich anhand des früheren ungarischen Arbeitsgesetzbuches<sup>1</sup> die

---

\* Der Vortrag wurde am 1. Juni 2013 im Laufe der jährlichen Tagung des Deutsch-Ungarischen Juristenvereins in der Botschaft von Ungarn in Berlin von Herrn Dr. Dániel Fehér gehalten. Das Thema der Tagung war: „Liberalisierung des Arbeitsmarktes in der EU aus deutscher und ungarischer Sicht.“

\*\* Dr. DÁNIEL FEHÉR  
Rechtsanwalt, Steuerberater, Fachanwalt für Immobilienrecht, Kanzleileiter  
Fehér Nemes Ügyvédi Társulás – Fehér és Társa Ügyvédi Iroda  
1134 Budapest, Váci út 33.  
daniel.feher@fehernemes.hu

\*\*\* Dr. ÉVA RUPPERT, LL.M. (Göttingen)  
Rechtsanwältin, Steuerberaterin  
Fehér Nemes Ügyvédi Társulás – Fehér és Társa Ügyvédi Iroda  
1134 Budapest, Váci út 33.  
eva.ruppert@fehernemes.hu

<sup>1</sup> Gesetz Nr. XXII aus dem Jahr 1992 über das Arbeitsgesetzbuch, § 105 Abs. (1).



Entsendung, wonach der Arbeitgeber den Arbeitnehmer aus wirtschaftlichen Interessen zeitweilig zu einer Arbeitsverrichtung außerhalb des üblichen Ortes seiner Arbeitsverrichtung verpflichten kann (Entsendung im arbeitsrechtlichen Sinne). Nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes Nr. I aus dem Jahr 2012 über das Arbeitsgesetzbuch wird der Begriff „Entsendung“ (zusammen mit der Einsetzung) als „von dem Arbeitsvertrag abweichende Arbeitsverrichtung“ benannt, also wird nicht mehr arbeitsrechtlich als Entsendung nominiert.

Was das Thema unseres Vortrages anbelangt gibt es nach den ungarischen und den direkt gültigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften „die Entsendung im sozialrechtlichen Sinne.“ Im Falle einer solchen Entsendung werden die Arbeitnehmer einer ungarischen Gesellschaft aufgrund eines sog. Entsendungsvertrages im Ausland meistens auf der ausländischen Niederlassung dauerhaft angestellt. Also im Falle einer dauerhaften Entsendung arbeiten die Mitarbeiter einer ungarischen Gesellschaft anhand ihrer Arbeits- und Entsendungsverträge, die aufgrund ungarisches Rechtes abgeschlossen wurden und worauf das ungarische Recht als anzuwendendes Recht von den Parteien gewählt wurde, im Ausland, in dem gegebenen Fall in Deutschland.

## **1.2. Wichtigste Rechtsquellen**

Die wichtigsten Rechtsquellen bezüglich der Entsendung sind:

- das Gesetz Nr. I aus dem Jahr 2012 über das ungarische Arbeitsgesetzbuch;
- das Gesetz Nr. LXXX aus dem Jahr 1997 über die Versorgungsberechtigten der Sozialversicherung und die zur Privatrente berechtigten Personen sowie über die Deckung dieser Leistungen;
- das Gesetz Nr. IV aus dem Jahr 1991 über die Förderung der Beschäftigung und die Versorgung der Arbeitslosen;
- früher das Gesetz Nr. LXXXVI aus dem Jahr 2003, ab dem 1. Januar 2012 das Gesetz Nr. CLV aus dem Jahr 2011 über den Fachausbildungszuschuss und die Förderung der Entwicklung der Ausbildung;
- am 28. Februar 2011 unterzeichnete Abkommen zwischen der Ungarischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung in den Bereichen der Einkommen- und Vermögenssteuern und zur Verhinderung der Steuerumgehung;
- Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (nachfolgend Verordnung Nr. 1408/71 des Rates) bzw. ab dem 1. Mai 2010 Verordnung Nr. 883/2004 EG des Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit;
- 96/71 EG Verordnung über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen;
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (bzw. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

## **2. Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelung der Entsendung, Bedeutung der Doppelabkommen;**

### ***2.1. Arbeitsrechtliche Regelungen der Entsendung***

Im Falle der Entsendung nach Deutschland kollidieren die Rechtsvorschriften von zwei Rechtssystemen (deutsch und ungarisch) miteinander, da die Mitarbeiter der ungarischen Gesellschaft die Arbeit im Rahmen der Entsendung in Deutschland ausführen. Die Individualarbeitsverträge der Arbeitnehmer unterliegen meistens nach der gemeinsamen Verordnung des Parlaments und des Rates Nr. 593/2008/EG (17. Juni 2008) über das auf die vertraglichen Verpflichtungen anzuwendende Recht (als *Rom I Verordnung* genannt) dem von den Parteien gewählten ungarischen Recht. Das heißt, dass im Falle einer Entsendung der ungarischen Arbeitnehmer nach Deutschland grundsätzlich die Regelungen des ungarischen Gesetzbuches eine Anwendung finden. Dementsprechend ist ein schriftlicher Arbeitsvertrag zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer abzuschließen, in dem der Grundlohn und der Arbeitsbereich des Arbeitnehmers zu bestimmen sind. In dem Arbeitsvertrag wird dann als Ort der Arbeitsverrichtung grundsätzlich die ausländische(n) (deutsche) Niederlassung(en) bestimmt.

Nach der Präambel der Rom I Verordnung bleiben aber trotz der Rechtswahl die *Eingriffsnormen des Staates, in den der Arbeitnehmer* im Einklang mit der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen *entsandt wird (in unserem Fall die deutschen Eingriffsnormen), unberührt*. Diese sind z.B. Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten; bezahlter Mindestjahresurlaub; Mindestlohnsätze einschließlich der Überstundensätze; Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen; Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz; Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen; Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen. Diese sind also die Regelungen, die *auch im Falle der Wahl eines anderen Rechtes als das Recht des Staates der Arbeitsverrichtung unbedingt einzuhalten sind*. Selbstverständlich sind z.B. die Regelungen des deutschen Rechtes im Falle der Arbeitnehmer nicht anwendbar, wenn das gewählte ungarische Recht günstigere Regelungen in den obigen Themen beinhaltet.

Daneben wird als Ergänzung des Arbeitsvertrages ein sog. Entsendungsvertrag abgeschlossen, in dem die Parteien die Details der ausländischen Entsendung regeln. So werden die Dauer, das Unterbrechen der Entsendung, die Arbeitszeit, die Pflichten der Parteien und die Auflösung der Entsendung bestimmt.

### ***2.2. Sozialversicherungs- und steuerrechtliche Regelungen der Entsendung***

#### ***2.2.1. Einkommenssteuer***

Aufgrund des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ist das im Laufe der Entsendung und im Hinblick auf diese erworbene Gehalt des Arbeitnehmers in Deutschland zu besteuern, wenn der Arbeitnehmer sich mehr als 183 Tage in zwölf Monaten in Deutsch-

land aufhält, oder das Gehalt von einem Arbeitgeber bezahlt wird, der in Deutschland inländisch ist oder das Gehalt von der deutschen steuerrechtlichen Niederlassung des Arbeitgebers bezahlt wird.<sup>2</sup>

### 2.2.2. Sozialversicherungsbeitrag (Gesundheitsbeitrag, Rentenbeitrag) bzw. ab dem 1. Januar 2012 die Sozialbeitragssteuer<sup>3</sup>

Nach dem Gesetz über den Sozialversicherungsbeitrag gilt als Grundlage der Beiträge entweder das als Grundlage der ungarischen Einkommensteuer anzusehende Einkommen oder mangels dieses Einkommens das in dem Arbeitsvertrag bestimmte Grundgehalt.<sup>4</sup> Das Grundgehalt ist immer nach dem Arbeitsgesetzbuch als Zeitgehalt festzustellen.<sup>5</sup>

### 2.2.3. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie Fachausbildungszuschuss

Die Bemessungsgrundlage der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie des Fachausbildungszuschusses bildete vor dem 1. Januar 2009 das Bruttogehalt unabhängig davon, ob diese in Ungarn oder in Deutschland besteuert waren. Das hieß, dass diese Lasten, nicht wie im Falle der obigen Sozialversicherungsbeiträge, nach dem ganzen Einkommen (Grundgehalt, Leistungsgehalt, sonstige Gehaltelemente usw.) zu bezahlen waren. Ab dem 1. Januar 2009 kam eine Gesetzesänderung<sup>6</sup>, wonach die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie der Fachausbildungszuschuss bereits nach der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden mussten.

Im Allgemeinen ist es festzustellen, dass die Arbeitgeber (und meistens die deutschen Muttergesellschaften der Arbeitgeber) im Laufe der ausländischen Entsendung der Arbeitnehmer eine Steueroptimierung mit Rücksicht auf die Besteuerungs- und Sozialversicherungsvorschriften erreichen möchten. So müssen sie als erster Schritt ein Einkommenssystem aufbauen, in dem die einzelnen Gehaltelemente getrennt sind, sowie welches den Vorschriften der beiden Staaten entspricht.

Dementsprechend sieht in unserer Praxis die Vergütung der Arbeitnehmer wie folgt aus. Die Arbeitnehmer bekommen ein branchenspezifisches Grundgehalt (Zeitgehalt), die in Deutschland besteuert wird, und nach diesem Gehalt werden die Sozialversicherungsbeiträge in Ungarn bezahlt.

Darüber hinaus steht den Arbeitnehmern in Deutschland ein leistungsabhängiges Gehalt zu, sowie eine Pauschale, die die Sichtzuschläge sowie die Abgeltung der eventuellen Überstunden beinhaltet. Ferner bekommen sie eine in dem Entsendungsvertrag bestimmte

---

<sup>2</sup> Artikel 14 des Abkommen zwischen der Ungarischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung in den Bereichen der Einkommen- und Vermögenssteuern und zur Verhinderung der Steuerumgehung.

<sup>3</sup> Da im Falle der unten erwähnten Fällen noch der Sozialversicherungsbeitrag maßgebend war, haben wir die Bezeichnung trotz der Gesetzesänderung nicht modifiziert.

<sup>4</sup> § 4 lit k) des Gesetzes Nr. LXXX aus dem Jahr 1997 über die Versorgungsberechtigten der Sozialversicherung und die zur Privatrente berechtigten Personen sowie über die Deckung dieser Leistungen.

<sup>5</sup> § 136 Abs. (2) des Gesetzes Nr. I aus dem Jahr 2012 über das ungarische Arbeitsgesetzbuch.

<sup>6</sup> Gesetz Nr. LXXXII aus dem Jahr 2008.

sog. Entsendungszulage. Hier taucht die Frage auch, was genau diese Entsendungszulage bedeutet?

Bei der Bestimmung der Natur der Entsendungszulage ist besonders sorgfältig vorzugehen, da die Steuerbehörden diese Entsendungszulage als Gehalt umqualifizieren, die dann in Ungarn die Grundlage der Sozialversicherungsbeiträge bilden würde.

Dementsprechend knüpft die Entsendungszulage nicht an die geleistete Arbeit an, also ist nicht als Leistungs- oder Zeitgehalt anzusehen. Jedoch hängt sie mit der Zeit der Entsendung zusammen. Im Laufe der ausländischen Entsendung können nämlich solche Kosten auftauchen – nichtdestotrotz dass die Unterkunft von dem Arbeitgeber gesichert wird –, die den Arbeitnehmern erhebliche Mehrkosten bedeuten und die bei einer Arbeit in Ungarn nicht entstehen würden.

Diese Entsendungszulage (als eine Art der Kostenerstattung) bildet – da es nicht Teil des Gehaltes ist – nicht die Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge in Ungarn.

Zum Schluss kann also festgestellt werden, dass die ungarischen Arbeitnehmer die Sozialversicherungsbeiträge – da sie in Ungarn versicherungspflichtig bleiben – nur nach ihrem Grundgehalt bezahlen, und wenn sie dem Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung entsprechen werden sämtlichen Gehaltselementen in Deutschland besteuert.

### **3. Rechtsprechung bezgl. der Lohnsteuer sowie des Sozialversicherungsbeitrages betreffend die während der Entsendung erzielten Einkommen (persönliche Praxis bei der Steuerbehörde und vor dem Gericht, Entscheidungen des EuGH);**

Die obige Konstruktion sieht also „standfest“ aus, aber wie es die praktizierenden Rechtsanwälte wissen, vor den Behörden und Gerichten kann man nie „auf Nummer Sicher gehen“.

Unser erster Fall sah so aus, dass die erstinstanzliche Steuerbehörde zu Lasten unserer Mandantin die folgenden feststellte:

- einerseits die Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge nach dem in Deutschland erworbenen und im Laufe der Entsendung ausbezahlten Einkommen;
- zweitens die Bezahlung der *Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge und des Fachausbildungszuschusses* nach dem in Deutschland erworbenen und im Laufe der Entsendung ausbezahlten Einkommen der Arbeitnehmer.

Die erstinstanzliche Steuerbehörde hat damals bei der Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge nicht in Rücksicht genommen, dass die in Ungarn nicht steuerbaren Einkommen keine Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeitrag bilden kann. Wie früher erwähnt, kann als Bemessungsgrundlage der Beiträge entweder das als Grundlage der ungarischen Einkommensteuer anzusehende Einkommen oder mangels dieses Einkommens das in dem Arbeitsvertrag bestimmte Grundgehalt bestimmt werden.

Also die Steuerbehörde hätte das in dem Arbeitsvertrag bestimmte Grundgehalt als Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge in Rücksicht nehmen müssen und das im Laufe der Entsendung erworbenen in Deutschland besteuerten Einkommen nicht.

Es gab in der Sache zwei Sorten von Arbeitnehmern, die eine Gruppe verbrachte mehr als 183 in Deutschland die andere aber weniger. Die Steuerbehörde machte also aufgrund

dieses Umstandes auch einen Unterschied und stellte die Pflicht der Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge bei der zweiten Gruppe nach ihrem ganzen Einkommen fest.

Die Steuerbehörde berücksichtigte aber nicht, dass das Gehalt der in der Entsendung arbeitenden Arbeitnehmer von der ausländischen Betriebsstätte bezahlt wurde. Besser gesagt erkannte das Wesen der deutschen Betriebsstätte nicht an, weil es nicht in dem Handelsregister eingetragen wurde.

Die zweite Instanz hob dann den Beschluss hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge mit der Begründung auf, dass die erste Instanz zu prüfen hat, ob die Vergütung tatsächlich von der deutschen Niederlassung bezahlt wurde. Wenn es der Fall ist, so liegt keine Besteuerung somit auch keine Beitragszahlungspflicht nach dieser Vergütung in Ungarn vor. Die zweite Instanz trug vor, dass die Steuerbetriebsstätte im Sinne des Doppelabkommens der handelsgerichtlichen Eintragung nicht bedarf.

Bezüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie des Fachausbildungszuschusses stellte die zweite Instanz fest, dass da deren Grundlage nicht an die Besteuerungsgrundlage angeknüpft ist, sind diese nach der Vergütung aus Deutschland auch zu bezahlen.

#### **4. Rechtsprechung bezüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrages sowie des Fachausbildungszuschusses (persönliche Praxis bei der Steuerbehörde und vor dem Gericht, Entscheidungen des EuGH<sup>7</sup>)**

##### **4.1. Fall 1**

Nach der obigen Vorgeschichte beantragten wir die gerichtliche Revision des zweitinstanzlichen Beschlusses bezüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie des Fachausbildungszuschusses.

Das Gericht stellte in seinem Urteil fest, dass gemäß den ungarischen Gesetzen die Vergütung der Arbeitnehmer aus Deutschland die Bemessungsgrundlage der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie des Fachausbildungszuschusses bilde. Die Beschlüsse der Steuerbehörden (sowohl der erstinstanzliche als auch der zweitinstanzliche) verstoße jedoch gegen Art. 43 und 48 EG Vertrag.

Wir bezogen uns im Laufe des gerichtlichen Verfahrens auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs Nr. C-96/08 (nachfolgend: CIBA-Entscheidung genannt)<sup>8</sup>. In dieser Rechtsache ging es auch um die Besteuerung bzw. die Bezahlung des Fachausbildungszuschusses nach den Lohnkosten einer sich in einem anderen Mitgliedstaat befindlichen Niederlassung. Der EuGH prüfte also die Unvereinbarkeit der Pflicht der Bezahlung der Beiträge mit der in den Artikeln 43 und 48 EG bestimmten Niederlassungsfreiheit.

---

<sup>7</sup> Europäischer Gerichtshof

<sup>8</sup> C-96/08 Ciba Speciality Chemicals Central and Eastern Europe Szolgáltató, Tanácsadó és Kereskedelmi Kft. vs. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Hatósági Főosztály

Der EuGH verwies in seinen früheren Entscheidungen darauf<sup>9</sup>, dass aufgrund der Niederlassungsfreiheit die Mitgliedstaaten als Herkunftsstaaten die Niederlassung ihrer Staatsbürger oder nach ihrem Recht errichteten juristischen Personen/Organisationen in einem anderen Mitgliedstaat nicht verhindern dürfen. Als Verhinderung gelten solche Maßnahmen die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit verbieten, stören oder *weniger attraktiv machen*.

Im Laufe unseres Verfahrens bezogen wir darauf, dass unsere Mandantin in Deutschland nach den entsandten Arbeitnehmern den sog. Solidaritätszuschlag bezahlen musste, ferner die Steuerbehörde hätte prüfen müssen, ob dieser Zuschlag als eine komparative Belastung hinsichtlich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrages sowie des Fachausbildungszuschusses angesehen werden könnte, und deswegen könnte dessen Bezahlung zur doppelten Belastung der Vergütung führen.

Die doppelte Belastung hinsichtlich der obigen Beiträge (insbesondere, wenn diese bei den Arbeitnehmern keinen entsprechenden Vorteil aufweist) könnte die Niederlassungsfreiheit unserer Mandantin weniger attraktiv machen.

Das Gericht hob also den rechtskräftigen zweitinstanzlichen Beschluss auf und zurückverwies die Sache an die erstinstanzliche Steuerbehörde zu einem wiederholten Verfahren. In diesem wiederholten Verfahren hätte die Steuerbehörde das zu prüfen, ob der in Deutschland bezahlte Solidaritätszuschlag den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen sowie dem Fachausbildungszuschuss entsprechen könnte. Die Feststellung der Steuerbehörde in dem wiederholten Verfahren könnte dann keine doppelte Belastung hinsichtlich der Beiträge/Zuschüsse erzeugen.

Das wiederholte Verfahren der Steuerbehörden fand aber leider nicht statt, da das Finanzamt die Gesamtforderung inzwischen verjähren ließ.

#### **4.2. Fall 2**

In einer anderen Betriebsprüfungsperiode stellte bereits die zweitinstanzliche Steuerbehörde bezüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie des Fachausbildungszuschusses eine Steuerverkürzung fest.

Im Laufe der gerichtlichen Überprüfung beriefen wir uns sowohl auf die Art 43 und 48 EG als auch auf die CIBA-Entscheidung, jedoch mit wenig Erfolg.

Die Steuerbehörden prüften in dieser Angelegenheit die Natur des Solidaritätszuschlags und stellten fest, dass er nicht als komparative und deswegen doppelte Belastung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen oder dem Fachausbildungszuschuss angesehen werden kann.

Wie oben erwähnt bezogen wir uns weiterhin auf die CIBA-Entscheidung, da diese nicht nur bezüglich der Doppelbelastung die Niederlassungsfreiheit prüfte.

Es ging in dieser Rechtsache um den ungarischen Fachausbildungszuschuss, dessen Bruttobetrag z.B. durch Organisation einer praktischen Ausbildung, oder den Abschluss eines Ausbildungsvertrags zugunsten der Mitarbeiter oder durch Gewährung einer Förde-

---

<sup>9</sup> Rn. 34 im Urteil C-298/05 Columbus Container Service vs. Finanzamt Bielefelds Innenstadt; Rn. 30 im Urteil C-157-07 Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt vs. Finanzamt für Körperschaften III in Berlin

zung an eine Hochschul- oder Berufsausbildungseinrichtung verringert werden kann. Diese Verringerungsmöglichkeiten sind aber – und es wurde von dem ungarischen Staat im Laufe der Vorabentscheidungsverfahren anerkannt – nur in Ungarn in Anspruch zu nehmen. Ein Arbeitgeber, dessen Mitarbeiter dauerhaft im Ausland entsandt sind, kann nach der Meinung des EuGH sowie auch unseres Erachtens nicht von diesen Verringerungsmöglichkeiten in der Wahrheit Gebrauch machen.

Die Mitarbeiter brauchen (z.B. bei unserer Mandantin) spezielle Ausbildungen, die nur in Deutschland erreichbar sind, die Mitarbeiter halten sich dauerhaft in Deutschland auf, also tatsächlich ist der Arbeitgeber, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Niederlassung hat, gegenüber einem inländischen Arbeitgeber bei der Verringerung des Fachausbildungszuschusses verhindert (also sie werden nicht gleich behandelt) so verstößt unseres Erachtens die Bezahlung des Fachausbildungszuschusses bei der Entsendung gegen das Gemeinschaftsrecht.

Nach dem Tenor der Entscheidung: „Die Art. 43 EG und 48 EG stehen einer Regelung eines Mitgliedstaats nämlich entgegen, nach der ein Unternehmen mit Sitz in diesem Mitgliedstaat verpflichtet ist, eine Abgabe wie die Berufsausbildungsabgabe<sup>10</sup> zu zahlen, deren Höhe auf der Grundlage seiner Lohn- und Gehaltskosten, einschließlich derjenigen, die auf eine Zweigniederlassung des Unternehmens in einem anderen Mitgliedstaat entfallen, berechnet wird, wenn dieses Unternehmen in der Praxis hinsichtlich dieser Zweigniederlassung daran gehindert ist, die nach der betreffenden Regelung vorgesehenen Möglichkeiten zur Verringerung des Betrags der genannten Abgabe in Anspruch zu nehmen oder Zugang zu ihnen zu erhalten.“

Das Gericht nahm leider unsere Argumente nicht an und erhielt den Beschluss der Steuerbehörde aufrecht. Gegen das Urteil wurde ein Revisionsantrag eingelegt, die Kurie (früherer Oberster Gerichtshof) wird in der Sache entscheiden.

## **5. Problematik der ablösenden Entsendung – Grenzen der Niederlassungsfreiheit, Abgrenzung der Entsendung und der Arbeitnehmerüberlassung**

### ***5.1. Werkvertrag oder Arbeitnehmerüberlassung***

Hier kann die Problematik der Abgrenzung des Werkvertragsverhältnis und der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland auftauchen. Die Unterscheidung fällt in vielen Fällen nicht leicht, weil es immer nach dem Willen der Parteien und aufgrund der Umstände des gegebenen Falles zu treffen ist. Entscheidend für die Abgrenzung ist die umfassende Betrachtung des Verhältnisses nach der ständigen Rechtsprechung. Die folgenden Umstände und Kriterien sind dabei zu berücksichtigen:

- Vertragsgestaltung;
- Erteilung des Auftrags;
- Weisungsrecht;
- Umstände der Mitarbeiter auf dem Arbeitsplatz (Integration, Arbeitsablauf usw.)
- Arbeitsausrüstung;
- Abrechnung, usw.

---

<sup>10</sup> Vgl.: Fachausbildungszuschuss.

Es ist ferner wichtig, dass die Leitung (Geschäftsführung) der zwei Gesellschaften voneinander abweicht.<sup>11</sup>

Es ist also aus sozialrechtlichem Sicht sehr wichtig, dass diese Verhältnisse nicht als Arbeitnehmerüberlassung betrachtet werden, da im Falle eines Werkvertrags die Muttergesellschaft keine Gefahr läuft Sozialversicherungsbeiträge für die ungarischen Arbeitnehmer der Tochtergesellschaft an deutsche Sozialversicherungsträger abführen zu müssen. Wenn also das sog. A1 (früher E101) Formular vorliegt und es sich um einen Werkvertrag und Entsendung handelt, dann unterliegen die ungarischen Mitarbeiter der ungarischen Sozialversicherung.

### **5.2. Ablösende Entsendung**

Es ist wesentlich, dass im Laufe der Entsendung die Mitarbeiter nur dann in Ungarn sozialversicherungspflichtig bleiben, wenn die Entsendung insgesamt 2 Jahren nicht überschreitet und der Mitarbeiter nicht einen anderen Mitarbeiter ablöst, deren Entsendung gerade abgelaufen ist. Bei der Prüfung der ablösenden Entsendung sind die Aufgaben, der Arbeitsbereich, die Arbeitseinteilung besonders zu prüfen. Im Falle einer vorsorglichen Arbeitseinteilung und Organisierung kann aber unseres Erachtens die ablösende Entsendung vermieden werden, das in der Praxis die Mitarbeiter in mehreren Blocken aufgenommen werden, das heißt, dass der Mitarbeiter dessen Entsendung bald abläuft noch mit der neu entsandten Mitarbeiter eine Weile zusammen arbeitet.

---

<sup>11</sup> In unserer Praxis sieht die Entsendung der Arbeitnehmer aus Ungarn nach Deutschland in den meisten Fällen so aus, dass eine deutsche Gesellschaft eine ungarische Tochtergesellschaft gründet, die in Deutschland eine Niederlassung errichtet. Dann führt die Tochtergesellschaft im Rahmen eines Werkvertrages mit ihren entsandten ungarischen Arbeitnehmern eine Tätigkeit der Muttergesellschaft durch.







## A VÍZ AZ ALAPTÖRVÉNY KÖRNYEZETI ÉRTÉKRENDJÉBEN\*

FODOR LÁSZLÓ\*\*

Magyarország 2012-ben hatályba lépett Alaptörvénye két rendelkezést is tartalmaz a vizekről. A P) cikk szerint a vízkészlet a természeti erőforrások egyikeként, a nemzet közös örökségének részeként részeseül védelemben, míg a XX. cikk az egészséghez való joggal összefüggésben az állam feladatává teszi az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását. A tanulmány azt mutatja be, hogy milyen viszonyban vannak ezek a rendelkezések a XXI. cikkben rögzített egészséges környezethez való joggal, illetve a nemzetközi jogban megjelenő vízhez való joggal. Megállapítja, hogy az új szabályozás nem emelte meg a vízre vonatkozó állami vízvédelmi és szolgáltatási kötelezettségek alkotmányjogilag előírt követelményszintjét, de a nemzeti érdekek beemelésével megerősíteti azt. Az Alaptörvény vízre vonatkozó előírásai a vízhez való jognak egy szűkebb értelemben vett koncepcióját érvényesítik, mégpedig az ivóvízre vonatkozóan.

**Kulcsszavak:** természeti erőforrások, nemzeti örökség, vízhez való jog, egészséges környezethez való jog, Alaptörvény.

Der neue Grundgesetz Ungarns 2012 enthält zwei besondere Vorschriften über die Gewässer. Während gemäss Art. P sollen die Wasserressourcen vom Staat und Jemanden als Teil des nationalen gemeinsamen Erbe geschützt werden, Art. XX. schreibt die Sicherstellung des Zugangs zu Trinkwasser als staatliche Verpflichtung in Verbindung mit dem Recht auf Gesundheit vor. Der Verfasser analysiert die Verhältnisse dieser Vorschriften zum Recht auf einen gesunden Umwelt i. S. Art. XXI. GG bzw. zum völkerrechtlich verankerten Recht auf Wasser. Der Beitrag stellt fest, dass die neue verfassungsrechtliche Vorschriften über Gewässer erhöhen das verfassungsrechtlich gebotene Schutz- bzw. Leistungsniveau nicht, das vorherige Niveau kann aber durch die Berücksichtigung der nationalen Belangen bestätigt werden. Die Vorschriften des GG über Wasser machen eine einengte Konzeption des Rechtes auf Wasser geltend.

**Schlüsselwörter:** natürliche Ressourcen, nationales Erbe, Recht auf Wasser, Recht auf einem gesunden Umwelt, Grundgesetz.

Magyarország 1972 óta azon országok közé tartozik, amelyek alkotmánya kifejezetten rendelkezik a környezet védelméről. A 21. század alkotmányi értékrendje az államok és polgárai környezetvédelmi kötelezettségei, illetve jogai nélkül természetesen elképzelhetetlen lenne akkor is, ha azok nem volnának az alaptörvénybe kifejezetten beleírva. Az alkotmányjog élő közegébe nem csak alkotmánymódosítás, illetve új alkotmány elfogadása, hanem az életviszonyok, a társadalmi értékrend változásait követő alkotmányértelmezés révén is bekerülhetnek új elemek.<sup>1</sup> Mégis, mind a szakirodalom, mind az alkotmánybírósa-

---

\* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

\*\* Prof. Dr. FODOR LÁSZLÓ  
tanszékvezető egyetemi tanár  
Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék  
4028 Debrecen, Kassai út 26.  
fodor.laszlo@law.unideb.hu

gi gyakorlat megerősíti, hogy kifejezett említésük több,, illetve más természetű (Alkotmánybíróságunkat idézve: „további, más gyökerű”) jogok és kötelezettségek alapja, mint ha nem létezne rájuk vonatkozó rendelkezés.<sup>2</sup> A 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvény rendelkezéseinek tehát érdemi jelentősége van* a környezetvédelmi, illetve környezetgazdálkodási szabályozás kialakítása szempontjából.

A környezetvédelmi jogok és kötelezettségek tényleges érvényesítésére Magyarországon az 1989-es rendszerváltást követően nyílt mód. Ekkor jött létre ugyanis a magántulajdonon alapuló piacgazdaság rendszere, amelyben az állam képessé vált arra, hogy felelőssé tegye a gazdálkodó szervezeteket az általuk okozott környezeti károkért. A rendszerváltás során került be az Alkotmányba az egészséges környezethez való jog a jelenlegi formájában, illetve ekkor hozták létre a jogvédelem olyan szerveit, mint az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) és az ombudsmanok.

Utóbbiak határozatai és állásfoglalásai rámutattak arra, hogy az államnak kötelezettségei vannak a környezetvédelemben, a természeti kincsekkel való ésszerű gazdálkodás kerekeit jelentő, illetőleg a környezetállapot romlását megakadályozó jogszabályok megalkotása, intézményrendszer kiépítése és követelmények érvényesítése körében. Persze nem csak az állam (a központi és a helyi hatalom), hanem mindenki más is alanya a környezettel szembeni kötelezettségeknek; pl. az állampolgároknak a környezeti célok megvalósításában szükségszerűen közre kell működniük, az állam egyedül nem tudja elérni a környezeti célkitűzéseket.<sup>3</sup>

E gondolatok a korábbi (1989-es, ún. jogállami) alkotmány idejében fogalmazódtak meg, de érvényesek az új Alaptörvénnyel összefüggésben is.<sup>4</sup> Az új Alaptörvény értékrendje elsősorban abban változott a korábbi alkotmányéhoz képest, hogy – megtartva az egészséges környezethez való jogról szóló rendelkezést – *néhány általános* (nem csak környezetvédelmi) *követelménnyel gazdagabb*, mint amilyen a *jövő nemzedékek* érdekeinek a figyelembevételé; illetve az ember és a környezet viszonyának számos részterületét is megneve-

<sup>1</sup> A környezettel összefüggésben ld. Rudolf STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat*. Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1998, 45, 47.

<sup>2</sup> Dietrich MURSWIEK, *Umweltschutz als Staatszweck*. Economica, Bonn, 1995, 76.; uő: Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1996, 226.; Bernd SÖHNLEIN, *Landnutzung im Umweltstaat des Grundgesetzes. Eine Dogmatik des Art. 20a GG und ihre praktische Anwendung*, Boorberg, Stuttgart, 1999, 52.; FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat–bvvDE ÁJK, Bp., 2006, 51, illetve 28/1998. (V. 20.) AB-határozat indokolás III. 3.: „A környezethez való jog önálló kimondása azonban az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből - egyébként szükségszerűen adódó – következményeknek külön alkotmányos súlyt ad. Ezek az objektív állami kötelezettségek szélesebbek az élethez való alanyi jogok összességénél. A környezethez való jog formailag is eloldja őket az élethez való alanyi jogtól, s ezzel megkönnyíti, hogy ez a jog további, más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket magába fogadjon, továbbá megkönnyíti a környezetvédelem sajátosságához való alkalmazásukat is.”

<sup>3</sup> BÁNDI Gyula: A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben. *Jogállam* 1994, 140.; 675/B/2005. AB-határozat (2006. 04. 03.).

<sup>4</sup> Osztom azt az álláspontot, amelyik szerint az Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatika érvényességét az Alaptörvény negyedik módosítása nem kérdőjelezi meg. – Ld. az alapvető jogok biztosságának indítványát az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmánybírósági felülvizsgálatára, 2013. 04. 22., 10–11. (Az indítvány elérhető az Ab. honlapján a II/648-0/2013. sz. ügy iratai között: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/\\$FILE/ATTHHCN\\_G.pdf/II\\_648\\_0\\_2013.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/$FILE/ATTHHCN_G.pdf/II_648_0_2013.pdf)); illetve ld. még VISSY Beatrix: Túlélő gyakorlat? *Szuverén* 2013. május 13., <http://szuveren.hu/jog/tulelo-gyakorlat>. (2013. 05. 23.)

zi. Így van ez a vízzel (amely a környezet egyik alapvető eleme) s ezen keresztül a környezetvédelem egyik speciális területével (a víz védelmével) is. A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek ilyen értelemben ma már tehát *nem csak* környezethez való jog részeként, hanem *önállóan is* megjelennek. Úgy vélem, hogy miként korábban a környezethez való jog alkotmánybeli rögzítése, úgy 2012-től az új, köztük a vízzel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések is kézzel fogható hatással lehetnek a magyar jogéletre, és remélhetőleg azon keresztül a vizek állapotára.

Az azonban, hogy miben áll ez a többlet (a környezethez való jog mintájára feltételezhető-e, hogy a víz kifejezett alaptörvényi említése több, illetve más természetű jogok és kötelezettségek alapja, mint ha nem létezne ilyen rendelkezés), csak az erre irányuló elemzés révén vizsgálható meg. Az alábbiakban ehhez megvizsgálom, hogy mit jelent a víz a magyar Alaptörvény értékrendjében, ezen belül, hogy melyek a releváns előírások; miként is értelmezhetők a vízzel kapcsolatos rendelkezések; mi a viszonyuk ezeknek a környezethez való joggal; illetve hogy fentieknek megfelelően beszélhetünk-e, s ha igen, mennyiben egy a vízhez – különösen az egészséges ivóvízhez – való jogról.

### 1. A releváns alaptörvényi rendelkezések köre

Az Alaptörvény számos olyan előírást tartalmaz, amelyik *a megfelelő mennyiségű és minőségű víz rendelkezésre állása, illetve a víz védelme nélkül nem érvényesíthető*. Talán a legvilágosabb összefüggés, hogy (ivó-) víz nélkül nincs (emberi) élet, illetve nem érvényesülhet az élethez való jog (II. cikk). A víz energiahordozó – mégpedig megújuló –, emellett vízi út, ipari nyersanyag, a mezőgazdaságban öntözővíz, de az idegenforgalom, illetve a rekreáció sem képzelhető el nélküle a mai Magyarországon, s ily módon a munkához, a vállalkozáshoz és a pihenéshez való jog sem (XII. és XVII. cikk). A víz a tulajdonjognak is tárgya (ekképp lehet érintett a XIII. cikk), de egy olyan országban, ahol a felszíni vizek 95%-a kívülről, az országhatáron keresztül érkezik, a honvédelemnek, illetve a – fenntartóságot szem előtt tartó – nemzetközi együttműködésnek is [Q] cikk és XXXI. cikk].

Mindezek mellett alkotmányunk számos, kifejezetten környezeti irányultságú előírást tartalmaz, amelyek – a környezet és a víz rész-egész viszonya miatt – még közvetlenebbül kapcsolódnak a vízhez. Így, a Nemzeti hitvallás címet viselő preambulum szerint a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékei ápolandó és megőrzendő örökségünk részei; s természeti erőforrásaink gondos használatával felelősséget viselünk utódainkért is. Kétségtelen tény, hogy vizeink – külön említés nélkül is – mindezeknek az ápolandó értékeknek (tájképi értéként, vizes vagy vízi élőhelyként, ivóvízbázisként, energiahordozóként stb.) a részei. A P) cikk már kitér a védelmi kötelezettség tárgyát képező, egyes értékekre is, s azok közt – példálózó jelleggel – olyan elemeket nevesít, mint a termőföld, az erdők és éppen a vízkészlet, valamint a biológiai sokféleség.<sup>5</sup> A XX. cikk az egészséghez való jogról

<sup>5</sup> Megjegyzem, az alkotmányozó a természeti erőforrásokhoz kapcsolta a kulturális értékeket is. Ez nem teljesen új megoldás, amennyiben pl. a világörökségi egyezmény is összekapcsolja a természeti, illetve a kulturális örökség védelmét. Álláspontom szerint azonban a kulturális értékek (mint pl. a húsvéti locsolkodás népszokása vagy a Túrístvándi Vízialom műemlék épülete, hogy stílszerűen „vizes” példákat említsek) nem tartoznak a természeti erőforrások közé, bár természetesen a nemzet közös örökségéhez igen, s annak megfelelő védelemben kell, hogy részesüljenek. A megfogalmazás minden esetre kétértelmű, vagyis olyan olvasata is lehetséges, amelyik szerint a rendelkezés a környezethez való jogot terjeszti ki ily módon a kulturális örökségre. – Erre ld. példaként BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 124.

rendelkezvén (az érvényesítésének módjai között) kitér a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés, valamint általánosságban a környezet védelmének biztosítására.

A XXI. cikkbe foglalták a környezeti értékrend magját, így különösen *mindenki jogát az egészséges környezethez*; valamint a károkozó helyreállítási, illetve költségviselési kötelezettségét; illetve, hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.<sup>6</sup> A 38. cikk a közpénzek, illetve a nemzeti vagyon körében utal a természeti erőforrások megóvására, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételére. (Gondoljunk ezzel összefüggésben a kizárólagos állami tulajdont képező felszín alatti vizeinkre, pl. mint távlati ivóvízbázisokra!)

E rendelkezések teljes körű értelmezése természetesen jelen tanulmánynak nem képezheti tárgyát. Feltétlenül rá kell azonban mutatni arra, hogy vizeink védelmét, az azokkal való ésszerű gazdálkodást nem egyféleképpen szolgálják. A víz a fenti normaleltár tükrében ugyanis háromszintű védelem<sup>7</sup> tárgyaként értelmezhető:

1. Íratlanul is szükségképpen része számos alapjog biztosításának, állami feladat ellátásának. Ez a szint a védelem minimális szintje, más szóval *egzisztenciális minimuma*. Ezt a megállapítást egyébként a szakirodalom általában a környezet egészére vonatkoztatja, de nyilvánvaló, hogy az életfeltételt képező vízre inkább érvényes, mint pl. a tájképi vagy ritka természeti értékekre.<sup>8</sup>

2. Magától értetődő, hogy a víz a környezetvédelemnek a tárgya. Alkotmányos védelmére ezért igaz mindaz, amit az Alkotmánybíróság *a környezethez való joggal összefüggésben* megállapított korábban („más gyökerű” állami kötelezettségek állnak fenn az egzisztenciális minimumhoz képest; pl. az előbbi szintre aligha tartozó természetvédelem körében), illetve érvényesek rá a környezettel foglalkozó, új alaptörvényi rendelkezések is (mint a preambulum vagy a XXI. cikk 2–3. bekezdései).

3. A víz ezeken felül *két rendelkezésben konkrétan is említést nyert*. Ezek közül az egyikben [a P) cikkben] más értékekkel együtt, példaként emelve ki a nemzet közös örökségét képező, természeti erőforrások közül; míg a másikban (a XX. cikkben) azon állami kötelezettség tárgyaként, amelyik az egészséghöz való jog biztosítása körében az ivóvízhez való hozzáférésre vonatkozik. Ezen előírásokban kereshető a védelem harmadik szintje.

## 2. A környezethez való jogról dióhéjban

Mivel a tanulmányban számos alkalommal hivatkozom a környezethez való jogra, mégpedig abban az értelemben, ahogyan a korábbi magyar Alkotmány 18. §-a kapcsán annak dogmatikáját az Alkotmánybíróság kibontotta, illetve amit ahhoz a szakirodalom hozzátett, röviden ki kell térnem annak bemutatására is. Ennek során a dogmatika (a követelményrendszer) azon elemeire koncentrálok, amelyek a vízzel kapcsolatos új, alaptörvényi rendelkezések értelmezéséhez hozzájárulhatnak, illetve igen röviden kitérek arra is, hogy vajon a víz megjelent-e tényállási elemként az alkotmánybírósági gyakorlatban. Az ombudsmani gyakorlat is értékes elemekkel gazdagította a környezethez való jog elméletét, arra azonban terjedelmi okokból itt nem támaszkodom.

<sup>6</sup> Ez utóbbi rendelkezés elemzését ld. FODOR László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog* 2012/11, 641–652.

<sup>7</sup> A környezet alkotmányjogi védelmének védelmi szintjeire ld. FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, i. m. 50–56.

<sup>8</sup> Reiner SCHMIDT, Der Staat der Umweltvorsorge, *Die Öffentliche Verwaltung* 1994, 751–752.

### 2.1. A környezethez való jog dogmatikája

A környezethez való jog *alapvető jog*,<sup>9</sup> amely legalábbis egyenrangú a többi joggal, s erősebb az államcéloknál, pusztán állami feladatoknál. Ez a jog ugyanakkor *nem alanyi jog* (ebben eltér a klasszikus jogoktól); vagyis a környezetvédelmi követelményeket nem az egyének igényei szabják meg, hanem az állam, mégpedig objektív (nem egyénre, hanem a közösségre szabott) kritériumok (köztük objektív szempontok, nemzetközi szttenderdek) alapján, az emberi élet természeti alapjainak a védelmében. Az államnak a jog biztosítására irányuló (környezetvédelmi) kötelezettségei részben más alkotmányi értékekből (különösen az élethez való jogból) is levezethetőek.

A környezethez való jog címzettje az állam, érvényesítésének színtere elsősorban a jogalkotás. A jogalkotó kötelezettsége *a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodási kereteinek a megteremtése*. Mivel az emberi élet természeti alapjainak védelméről van szó, a szabályozás által biztosított védelemnek szigorúnak kell lennie, s meg kell akadályoznia a környezetállapot romlását (magas védelmi szint). A jogalkotónak azonban nem kötelessége a tudósok által igényelt (vagy maximális) védelmi szintet biztosítani, hiszen a természettudományi összefüggéseken túlmenően az előírások teljesíthetőségére, a gazdaság- és társadalompolitikai célokra s más alkotmányi értékekre (pl. a vállalkozás vagy a tulajdon szabadságára) is tekintettel kell lennie.

Az alkotmánybíráóság következtetései közül a leghíresebb talán *a visszalépés tilalma*. Aszerint a korábban megválasztott, jogszabályokkal már elért védelmi szintet (környezetvédelmi követelményt) nem lehet szabadon enyhíteni, mert az olyan környezetromláshoz vezet, ami később nem orvosolható. Az eddigi gyakorlatban az AB még egy jogszabállyal (módosítással) összefüggésben sem állapította meg a visszalépés alkotmányosságát, ami annak kivételességét támasztja alá. (Az AB szerint a visszalépés elvben lehetséges, ha elengedhetetlenül szükséges valamely más alkotmányi érték érvényesítéséhez. Ilyenkor is tekintettel kell azonban lenni az arányosság követelményére, tehát, ha van is a környezetvédelem elé helyezendő alapjog, akkor sem lehet pl. teljesen megszüntetni a védelmet.)

A környezethez való jog *tárgya az egészséges környezet*. Az egészséges jelző, vagy akár a jognak az egészséghez való joghoz kapcsolása (korábbi Alkotmány 70/D. §) az AB szerint nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Így nem korlátozható a védelem kizárólag az ember életfeltételeire.

A jog értelmezése, illetve a jogalkotó feladatainak meghatározása során az AB a környezetvédelmi szabályozás egyes alapelveivel is foglalkozott. Így pl. szerinte a szabályozás során az utólagos szankciókkal szemben előnyben kell részesíteni a *megelőzést* szolgáló eszközöket. A védelemnek a *jövő generációkra*<sup>10</sup> is tekintettel kell lennie (az élet alapjait nem csak a ma élő emberekre tekintettel kell megőrizni); a környezetvédelmi szabályozás lényeges *eszközei a különböző jogterületek*, mint az építési jog, a vízi közlekedés, vagy éppen az állattartás stb. *követelményei is*. Néhány éve megjelent a testület érvelési rendszerében az *együtműködés* elve is (amelynek alapján az állampolgárok is kötelesek közreműködni a környezet védelmében, pl. az ingatlanokkal határos közterület parlagfűmentesítésével).

<sup>9</sup> E pont megírása során saját korábbi munkámra támaszkodtam. – FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.

<sup>10</sup> A jog alanytalansága és a jövő nemzedékek érdekeinek a figyelembevétel közötti összefüggésre ld. SÓLYOM László: A jövő nemzedékek jogai és ezek képviselete a jelenben, in: *A jövő nemzedékek jogai*, szerk. Jávor Benedek, Védegylet, 2002, 43–44.

## 2.2. A víz megjelenése az alkotmánybíróági gyakorlatban

A víz az AB számos határozatának tényállási elemei közt megjelent már, ehelyütt csupán néhány példát hozok fel arra, hogy milyen összefüggésben. Az ügyek egy része kifejezetten *környezetvédelmi vonatkozású* volt, s azokban a testület hivatkozott is a környezethez való jogra. Így, pl. az egyik önkormányzat – magasabb jogszabály rendelkezésétől eltérően – korlátozta a motoros vízi járművek közlekedését, amit az AB – a környezetvédelem helyi közügy voltára tekintettel – alkotmányosnak talált (2219/H/1991. AB-határozat). A testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget állapított meg a Balaton-törvénnyel kapcsolatban, amely nem rögzítette a tómeder védelmét szolgáló előírásokat [11/2005. (IV. 5.) AB-határozat]. Egy víztározó területének védetté nyilvánítása kapcsán pedig azt mondta ki, hogy a környezethez való jog érvényesítése közérdek, amelyre tekintettel a tulajdonjog korlátozható (81/B/2001. AB-határozat).

Egy másik összefüggésrendszerbe vezet át minket az a határozat, amelyik a kötelező vízgazdálkodási társulati tagság kapcsán rögzítette, hogy a társulatok környezetvédelmi szolgáltatásai közfeladatnak minősülnek, s erre tekintettel a jogalkotónak szabadságában áll a szervezeti forma és kötöttség megállapítása az érintett ingatlantulajdonosokkal szemben [26/2001. (VI. 29.) AB-határozat]. Ugyancsak részben a környezetvédelemmel, részben a vízi közszolgáltatással kapcsolatos az a határozat, amelyik nem találta diszkriminatívnak az olyan kertvárosi ingatlanok vízdíj-kedvezményét, amelyek legalább 50%-ban biológiai-lag aktív zöldfelület van (113/B/1999. AB-határozat).<sup>11</sup>

A vízzel kapcsolatos ügyek többsége már kifejezetten a *vízi közmű szolgáltatások szabályozásához kapcsolódik*. Ezek is érdekesek számunkra, amennyiben a vízhez való *hozzáférés* kereteiről van szó. Számos ügyben állapította meg pl. a testület, hogy az ún. kéttényezős vízdíj – a közműszolgáltatás rendelkezésre állása és a vízfogyasztás alapján fizetendő díj – alkotmányos (pl. a 821/B/2004., az 575/B/2008., az 1016/B/2006., a 779/B/2006., a 750/B/2006., a 114/B/2005. vagy az 549/B/2008. sz. határozat). Más szóval, a fogyasztók (ideértve a nyaralótulajdonosokat is) nem követelhetik a fogyasztással arányos díj megállapítását, a közmű fenntartásának a költségeihez mindenkinek egyformán hozzá kell járulnia (egyébként ez következik a 60/2000/EGK sz. vízkeretirányelv 9. cikkéből is).

Ugyancsak a vízhez való hozzáférés kérdése merült fel a vízkészlet-járuékfizetési kötelezettséggel kapcsolatban. A felszín alatti vízkészletek korlátozott voltára tekintettel az AB alkotmányosnak találta azt az előírást, amely szerint a vízjogi engedélyesnek (vízhasználónak) akkor is kell fizetnie járulékot (egyébként csak 50%-ot), ha a kitermelést meg sem kezdi, mivel az engedélyére tekintettel mások vízigényét nem tudják kielégíteni. Az előírás tehát az indokolatlan lekötések elkerülését célozza (825/B/2004. sz. AB-határozat).

A felidézett példák azt mutatják, hogy a vízzel összefüggésben az AB sajátos követelményt nem fogalmazott meg; más szóval, a megállapításai a többi környezeti elem, illetve más közszolgáltatások esetében is érvényesek (más irányból nézve az AB gyakorlatból nem volt levezethető a vízre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések egyike sem).

## 3. Létezik-e a vízvédelem harmadik szintje az Alaptörvényben?

Kérdés, hogy vajon nem pusztá deklaráció vagy felesleges szóvirág-e az alkotmányozó részéről a víz kifejezett s mindjárt kétszeri említése? Vajon mi ezen előírások tartalma, egymáshoz és a többi környezeti normához való viszonya? A korábbi Alkotmánnyal összefügg-

<sup>11</sup> FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat–DE ÁJK, Bp., 2006, 102–163.



gésben ezek a kérdések sem az alkotmánybíróági ítékezésben, sem a szakirodalomban nem merülhettek fel, most tehát szükség van az érintett előírások rövid értelmezésére.

### 3.1. A víz az alkotmány-előkészítés egyes dokumentumaiban

Mielőtt azonban az alaptörvényi szövegek nyelvi, dogmatikai, rendszertani és történeti módszert ötvöző elemzésére sort kerítenék, röviden kitérek az új alkotmány tartalmát érintő kezdeményezésekre, amelyek a rendelkezések céltételező értelmezésének a fogódzói lehetnek. Meglehetősen kevés forrásról van szó; ez is mutatja, hogy fontos javaslatok fogalmazódtak meg érdemi vita nélkül.<sup>12</sup>

Érdekes, hogy az Alaptörvénybe bekerülő természeti tárgyak említése jelen formájában egyik ilyen dokumentumban sem szerepelt még. Így pl. az *Alkotmány-előkészítő eseti Bizottság* 2011. március elsejei Egységes javaslatában<sup>13</sup> a *termőföld, az ásványvagyon és a vizek* jelentek meg, mégpedig a nemzeti vagyon (sőt, az állami tulajdon) tárgyaként, illetve a vizek és a termőföld ezen felül az alkotmányos (környezet-) védelem tárgyaként is.

A 2011 tavaszán minden választópolgárhoz eljuttatott „*Nemzeti konzultáció – kérdések az új alkotmányról*” c. dokumentumban ennél több hasonlóságot találunk a végleges normaszöveggel. Talán emlékeszünk még, hogy a kérdéssor<sup>14</sup> egyrészt a *termőföldet és a vízkészleteket* említette együtt, mégpedig a nemzeti vagyon kiemelt részeként, míg egy másik kérdésben a *Kárpát-medence természeti sokféleségét, a csak itt honos növény- és állatfajokat, valamint a hungarikumokat* szerepeltette védendő értékeként. Ez a nagyobb mértékű átfedés a végleges szöveggel arra utal, hogy az egyes természeti tárgyak kiemelésére irányuló kezdeményezés az akkori kormánypárt berkeiből származik.

Érdemes lehet még egy pillantást vetni az alaptörvényről szóló *törvényjavaslatra* is (amelynek eredeti szövegén persze a későbbi indítványok sokat változtattak, bővítettek). Annak O) cikke feleltethető meg a későbbi P) cikknek; az a természeti erőforrásokat a következőképpen részletezte: *termőföld, erdők, ivóvízkészlet, valamint a biológiai sokféleség*. Apró különbség, de sokat mondó: még nem a vízkészlet, hanem az ivóvízkészlet szerepelt ebben a szövegben, ami kétség kívül kevesebbet takar (erre az összefüggésre a következő pontban még kitérek).

A javaslat *részletes indokolása* még ennyi eligazítást sem ad. Aszerint „A Javaslat külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.” Az egyes természeti tárgyakat (némielg a nemzeti konzultációtól is eltérő tartalommal és megközelítésben) kiemelő javaslat indokolásának ez a része láthatóan utólagosan megfogalmazott ideológia csupán, s annak is *semmitmondó*. Ezen indokolás szépséghibája továbbá, hogy vízkészleteink – legalábbis földrajzi szempontból és okokból – aligha tekinthetők sajátosan (csak) magyaroknak. E kérdéssel azonban itt nem kívánok tovább foglalkozni.

<sup>12</sup> Az alkotmányozás folyamatának áttekintésére ld. ANTAL Attila: Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája, *Közjogi Szemle* 2011/4, 43–47.

<sup>13</sup> Egységes javaslat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló H/2057. sz. országgyűlési határozat zárószavazásához, Budapest, 2011. 03. 01., 4. <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057-0061.pdf>. (2013. 05. 23.)

<sup>14</sup> A dokumentum jelenleg itt érhető el az interneten: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158885> (2013. 05. 20.)

Figyelemre méltó végül, hogy az alkotmányozási folyamatot kísérő nem kormányzati javaslatokban, szakirodalomban, illetve különböző konferenciákon az olyan előírások igénye volt inkább tetten érhető, amelyek az Európai Unió szerződéseiben megjelenő elvekre (pl. fenntartható fejlődés), az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaira és számos ország gyakorlatára (pl. a környezeti demokrácia), vagy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra (pl. a védelem már elért szintjétől való visszalépés tilalma) vezethetők vissza.<sup>15</sup>

Emellett természetesen arra vonatkozóan is voltak kezdeményezések, hogy hogyan és miért emeljen ki természeti tárgyakat, illetve részletezze az alkotmányozó a környezetvédelem egyes területeit. Ezek főként *társadalmi szervezetektől* származtak, s a jogi-szakmai megalapozottságuk csekélynek mondható. Az erdészeti és faipari dolgozókat tömörítő szakszervezet például kiemelte az *erdők* védelmét.<sup>16</sup> Az egyik neves természetvédelmi szervezet azt deklarálta volna, hogy a természeti erőforrások – úgymint a *víz, a termőföld, az ásványkincsek, az energiaforrások és a biológiai sokféleség* – az emberiség közös örökségét képezik, s azok birtoklása közösségi természetű, illetve használata a közösség felügyelete alatt áll.<sup>17</sup> Az alkotmány normativitását, koherenciáját féltő szakirodalom inkább az ilyen bővítémenyek ellen emelt szót.<sup>18</sup>

### 3.2. A vízzel kapcsolatos két előírás környezetvédelmi vonatkozásai

a) Áttekintve a környezetre vonatkozó, említett előírásokat, először is észrevehető, hogy azok túlnyomó része általános célkitűzés inkább, mintsem konkrét követelmény. Kevés az olyan norma, amelyiknek a tartalma – egy alkotmányi normához képest – relatíve konkrét. Egy másik csoportosítási lehetőség szerint – a környezetvédelmi szabályozás rendszerének megfelelően – azok részben általános rendelkezésekre, részben pedig speciális, „különös részi” környezeti tárgykörökre vonatkoznak. Anélkül, hogy az e két szempont alapján matematikailag elképzelhető, összesen négy előírascsoportot beazonosítanám, az egyszerűség kedvéért kettőre szorítkozom. Nyilvánvaló, hogy például a környezethez való jog, a károkozásért való felelősség vagy a természeti erőforrások megőrzésének a kötelezettsége és különösen a jövő nemzedékek érdekeinek a figyelembevétele, illetve a fenntarthatóság sokkal kevésbé megfogható, más szóval a törvényhozó számára sokkal nagyobb mozgásteret enged, mint például a genetikailag módosított szervezetektől mentes mezőgazdaság előírása (amely egyszerre egészség- és környezetvédelmi előírás), vagy a szennyező hulladékok behozatalának a tilalmazása. Ezek a rendelkezések is további jogalkotás révén nyerik el a valódi jelentésüket, de esetükben az alkotmányozónak jól felismerhető a szándéka a – környezet-, illetve egészségvédelmet szolgáló – tilalmazás, illetve korlátozás tekintetében, s hogy a törvényalkotás irányát ennek megfelelően szabja meg.

Érdekes, hogy az említett előírások a tárgyak szerint további címkékkel láthatók el. Az előbbi csoportba tartozó (tehát az elvontabb) előírások inkább a védett jogtárgy felől közelí-

<sup>15</sup> Így pl. FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban, in: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea és Jakab András, Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 94–95.; uő.: *Környezetvédelem az alkotmányban, i. m.*, 196.; ANTAL Attila: A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok, *Közjogi Szemle* 2010/3, 48–49.

<sup>16</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/efdsz.pdf>. (2013. 05. 23.)

<sup>17</sup> <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mtvsz.pdf>. (2013. 05. 23.)

<sup>18</sup> Engedtessek meg erre példaként a saját korábbi álláspontomat felhozni. – FODOR László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/21, 8., <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-21.pdf> (2013. 05. 23.).

tenek (mit védünk?; a címke a mediális környezetvédelem), míg az utóbbiak (a konkrétabbak) a veszélyeztető tényező felől (mitől védjük?; itt a címke felirata a kauzális környezetvédelem).<sup>19</sup> Megjegyzem továbbá, hogy ennyire speciális (kauzális) környezeti rendelkezések csak kevés ország alkotmányában fordulnak elő, de azok is más témában (például a környezetbarát energiarendszer kapcsán), tehát pont ilyen rendelkezéseket sehol nem találunk Európában (ami aligha véletlen, de e kérdés vizsgálatától itt eltekintek, s annak megállapítására szorítkozom, hogy magyar specialitásokról van szó).<sup>20</sup>

Környezetvédelmi szempontból a vízre vonatkozó mindkét rendelkezés speciálisnak tűnik (amennyiben maga a tárgy sajátos), azokat – mint talán az iménti gondolatmenetből is kitűnik – mégis inkább az első csoportba sorolom. Ennek oka, hogy *a vízvédelemre vonatkozó, sajátos, illetve új (pl. a környezethez való jogon túlmutató) követelményt egyik sem állít fel.*

b) *A P) cikk* a természeti erőforrások védelmét célozza, de arra vonatkozóan mindössze azt a két általános és nem is csak (kifejezetten) környezeti szempontot rögzíti, hogy a természeti erőforrások esetében a nemzet közös örökségéről van szó, amit a jövő nemzedékek számára meg kell őrizni.

A jövő nemzedékek említése előremutató, a jogalkotót *hosszú távú szempontok mérlegelésére intő* (már az AB korábbi gyakorlatában is megjelenő) szabály, amit ma a fenntartható fejlődés elvének az egyik összetevőjeként szokás értelmezni. Környezetvédelmi szempontból a másik szempont sem közömbös (sőt, egyenesen üdvözlendő), amennyiben *a nemzetet összetartó tényezők közé sorolja* a természeti erőforrásokat. Azt azonban, hogy ebből a védelem szintjére nézve konkrét következtetés is levonható lenne, azt nem merném állítani. Inkább kételyemnek adnék hangot a természeti erőforrások jellege, különösen éppen a víznek az országhatárokat nem tisztelő természete vagy a közös örökségre utaló szabály deklaratív jellege miatt.

Mint láttuk, a természeti erőforrásokkal kapcsolatban az AB [különösen a 28/1994. (V. 24.) sz. határozat] az állam azon kötelezettségét emelte ki, miszerint biztosítania kell az azokkal való észszerű gazdálkodás kereteit, illetve hogy a környezet állapota ne romoljon. Álláspontom szerint ez a követelmény továbbra is irányadó (a hosszú távú gondolkodás és az erőforrásokkal való takarékoskodás követelménye beleérthető), s azon mit sem változtat az a körülmény, hogy az alkotmányozó a természeti erőforrások némelyikét, illetve azok közt a vizet nevesítette.<sup>21</sup> Más szavakkal: a P) cikkről annyi állítható biztosan, hogy *megerősíti az AB szabta, a környezethez való jogból fakadó követelményeket.*

c) *A XX. cikk* még ennyit sem mond tárgyának, az ivóvíznek a védelméről, csupán az *ivóvízhez való hozzáférés biztosításának az állami kötelezettségét állítja fel.* Ez a rendelkezés viszonylag konkrétan tekinthető, de nem a környezetvédelem, hanem inkább az egészséghez és (az ide egzisztenciálisan kapcsolódó) élethez való jog tartalma szempontjából. Az

<sup>19</sup> A mediális és a kauzális környezetvédelem megkülönböztetése a német környezetjogi tankönyvek-ből származik, de több hazai tankönyv felépítése is követi. Ld. példaként Michael KLOEPFER: *Umweltrecht*, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 1998; FODOR László–PRUGBERGER Tamás: *A környezet-jog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései*. KGI, Budapest, 1996.

<sup>20</sup> FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, i. m. 15–40.

<sup>21</sup> A P) cikk a jövő nemzedékek egykori országgyűlési biztosának szakmai álláspontja szerint sem tesz többet, minthogy „...a természeti erőforrásaink védelmét a jövő nemzedékek érdekében konkrét példákkal ... támasztja alá.” – FÜLÖP Sándor: *Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben*, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 86.

állam (ide értve az önkormányzatokat is<sup>22</sup>) kötelezettségét állapítja ugyanis meg, egy viszonylag kézzelfogható szolgáltatás biztosítása körében. (Megjegyzendő, hogy ez az államnak a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó kötelezettségébe is beleérthető lenne, ld. az Alaptörvény XXII. cikkét.) Ez a rendelkezés releváns lehet az ivóvízhez való hozzáférés törvényi szabályainak megfogalmazása, a vizek és a vízi közművek tulajdonának szabályozása, a közműszolgáltatók személyének kiválasztása, a szolgáltatások árának szabályozása stb. körében – az így körülírt témakör azonban tanulmányomnak nem képezi tárgyát.

Ezen második előírásnak is vannak persze közvetlen környezetvédelmi vonatkozásai, amelyek egyszerű értelmezéssel felfejthetők. Ilyen vonatkozások szükségszerűen adódnak abból, hogy a víz csak bizonyos feltételekkel képes betölteni élettani funkcióját, s ennek megfelelően az ivóvízre szigorú környezet-egészségügyi szabályok vonatkoznak. Más szóval az ivóvíz alkotmányjogi fogalma alá csak a szükségleteket kielégítő mennyiségű és meghatározott minőségű víz esik. Ezt a megközelítést erősíti a rendszertani elemzés is, az említett rendelkezés ugyanis az egészséghez való joghoz kapcsolódik. Az ivóvíznek tehát kétség kívül egészségesnek (azaz az emberi egészség szempontjából megfelelő minőségűnek és mennyiségűnek) kell lennie. Ez a követelmény persze valójában nem más, mint ami az ivóvízzel kapcsolatban az államot egyébként is (az Alaptörvényben rögzített jogok alapján) terheli. Ez a (környezetvédelmi) követelmény maradéktalanul beleérthető és beleértendő tehát az egészséges környezethez való jogból fakadó kötelezettségek körébe (sőt, minden bizonnyal még az egzisztenciális minimum ennél szűkebb körébe is), vagyis azokon sem tartalmilag, sem a kötelezettség mibenlétét (a védelem szintjét) illetően nem lép túl.

Végül érdemes e körben megemlíteni, hogy a két, vízzel kapcsolatos előírásnak különbözik a tárgya. Erre az értelmezési lehetőségre már a 2.1. pontban is utaltam a P) cikk és a javaslat O) cikke közti különbség kapcsán. A nyelvtani értelmezés e tekintetben a vízkészlet és az ivóvíz közti különbségre épül. Eszerint a jövő nemzedékek számára való, a P) cikk alapján fennálló megőrzés kötelezettsége nem csak az ivóvízre (ami tulajdonképp nem más, mint a víznek mint környezeti elemnek az egyik szolgáltatása a társadalom számára) terjed ki, amihez a XX. cikk szerint a hozzáférést az államnak biztosítani kell, hanem a teljes vízkészletre (s ezen keresztül a víznek minden – nem csak társadalmi, hanem pl. ökológiai – szolgáltatására is).

### 3.3. Árthat-e a víz védelmének a többszöri alaptörvényi említés?

Az alcímben feltett kérdés nem egészen alaptalan. Álláspontom szerint elképzelhetőek olyan feltételek, amelyek közepette a válasz igenlő, de olyanok is, amelyek esetén nemleges. Magától értetődően amellet teszem le voksomat, hogy – az alkotmányozó jó szándékát feltételezve – a válasz nemleges legyen, de éppen ezért rá kell mutatnom egy kockázati tényezőre is.

<sup>22</sup> Az állam („Magyarország”) alatt az AB-gyakorlat szerint az önkormányzatokat is érteni kell a környezettel kapcsolatos feladatok körében, amit a törvényi szabályozás is megerősít. Az önkormányzat és az állam ellátási felelősségét állapítja meg ugyanis a vízgazdálkodásról, illetve a vízi közmű szolgáltatásról szóló törvény. – SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 196–198.; Az önkormányzat felelősségének egy sajátos oldalára emlékeztet CSÁK Csilla–RAISZ Anikó: *Trinkwasserskandal in der drittgrössten Stadt Ungarns. Theorie und Praxis der Haftung im ungarischen Umweltrecht*, in: *Jahrbuch des Agrarrechts VIII.*, Christian Calliess, Ines Härtel, Barbara Veit Hg., Baden-Baden, Nomos, 2008, 175.

Korábban is ismertetett álláspontom szerint ugyanis a környezethez való jog (annak akár a mostani, akár az 1989-es megfogalmazása és annak alkotmánybíróági értelmezése) nyitott a környezetpolitika különböző irányzataival szemben, s megfelelő hivatkozási alapot jelent a mindenkori társadalmi értékrendnek megfelelő koncepció alkalmazásához. Amennyiben tehát a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom, pl. a víznek egy, a tényleges korábbi intézményvédelemhez képest határozottabb védelmet akart biztosítani, ehhez nem feltétlenül volt szükséges a korábbi Alkotmányhoz képest több vagy más előírást beiktatni az Alaptörvénybe. Ugyanez érvényes a többi különös természeti tárgy esetében és az általános követelmények egy részével is; én a magam részéről csupán egyes elvi rendelkezéseket, mégpedig a jövő nemzedékekért való felelősséget és az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettségeit tartottam indokoltnak az új rendelkezések közül (azokon túlmenően pedig a visszalépés tilalmának a rögzítését), illetve alapvetően a minél szűkszavúbb megfogalmazás mellett érveltem.<sup>23</sup>

Ennek oka, hogy számos ország nemzeti alkotmányának, illetve azok gyakorlatának áttekintése alapján úgy tűnt, hogy a legtöbb, lehangzatosabb rendelkezést olyan alkotmányok rögzítik (pl. egyes mediterrán, illetve volt szocialista országokban), amelyeknek a normatív volta, érvényesíthetősége erősen kétséges. Ezekben az országokban rendszerint a környezetvédelmi intézményrendszer is gyengébb; miközben vannak olyan országok is Európában, amelyekben a környezetvédelem köztudottan erősebb intézményi alapokkal bír, noha az alaptörvény keveset vagy épp semmit nem szól róla. *A kockázati tényezőt tehát a rendelkezések (s nem csak a környezeti) értékének a devalválódásában láttam és látom ma is.*<sup>24</sup>

#### 3.4. Természeti tárgyak nem csak zöld színben

a) Az értelmezés egyik következő tartománya az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek, még pontosabban a természeti tárgyakat említő rendelkezéseinek az összekapcsolása a környezetvédelmen belül és azon kívül is. A környezetvédelmen belüli, azaz környezeti, környezetpolitikai célkitűzésekhez kapcsolódó megközelítés kézenfekvőnek tűnik. A környezet és annak az elemei között fennálló rész-egész viszonyra a víz kapcsán már utaltam. Nyilván érvényes ugyanez a környezet és másik oldalon a termőföld, az erdők, a biológiai sokféleség stb. esetében is. A környezetvédelmi szabályozásra mint normatömegre gondolva pedig, ez a viszony átranzformálható a környezetjog és a vízvédelmi, erdővédelmi, természetvédelmi stb. jogra, illetve a hulladékokra vagy éppen a géntechnológiára vonatkozó előírások viszonyára.

Mindezeknek egyfelől, illetve a környezeti problémák tömegének, a hatalmas környezeti rendszernek, illetőleg a környezetvédelmi szabályozás összetett rendszerének az áttekintése másfelől felveti a kérdést: *miért éppen ezeket választotta ki az alkotmányozó?* Vajon környezeti okokból, avagy netán valamilyen más, a környezetvédelem szempontjain kívül

<sup>23</sup> FODOR: A természeti tárgyak helye... i. m. 93.

<sup>24</sup> Az európai alkotmányok áttekintésére ld. FODOR: *Környezetvédelem az alkotmányban*, i. m. 15–40. Érdemes felidézni továbbá a Levegő Munkacsoport által, az Alaptörvényről 2011. május 1-jén megfogalmazott véleményt, amelyik szerint „...a környezet és egészség védelmét tekintve a deklarációk és megfogalmazások szintjén a jelenleginél szebb, ám a gyakorlati alkalmazás szempontjából annál némiképp talán gyengébb Alkotmány született.”  
[http://www.levego.hu/kapcsolodo\\_anyagok/mit\\_er\\_az\\_uj\\_alkotmany\\_a\\_kornyezetvedelem\\_szempontjabol](http://www.levego.hu/kapcsolodo_anyagok/mit_er_az_uj_alkotmany_a_kornyezetvedelem_szempontjabol) (2013. 05. 23.).

álló, de ahhoz esetleg mégis kapcsolható, azt erősítő megfontolások alapján? Ha pedig a környezetvédelmen kívül keressük azokat, akkor az Alaptörvényen belül, avagy azon is kívül találjuk-e meg?

b) Egyfelől aligha vonható kétségbe, hogy az egészségre, illetve a környezetre a szennyező hulladékok és a génmódosított élelmiszerek veszélyt jelentenek, vagy hogy a környezeti károkat helyre kell állítani, akárcsak az, hogy a vízkészlet, az erdők, a termőföld és a genetikai készletek védelemre érdemesek. *Önmagában tehát egyik említett alaptörvényi rendelkezés sem kérdőjelezhető meg.*

Utóbbi körön – vagyis az Alaptörvény szerint a nemzet közös örökségén – belül a sokféleséget, a vízkészleteket és a termőföldet még az is egybekapcsolhatja, hogy *a globális klímaváltozásnak talán ezek vannak leginkább kitéve*, illetve ugyanakkor éppen ezért egy jövőbeli, esetleges *ökológiai válság túlélésének a zálogai* ezek, amelyekben a Kárpát-medence relatíve gazdag.<sup>25</sup> Ezek az értékek egyúttal *közjavak*, illetve (másokkal, mint pl. az emberi erőforrásokkal együtt) a közgazdaságtan szerint *a nemzeti vagyon alkotóelemei*, aminek jogi relevanciája többek közt az, hogy *a rajtuk fennálló magántulajdon nem lehet korlátlan.*<sup>26</sup>

Azt azonban mégsem mondhatjuk, hogy (kizárólag) az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek a tárgyai lennének a nemzeti vagyon részei, a legnagyobb veszélyben lévő természeti értékek, vagy csak ezek lennének a legnagyobb környezeti (környezetegészségügyi) problémák. (Annak részletes vizsgálatát mellőzve, hogy mi minden nincs benne az Alaptörvényben, ami az említetteken felül környezet- és egészségvédelmi szempontból legalább ekkora jelentőséggel bír, csupán néhány példára utalok: pl. a nagyvárosok légszennyezettségére, a lakosság bő negyedét terhelő közlekedési zajokra, illetve az atomenergia súlyos kockázataira).<sup>27</sup>

c) Arra sem vállalkozhatom, hogy minden, az alkotmányozás háttérében álló – nem környezetvédelmi – problémát mint a környezeti tárgyú előírások lehetséges – egyéb – indokait feltérképezzem. Ehelyett néhány közismert eseményre, összefüggésre szorítkozom. Az általam végzett válogatás bevallottan önkényes, de mivel nem törekszem a teljességre, hiszen kitűzött célomnak egyetlen, *a környezetvédelmen kívül álló szempont valószínűsítése* is megfelel, talán elfogadható.

1. A megnevezett természeti tárgyak (természeti erőforrások) közül az egyik a termőföld. A magyar termőföld védelme az utóbbi években kifejezetten nem környezetvédelmi vagy terület-, illetve településrendezési szempontból vált közbeszéd tárgyává, hanem *a hazai termőföldállománynak a külföldi spekuláns tőkebefektetőkkel szembeni védelme* értel-

<sup>25</sup> E figyelemre méltó megközelítés a zöld ombudsmantól származik. – A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslatai az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához, 2010. 09. 30., 14. <http://www.jno.hu/hu/?&menu=&doc=alkotmany-1001> (2013. 05. 23.).

<sup>26</sup> Vö. FODOR László: Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája, *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis* Tom. V., Debrecen, 2006, 74.

<sup>27</sup> Talán a korábbi gondolataim alapján is nyilvánvaló, hogy ezzel nem további természeti tárgyak említésének a hiányát kifogásolom. Aligha véletlen egyébként, hogy az Alaptörvény hiányosságait a szakirodalom sem e körben, hanem az elvi-intézményi jellegű követelmények körében állapítja meg. – ANTAL Attila: Az Alaptörvény környezetvédelmi filozófiájának vakfoltjai, in: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, I. kötet, szerk. Drinóczi Tímea és Jakab András, Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 13–29.; HORVÁTH Zsuzsanna–PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új alaptörvényben, in: *Magyarország új alkotmányossága*, szerk. Drinóczi Tímea, PTE ÁJK, Pécs, 2011, 85–93.

mében. (Az uniós földmoratórium vagy a zsebszerződés kifejezés használata laikus körökben is mindennapos.)<sup>28</sup>

2. A kauzális környezetvédelmi előírások esetében is hazánk uniós taggá válása (a belső piaci szabadságok érvényesülése) vetett fel problémákat. Pl. Magyarország évek óta küzd azért, hogy *ne legyen* „Európa szemetesládája” – sokan emlékszünk még a németországi eredetű kommunális hulladékok esetére 2006-ból.<sup>29</sup>

3. Lépéseket tesz továbbá azért is az ország, hogy mezőgazdaságától – ha nem is annyira a magyar lakosság egészséghez való jogára, mint inkább a Kárpát-medence páratlan természeti értékeire való hivatkozással, és nyilván a magyar mezőgazdaság európai piacainak a megőrzése érdekében is – távol tartsa a genetikailag módosított szervezeteket. E tekintetben felidézhetők az Európai Bizottságnak a *magyar moratórium* fenntartásáról hozott, elutasító állásfoglalásai, amelyeket csak más tagállamokkal való együttműködéssel, illetve a Tanács döntéseivel sikerült eddig felülírni.<sup>30</sup>

4. És hasonló a helyzet a vízzel is: a Rába szennyezése, a tiszai ciánszennyezés vagy az alföldi artézi kutak vízének az arzénszennyezettsége mellett a nemzeti önrendelkezés<sup>31</sup> kérdései itt is felmerültek, és foglalkoztatták a széles közvéleményt: lehet-e a víziközmű-szolgáltató külföldi tulajdonban, *befolyást szerezhetnek-e külföldi befektetők*, netán államok a hazai *felszín alatti vízbázisok fölött*? (Ha a víziközmű-szolgáltatás 2011-es újraszabályozásáról nem is, de a 2009-es ügyről, amelyben a Pécsi Vízmű épületéből jogsértő módon kizárták a cég vezetőit, mindenki hallott).

Az említett ügyek java részében fontos elemnek tűnik a tulajdon kérdése (magán-, esetleg külföldi, illetve állami tulajdon?). Közismert, hogy a tulajdonjog szabályozásának (itt: a tulajdon allokálásának) környezetvédelmi szempontból jelentősége van.<sup>32</sup> Az említett példák (amelyek körét minden bizonnyal ki lehetne bővíteni a nem említett természeti tárgyakkal, vagyis az erdőkkel és a biológiai sokféleséggel kapcsolatban) azonban valójában egy ennél szélesebb összefüggésre mutatnak rá. Valamiféle nemzeti megközelítésre, amely a *nemzeti vagyon és a nemzeti szuverenitás* (vagy ha az Alaptörvénynek a nemzettel kapcsolatos rendelkezéseit tekintjük, akkor egy ennél jóval szélesebb, országhatárokon átívelő nemzeti eszme), illetve a *nemzeti önrendelkezés* – nem csak jogi, hanem legalább annyira közgazdaságtani, politikai és erkölcsi – értelmezési tartományába esnek. A képzeletbeli céltábla (kitől és mitől védjük a természeti erőforrásainkat?) közepén a környezetvédelmi problémák mellett a külföldi spekulánsok, a természeti erőforrásaink jövedelmét másutt

<sup>28</sup> A vidékfejlesztési államtitkárnak egy interpellációra adott válasza is ezt a megközelítést támasztja alá – Ld. az Országgyűlés 70. ülésnapjának 46. felszólalását: [http://parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_szoveg?P\\_CKL=39&p\\_uln=70&p\\_felsz=46&p\\_szoveg=&p\\_stilus=](http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_szoveg?P_CKL=39&p_uln=70&p_felsz=46&p_szoveg=&p_stilus=) (2013. 05. 23.).

<sup>29</sup> Jóllehet, a szállítás eredetileg tranzitra irányult, a szállítmány sorsára tekintettel ezt az apropót hozza fel RAISZ Anikó is: GMO-támadás mint az agresszió újabb formája? *Polgári Szemle* 2012/8, [http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v\\_article&ID=489](http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=489).

<sup>30</sup> SZILÁGYI János Ede: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről, *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. 40–52.

<sup>31</sup> SZILÁGYI János Ede: A víziközmű-szolgáltatások és a víz árának új szabályai, *Agrár- és Környezetjog* 2012/12, 92.

<sup>32</sup> A tulajdonkorlátozás kérdését e helyütt nem érintem. A tulajdon allokálásának a problémakörére klasszikus példaként a 28/1994. (V. 24.) AB-határozatra utalhatok. Ebben az AB – a természetvédelmi szabályozás adott szintjén – visszalépésként értékelte a magántulajdonba adást az állami tulajdont fenntartó előírásokhoz képest, a természetvédelmi oltalom alatt álló erdőterületek vonatkozásában. Az állami tulajdon és az állam által biztosított szolgáltatások nyújtása egyébként önmagában véve is a környezetvédelem egyik (gazdasági) eszközeként értelmezhető – BÁNDI: *Környezetjog* i. m. 282.

felélő befektetők, a kultúrnövényeink genetikai állományát megfertőző multinacionális vállalatok és termelők, külső részén pedig alkalmasint az – őket többek közt a belső piaci jogharmonizáció, a piacliberalizáció révén támogató – nemzetközi törekvések, illetve szervezetek állhatnak.

E kérdés beható vizsgálatát nem tekintem feladatomnak. Mégis, megjegyezhető e ponton, hogy a természeti erőforrások feletti nemzeti szuverenitás az ENSZ 1972-es Stockholmi Konferenciáján elfogadott nemzetközi környezetjogi elvek<sup>33</sup> közt éppúgy megjelenik, mint az emberhez méltó, egészséges környezethez való jog. E jó negyven esztendő elvek érvényessége ma sem kérdőjelezhető meg,<sup>34</sup> hiszen léteznek olyan globális környezeti folyamatok (mint a klímaváltozás) és olyan nemzetközi politikai törekvések is, amelyek időszertűvé teszik azokat. Utóbbira példaként említhető, hogy sokan az emberiség közös örökségének részévé tennének egyes vízkészleteket (a nem megújuló, ún. fosszilis vizeket, mint amilyenek az Alföld – részben egyébként az országhatárokon túlnyúló – felszín alatti készletei), amelyek tekintetében viszont nem állna fenn állami szuverenitás, s amelyeket ennek megfelelően másokkal is meg kellene osztani.<sup>35</sup>

### 3.5. A vízhez való jog kérdése

Biztosítja-e a vízhez való jogot a magyar Alaptörvény? – A kérdés okkal tehető fel annak ellenére, hogy az Alaptörvényben a vízhez való jogról nincs kifejezett említés.

a) Egyfelől a környezethez való joggal fennálló párhuzamokra kell utalni. A környezethez való jog alanyi jogként való elismerése nem jellemző a nemzeti alkotmányokra. Hazánkban is ezt támasztja alá az alkotmánybírósgái értelmezés (a már többször hivatkozott környezetvédelmi „alaphatározat”), amely szerint a jog alanyi oldala (csaknem) hiányzik, s helyette az ún. objektív, intézményvédelmi oldal a meghatározó. A párhuzam (vagy inkább rész-egész viszony) alapján tehát meg kell vizsgálni, hogy a vízzel kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések nem feleltethetők-e meg a vízhez való jog objektív intézményvédelmi oldalának. Az ivóvízzel kapcsolatos előírás erre – legalábbis részben – alkalmasnak tűnik.

Az alapjogok szerkezetét tekintve ugyanis nyilvánvaló, hogy az (egészséges) ivóvízhez való hozzáférés biztosításának a kötelezettségével elvben párba állítható, vagy más szóval abból levezethető a mindenki (legalábbis a természetes személyek) joga az ivóvízhez (ami tartalmilag egyfelől a szükséges vízmennyiségre, másfelől a megfelelő vízminőségre is kiterjed). Ehhez nem szükséges magát a jogot a normaszövegben rögzíteni. Ez a megállapítás fordítva is igaz lenne: a vízhez való jog kimondása esetén a kötelezettség megállapításához

<sup>33</sup> A 21. elvről van szó, amely persze a szuverenitás bizonyos, környezeti korlátaira is utal. Alexander KISS–Dinah SHELTON, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc., New York, 2004<sup>3</sup>, 46.

<sup>34</sup> Úgy vélem, eddig sem volt megkérdőjelezhető, amit az Alaptörvény környezeti rendelkezéseinek első kommentátorai állítanak: „Az ország biztonsága szempontjából alapvető fontosságú a rendelkezésünkre álló természeti erőforrások (termőföld, vízkészletek, erdők stb.) minősége, mennyisége és állapota. A természeti erőforrásainkkal történő gazdálkodás, a természeti javak feletti önrendelkezés megtartása a szuverenitás kulcseleme.” Vö. HORVÁTH–PÁNOVICS: i. m. 80.

<sup>35</sup> Ennek nemzetközi jogi és morális dilemmáit veti fel RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határokon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. XXX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2012, 378–381.; uő: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Kincs, ami nincs? in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 158–160.



nem lenne szükség annak kifejezett rögzítésére. Mindez persze felesleges eszmefuttatás annak fényében, hogy fentebb körvonalazott álláspontom szerint egyébként sincs, illetve nem volt szükség sem a jog, sem a kötelezettség kimondására a vízhez való jog egzisztenciális jellege miatt. Annyi következtetés mégis levonható, hogy *az ivóvízhez való jog koncepcióját az Alaptörvény* érvényesíti, a jog objektív intézményvédelmi oldalán keresztül, annak korlátai közt.

A környezethez való jog tartalma általában a *környezetvédelemmel kapcsolódik össze*, s ily módon az *emberi élet, egészség, illetve emberi méltóság alkotmányi értékeivel* áll a legszorosabb rokonságban. Ebben az értelemben a környezethez való jog rögzítése annak a jelzése, hogy *a gazdasági növekedés és a természeti erőforrásoknak az ahhoz folytatott kiaknázása nem feltétlenül fogadható el*, nem feltétlenül tekinthető fenntarthatónak. Azt is jelenti, hogy *az állam fellép* a környezetet kizsákmányoló gazdasági szereplőkkel szemben.

Van azonban olyan megközelítés is, amelyikben összekapcsolódik a két, ellentétes szempont.<sup>36</sup> Eszerint a környezethez való jog *kiterjed a természeti javak élvezetére, az erőforrások kiaknázására, a környezet alakítására is*. Ilyen értelemben a *gazdasági szabadságokkal* (mint amilyen a vállalkozás szabadsága, a munkához való jog, a személyiség kibontakoztatása), *a fejlődéshez való joggal is* szoros kapcsolatban áll. Álláspontom szerint ez is elfogadható, persze az értelmezése aligha lehetséges másként, mint a (környezeti, társadalmi és gazdasági) *fenntarthatóság koordinátarendszerében*.

A fenntarthatóság követelménye álláspontom szerint a környezethez való jog aktuális koncepciójának a része. Annak legáltalánosabban elfogadott koncepciója az ember és a környezet harmonikus viszonya mellett arra is kiterjed, hogy a természeti erőforrásokhoz *egyenlő hozzáférést kell biztosítani*.<sup>37</sup> Így igazságos, kortársak között és nemzedékek között egyaránt. Visszatérve azonban az iménti gondolatmenethez: a fenntarthatóság követelménye eszerint magában foglalja a (méltányos, igazságos) hozzáférést is a természeti erőforrásokhoz.

A jog tartalma szempontjából *a magyar Alaptörvény vízzel kapcsolatos rendelkezései* (akárcsak a környezetiek) álláspontom szerint az előző, *védelmi koncepciót érvényesítik* inkább. Annak ellenére így van ez, hogy az erőforrásokhoz való hozzáférés megjelenik az ivóvízzel (mint a víz egyik, s a sok közül éppen a környezetvédelemhez a legszorosabban, míg a gazdasághoz legkevésbé kötődő szolgáltatásával) kapcsolatban, és közvetve a fenntarthatóság gondolatán keresztül is.

b) Másfelől azért okszerű a kérdés, mert vannak *nemzetközi jogi dokumentumok*, amelyek e jogról szólnak;<sup>38</sup> meg lehet tehát vizsgálni, hogy az Alaptörvény megfelel-e az ezekben megjelenő koncepcióknak. E kérdést azonban csak a lehető legrövidebben tárgyalom, a vízhez való jog nemzetközi koncepciójának a részletes elemzése nélkül.

<sup>36</sup> Egyes európai országok (pl. Ukrajna) alkotmányaiban ez tetten érhető. – FODOR: *Környezetvédelem az alkotmányban...* i. m. 25.

<sup>37</sup> Amint BÁNDI Gyula és szerzőtársai *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában* c. munkájukban (NFFT Műhelytanulmányok No. 6, Budapest, 2011, 9.) a Természetvédelmi Világszövetséget idézik: „...a Föld minden lakójának egyenlő joga van arra, hogy hozzáférjen a természeti erőforrásokhoz...”

<sup>38</sup> A vízhez való jog nemzetközi jogi státuszát tekinti át KECSKÉS Gábor: *A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, Állam- és Jogtudomány* 2009/4, 572.

A vízhez való jognak számos koncepciója létezik,<sup>39</sup> amelyek közül az egyik legátfogóbb és leginkább elfogadott az, amelyet a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által kiadott 15. sz. általános kommentár rögzít a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. és 12. cikke kapcsán.<sup>40</sup> A kommentár szerint a vízhez való jog egyfelől elválaszthatatlan az élethez való jogtól és az emberi méltóságtól, másfelől önállóan is emberi jogként értelmezhető (implicit emberi jog).<sup>41</sup> Az egyezségokmány 11. cikke ugyanis a megfelelő életszínvonalhoz kapcsolva csupán példálózó jelleggel említi az olyan jogokat, mint a lakhatáshoz, étellemezéshez, ruházkodáshoz való jogok. A példálózó jelleg lehetővé, a víz élettani szerepe pedig szükségessé teszi a vízhez való jog elismerését.

A vízhez való jog a kommentár alapján a személyes, illetve otthoni igények (pl. ivóvíz, ételkészítés, mosás, tisztálkodás, takarítás) kielégítésére terjed ki, amelyeket az államoknak prioritásként kell kezelniük. Ezek mellett a kommentár kiemeli még az élelmiszer-előállítás, vagyis a mezőgazdaság vízigényét is, s e körben is megemlékezik bizonyos állami kötelezettségekről (mint a méltányos hozzáférés biztosítása vagy a vízminőségének védelme). A kommentár a vízhez való jog normatív tartalmát is meghatározza; ezek a rendelkezésre állás, a minőség, valamint a hozzáférhetőség (magához a vízszolgáltatáshoz való hozzáférés fizikai és gazdasági értelemben egyaránt, diszkriminációtól, illetve a vízzel kapcsolatos információk hozzáférhetősége). Arra is kitért a bizottság, hogy mindezek biztosítására milyen kötelezettségei vannak az államoknak (ezek részben szabályozási, stratégiaalkotási feladatok, részben pedig a tényleges biztosításra irányulnak).

Álláspontom szerint a kommentárnak az egyezségokmánnyal kapcsolatos megállapításai a nemzeti alkotmányjogra (illetve az Alaptörvényre) is megfelelően alkalmazhatók, amennyiben a vízhez való jog egyes elemei (köztük az állami kötelezettségek) kibonthatók az olyan alapjogokból, mint különösen az élethez,<sup>42</sup> illetve amellett az egészséghez, a környezethez, az egyenlőséghez való és egyéb jogokból. Ami pedig az alaptörvény kifejezetten vizes rendelkezéseit illeti, azok közül a P) cikk tulajdonképpen a vízhez való jog biztosításához szükséges védelem állami kötelezettségének a megfogalmazása. Ehhez képest a XX. cikkben foglalt rendelkezés közvetlenebbül kapcsolódik a vízhez való joghoz, viszont annak csupán egy viszonylag szűk koncepcióját érvényesíti,<sup>43</sup> amennyiben az ivóvízre, illetve a jog biztosítására vonatkozó állami kötelezettség rögzítésére korlátozódik.

#### 4. Összegzés

Már az Alaptörvény szóhasználatának egyszerű, nyelvtani elemzése is arra a következtetésre vezet, hogy a természeti tárgyakat, köztük a vizet érintő rendelkezések nem csak környe-

<sup>39</sup> Ilyen az elegendő vízhez való hozzáférés joga, a vízhez való hozzáférés joga, a tiszta vízhez való vagy az ivóvízhez való jog. Vö. RAISZ Anikó: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, szerk. Csák Csilla, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 152.

<sup>40</sup> SZILÁGYI: *Vízjog*... i. m. 215–217.; a dokumentumot magyar nyelven ld. *Acta Humana* 2004/1, 149–164.

<sup>41</sup> KISS–SHELTON: i. m. 688–692.

<sup>42</sup> Fordított megközelítésben: „A létfenntartás jogát szélesen kell értelmeznünk, ide értve valamennyi emberi szükséglet kielégítésére vonatkozó igényt.” – KARDOS Gábor: Az élelemhez, illetve a vízhez való jog védelme az univerzális nemzetközi jogban, in: *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*, szerk. Csapó Zsuzsanna, PTE ÁJK, Pécs, 2009, 116.

<sup>43</sup> Hasonlóan foglal állást több nemzetközi dokumentum tükrében is RAISZ: A vízhez való jog... i. m. 157.

zetvédelmi szempontból értelmezhetők. Ezért is használtam a környezeti és a környezetvédelmi jelzőt egymás mellett (előbbi ilyen értelemben tágabb kört takar az utóbbinál), illetve törekedtem szélesebb összefüggések megvilágítására.

A vízre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések szorosan kapcsolódnak a környezetvédelmi rendelkezésekhez, de más alapjogokhoz és állami kötelezettségekhez is. Ily módon az Alaptörvényből fakadó, vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek háromféleképpen jelennek meg. A legújabb vizsgálati tárgykört ezek közül a vizet kifejezetten nevesítő két rendelkezés képezi, hiszen a másik két szint (még ha nem is teljesen azonos rendelkezések formájában, de) már a korábbi Alkotmányban is jelen volt. A víz (akárcsak a többi természeti tárgy) *nevesítése, kiemelése a környezet elemei közül önmagában még nem jelenti azt, hogy az Alaptörvény sajátos követelményeket is állítana annak védelmére. A nevesítés jelentősége konkrét iránymutatás nélkül inkább jelzésértékű: az államot egyébként is (különösen a környezethez való jogból fakadóan) terhelő kötelezettségek megerősítése, a védelem szintjének a növelése nélkül.*

Az alaptörvény környezeti rendelkezéseinek a relatíve magas száma könnyen azok értékcsökkenésével járhat együtt. Az a megközelítés, amelyik a korábbiakhoz újdonságként társul, leegyszerűsítve nemzetinek hívható. Ha abból indulunk ki, hogy az állam széles mozgástérrel rendelkezik a környezetvédelemben (az erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás ismerveinek, a védelem eszközeinek és intézményeinek a megválasztása körében legalábbis), illetve hogy az alkotmányban tett kötelezettségvállalásainak teljesülése politikai szándék (és persze társadalmi konszenzus) kérdése, akkor *a nemzeti szemlélet aligha nem erősíti a környezet s azon belül a víz védelmét.*

*A törvényhozót (s persze a végrehajtó hatalmat egyaránt) azonban nem árt e kötelezettségvállalásokra emlékeztetni.* Erre mindjárt alkalmat is kínál, pl. a T/10516. sz. törvényjavaslat, amelyik a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítása révén megszüntetné a kizárólag energetikai célra hasznosított termálvíz visszasajtolására irányuló kötelezettséget.<sup>44</sup> A gazdasági érdekek tendenciózus előnyben részesítése – amiről ebben az esetben is szó van – ahhoz vezethet, hogy az Alaptörvényben rögzített előírások normativitása csökken, azok súlytalan deklarációkká válnak. Mindannyiunk közös érdeke ennek elkerülése.

---

<sup>44</sup> Álláspontom szerint – még ha a szabályozás differenciálására irányuló módosító indítványok sikerre is vezetnek – egy ilyen irányú módosítás visszalépést jelentene a környezetvédelem jogszabályokkal elért védelmi szintjéhez képest, ami nem elengedhetetlenül szükséges más alaptörvénybeli értékek érvényesítéséhez, a környezetállapot romlásához (a termálvíz-készletek elherdálásához) vezet, s mint ilyen – az AB által a 28/1994. (V. 28.) sz. határozatban a környezethez való jog kapcsán megfogalmazott „visszalépés tilalmára” is figyelemmel – ellentétes az Alaptörvénnyel. Igen hasonló következtetésre jut a kérdésben – közel azonos tényállás alapján – SZILÁGYI: *Vízjog...*, i. m. 156–158.





## **AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA MŰKÖDÉSÉNEK ÉS ÜLÉSEI ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK EGYES VÁLTOZÁSAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MEZŐGAZDASÁGI KÜLÖNBIZOTTSÁGRA**

GÚR ROLAND\*

A tanulmány célja, hogy bemutassa az Európai Unió Tanácsa működésének és ülései előkészítésének egyes változásait, különös tekintettel – a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások kapcsán – a Mezőgazdasági Különbizottság (SCA)<sup>1</sup> szerepének lehetséges módosulásaira és szerepének Coreper-től való további elkülönülésére. Elsőként megvizsgálom a Lisszaboni Szerződés előtt fennálló rendszert, majd az e Szerződést követő állapotot. Harmadik lépcsőben pedig külön kitérek majd az Európai Unió Tanácsa 2010. évi, Mezőgazdasági Különbizottság munkamódszereiről szóló Tájékoztatójára és annak hatásaira.

**Kulcsszavak:** Európai Unió Tanácsa, Tanács, Mezőgazdasági Különbizottság, SCA, Coreper, Lisszaboni Szerződés, Európai Unió.

Ce document vise à introduire des changements dans le fonctionnement et dans la préparation des réunions du Conseil de l'Union européenne, en particulier en relation avec les changements introduits par le traité de Lisbonne, de la modification possible dans le rôle du Comité spécial Agriculture (CSA) et une nouvelle étape de la séparation de CSA et de Coreper. Premièrement, je vais examiner le système existant avant le traité de Lisbonne et dans un deuxième temps, l'état établi par le contrat mentionné. La troisième étape couvrira la Communication (de 2010) du Conseil de l'Union européenne et ses impacts sur les méthodes de travail du Comité spécial Agriculture.

**Mots-clés:** Conseil de l'Union européenne, Conseil, Comité spécial de l'agriculture, CSA, Coreper, Traité de Lisbonne, Union européenne.

### **1. A Tanács a Lisszaboni Szerződés előtt**

Az Európai Unió Tanácsát a szakirodalom egy gyűjtőfogalomként határozta meg, mely magában foglalta egyrészt az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanácsot, valamint a tagállamok minisztereiből álló Tanácsot.<sup>2</sup> A rendszer átláthatóbbá tételéről a Lisszaboni Szerződés gondoskodott, mint azt a későbbiekben látni fogjuk.

A Tanács a vizsgált időszakban az Európai Unió elsődleges, döntéshozó és jogalkotó szerve, mely kormányközi alapon működik.<sup>3</sup> Ez utóbbi jellemző biztosítja azt, hogy a tagállamok álláspontjai megjelenhessenek a testület eljárása során és döntéseiben, azaz lehetővé

---

\* Dr. GÚR ROLAND

PhD-jelölt

Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

gurroland@gmail.com

<sup>1</sup> Angolul: Special Committee on Agriculture (SCA); Franciául: Comité spécial de l'agriculture (CSA). A továbbiakban: Mezőgazdasági Különbizottság vagy SCA.

<sup>2</sup> TORMA András: *Az Európai Unió intézményrendszere – oktatási segédlet*. Regionális Gazdaságtan Füzetek, Miskolc, 1999, 16.

<sup>3</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008, 139.

tegye a tagállamok érdekeinek megjelenítését és képviselését az Unió szintjén.<sup>4</sup> Mindemellett azonban a Tanács már ekkor jelentős szereppel bírt a végrehajtás területén is.<sup>5</sup>

Hatásköre hat csoportba sorolható.<sup>6</sup> Egyrészt a már említett jogalkotás, másrészt a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása, harmadrészt a nemzetközi megállapodások megkötése az Unió és egy vagy több állam, illetve nemzetközi szervezet között. Negyedrészt szerepe van az Unió költségvetésének elfogadásában is, ahol ha az Európai Parlament és a Tanács nem jut egyezségre, akkor a „kötelező kiadások” (így a mezőgazdasági kiadások és az Unióon kívüli államokkal kötött nemzetközi egyezményekből fakadó kiadások) tekintetében a Tanács, a „nem kötelező kiadásokat”, valamint a költségvetés végső jóváhagyását érintően pedig az Európai Parlament mondhatja ki a végső szót. Ötödrésztől feladata, hogy az Európai Tanács által megszabott irányvonalak alapján kidolgozza az Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikáját, figyelemmel természetesen arra, hogy a külpolitika, az állambiztonság és az államvédelem továbbra is tagállami hatáskörben maradt. Végül a bűnügyek vonatkozásában a nemzeti bíróságok és a rendőri erők közötti együttműködés koordinálása is a Tanács feladatai közé sorolható. Ez utóbbi két feladatkör egyértelműen a kormányközi együttműködés terepeként jelent meg mint az Európai Unió második és harmadik pillére.<sup>7</sup>

A Tanács szerepét Sir Michael Butler, brit állandó képviselő úgy írta le: „[e]gyfelől a Coreper és a tanács együttesen alkotják a tagországok közti állandó és számos ügyre kiterjedő, szimultán tárgyalások fórumát. Másfelől ők a közösség törvényhozó szervei is. Harmadsorban ők jelentik az igazgatótanácsot, ahol az intézkedésekkel kapcsolatos napi határozatok születnek.”<sup>8</sup>

2002 óta a Tanács 9 formációban működött, ezek

- az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa,
- a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa,
- a Bel- és Igazságügyek Tanácsa,

<sup>4</sup> TORMA: i. m. 16.

<sup>5</sup> Itt nem részletezve a komitológia intézményét.

<sup>6</sup> Más csoportosítás szerint szintén hat kategóriába sorolhatjuk a Tanács hatáskörét. Így egyrészt a jogalkotói hatáskörrel (idesorolva a költségvetés elfogadását, valamint a nemzetközi szerződések megkötésének körét), másrészt a jogszabály-kezdeményszerzői jogköre is van. Harmadrésztől övé a végrehajtó hatáskör, míg negyedrésztől több esetben is e szervé a kinevezési jog (így pl. dönt a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága tagjairól, részt vesz az adatvédelmi biztos személyné vagy az Európai Számvevőszék tagjainak kiválasztásában, továbbá az Európai Parlament jóváhagyása mellett kinevezte az Európai Bizottságot.) Ötödrésztől számtalan ponton ellenőrző hatáskörrel bír (így például a Bizottság külkereskedelemmel összefüggő tevékenysége, és a komitológia kapcsán is), míg végül érdekközvetítő szerepe is van. Részletesebben lásd: PÁNOVICS Attila: *5. Az Európai Unió Tanácsának összetétele, működése, hatásköre*, in: *Az Európai Unió joga* (szerk.: Mohay Ágoston–Szalayné Sándor Erzsébet). Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 42–44.

<sup>7</sup> Mivel témánkat szorosan nem érinti, így az ötödikként említett feladat fejlődéséről, mint a Gyors Reagálású Hadtest, a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUMC) vagy az Európai Unió Katonai Állománya (EUMS) külön nem szólok. Ehhez hasonlóan nem kerül részletes kifejtésre a hatodikként említett feladat sem. Az egyes feladatok és e két fenti pont tekintetében is, valamint a csoportosítást érintően, részletesebb információk nyerhetők a következő szakmai publikációból: BLAHÓ András–PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, 2005, 290–291.

<sup>8</sup> DICK Leonard: *Európai Unió – Történet, Szervezet, Működés*. Geomédia Szakkönyvek, Budapest, 2002, 68.

- a Foglalkoztatás, Szociálpolitika, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa,
- a Versenyképességi Tanács,
- a Közlekedés, Távközlés és Energia Tanács,
- a Mezőgazdasági és Halászati Tanács,
- a Környezeti Tanács,
- és az Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Tanács.<sup>9</sup>

Ennek ellenére bármilyen formációban, azaz bármilyen szakminiszteri összetételben<sup>10</sup> is ülésezzen a Tanács, az akkor is a Tanács egyik ülése lesz.<sup>11</sup> Így érthető meg például az is, hogy a szektorális tanácsok miért nem csak a szakterületükhöz kapcsolódó „A” napirendi pontok kapcsán hozhatnak döntéseket, hanem egy döntéssel fogadják el az eléjük terjesztett „A” napirendi pontok összességét. Vagyis mivel a Tanács jogi értelemben egységes szerv, a gyakorlatban azonban az adott témakörtől függően más-más összetételben ülésező testületek gyűjtőfogalma<sup>12</sup>, így nem másról van itt szó, hanem arról, hogy bármelyik szektorális tanács is hozzon meg egy adott döntést, az a Tanács mint intézmény döntése lesz.

E rendszert a szakirodalom általában két nagy csoportra bontotta. Egyik csoportba helyezve a különböző szakformációkat, melyek azonban általában ragaszkodnak az egyes ágazatok érdekeinek képviseletéhez, így nehezen tudnak átfogó, politikai jellegű megállapodásokat kötni.<sup>13</sup> A másik csoportba pedig a szakformációk működésétől jelentős eltérésekkel létező Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát helyezhettük. Látnunk kell, hogy ez utóbbi formáció már a Lisszaboni Szerződés elfogadását megelőzően is külön üléseket tartott a két eltérő területen. Az általános ügyek területén az Európai Tanács üléseit készítette elő, intézményi és adminisztratív ügyeket, valamint politikailag nagyobb jelentőségű, több politikát érintő horizontális ügyeket készített elő. Mindez persze kitüntetett szerepet generált e formációnak a többi szektorális tanácshoz viszonyítva. A Tanács e formációja esetében a külügyminiszter és/vagy az európai ügyekért felelős miniszter(ek) államtitkár(ok) vettek részt az üléseken. A külkapcsolatokat érintően pedig az Unió külső tevékenységéhez kapcsolódó feladatokat látta el, így a közös kül- és biztonságpolitika, az európai biztonság- és védelempolitika, a külkereskedelem, a fejlesztési együttműködés vagy a humanitárius segítségnyújtás területe vonatkozásában. Itt hatáskörrel a tagállamok külügyminiszterei rendelkeztek.

Leszámítva a Mezőgazdasági és Halászati Tanács és a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa formációit – melyek e vonatkozásban vele azonos gyakorlattal bírnak –, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának működése abban is különbözött a többi formáció működésétől, hogy általában havonta ülésezett, míg a többi formáció évente 2–6 alkalom-

<sup>9</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 139.

<sup>10</sup> Az üléseken természetesen részt vesz a szakterületért felelős EU-biztos is. Ami a föderális berendezkedési tagállamokat illeti, a tagállamok elérték, hogy amennyiben a Tanács olyan kérdéseket tárgyal, amely egy adott tagállam alkotmányos rendje szerint egy adott tartomány hatáskörébe tartozik, akkor e kérdések vonatkozásában a tartományok képviselői jeleníthessék meg a tagállamot. Ez utóbbi vonatkozásában lásd: PAPP Mónika: 11.3. *Az Európai Unió Tanácsa (miniszterek Tanácsa)*. In: *Az Európai Unió létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai* (szerk.: Boytha György–Papp Mónika), Szent István Társulat, Budapest, 2005, 117–118.

<sup>11</sup> SZÁJER József–LAKY Zsuzsanna–TAPASZTÓ Szabolcs: *Európa – Az Európai Parlament és az Európai Unió további intézményei és működésük*. Magyar Egyetemi Kiadó, Budapest, 2004, 26.

<sup>12</sup> TORMA András: i. m. 19.

<sup>13</sup> Uo.: 26.



mal, a Bel- és Igazságügyek Tanácsa pedig majdnem havi rendszerességgel tartott ülést.<sup>14</sup> A Tanács üléseit Brüsszelben rendezik, leszámítva három hónapot (áprilist, júniust és októbert), mikor az üléseket Luxemburgban tartják meg.<sup>15</sup> 1993-ig a Tanács ülései nem voltak nyilvánosak, azóta viszont a közvélemény már tájékoztatást kap azokról.<sup>16</sup>

Ebben az időszakban a Tanács elnöki tisztségét egy-egy féléves időszak keretében mindig más-más tagállam töltötte be, ellátva azt a feladatot is, hogy a Tanács különböző formációit (valamint azok előkészítő testületeit) összehívja és azokon elnököljön. A soros elnökség feladatát betöltő tagállam szerepe a napirendek összeállításában, a szavazások előkészítésében és a kompromisszumok kialakításában is jelentős. Ezen időszakban még az Unió külpolitikai álláspontjának megjelenítésében és az Unió külső képviselőjében is kulcsszerepet töltött be a soros elnökség feladatát ellátó tagállam.<sup>17</sup>

A brüsszeli székhelyű Tanács adminisztrációja a mintegy 3500 főből álló Főtitkárság. E szervezet élén egy a tagállamoktól független főtitkár áll<sup>18</sup>, akinek kinevezéséhez a Tanács egyhangú szavazata szükséges.<sup>19</sup> A főtitkár a vizsgált időszakban<sup>20</sup> kül- és biztonságpolitikai főképviselekként is szolgált, segítve ez által a Tanács elnökségének munkáját a II. pillér területén. Minderre tekintettel a Tanács üléseinek előkészítéséért az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta a főtitkár-helyettes volt felelős.<sup>21</sup> A Főtitkárság egyébiránt 10 főigazgatóságából áll, és elsődleges feladata a tanácsi megbeszélésekkel kapcsolatos szervezési, eljárás, titkársági ügyek kezelése, a soros elnökség munkájának segítése, valamint az, hogy előmozdítsa a döntéshozatal sikerét a különböző egyeztetések révén.<sup>22</sup>

Ami a döntéshozatali eljárást illeti<sup>23</sup>, az három formában valósult meg: egyszerű többséggel, minősített többséggel, illetve egyhangúsággal.<sup>24</sup> Előfordul természetesen az is, hogy szavazásra egyáltalán nem kerül sor, mert a soros elnök feladata a Konzensusra törekvés, így amennyiben ezt sikerült elérnie, azt be kell jelentenie, és amennyiben nincsen ellenvetés, abban az esetben az adott kérdésre vonatkozó döntést elfogadottnak kell tekinteni.<sup>25</sup> Ami azokat az eseteket illeti, amikor konszenzus nem alakult ki és szavazásra került sor, elmondható, hogy a vizsgált időszakban megfigyelhető tendencia volt az egyhangúsággal születő döntések irányából a minősített többségű döntések irányába történő hangsúlyeltolódás.

<sup>14</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 139–140.

<sup>15</sup> E három hónap a három Közösség 1965-ös egyesülésére emlékeztető öröksége, hiszen az ESZAK székhelye korábban Luxemburg volt. Lásd: DICK Leonard: i. m. 68.

<sup>16</sup> BLAHÓ András–PRANDLER Árpád: i. m. 292.; Egyébiránt ma már a Tanács törekszik arra, hogy az egyes Tanácsülések (illetve azok nyilvános részei) az interneten is nyomon követhetők legyenek videoközzvetítés formájában. Részletesen lásd még a dolgozat III. pontjában.

<sup>17</sup> Lásd még: 1. sz. melléklet. Azért, hogy a nagy tagállamok elnökségei ne torlódjanak össze, hanem ésszerű távolságra essenek egymástól, 1996-tól kezdődően már nem a korábbi alfabetikus sorrendet követik. Lásd: DICK Leonard: i. m. 63.

<sup>18</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 140.

<sup>19</sup> FEHÉR István: 2.9. *Az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága*. In: *Az Európai Unió integrációja és intézményei* (szerk.: Fehér István), Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2004, 68.

<sup>20</sup> és az Amszterdami Szerződés hatálybalépését (1999. május 1-jét) követően.

<sup>21</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 140.

<sup>22</sup> FEHÉR: *Az Európai...*, 68.

<sup>23</sup> Lásd még: 2. sz. melléklet. A Tanács napirendi pont típusainak bemutatását lásd: Philippa SHERRINGTON: *The Council of Ministers – Political Authority in the European Union*. Pinter, London and New York, 2000, 61–62.

<sup>24</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 140–141.

<sup>25</sup> BLAHÓ András–PRANDLER Árpád: i. m. 292.

dás. Emellett az egyszerű többséggel szinte kizárólag eljárási és olyan kérdésekben született döntés, amelyekről a Szerződések külön nem rendelkeztek.<sup>26</sup>

Az Egységes Európai Okmány 1987-ben vezette be a minősített többségi szavazást. E döntési rendszer jelentős korlátjaként jelenhetett volna meg a De Gaulle francia elnök által 1966-ban elért luxemburgi kompromisszum, melynek értelmében, ha egy adott tagállam egy adott kérdésben kifejezésre juttatja, hogy „létfontosságú érdekei” forognak kockán, akkor a döntést egyhangúsággal kell meghozni.<sup>27</sup> Persze mindez egyetlen jogi kötelezettséget hordozó dokumentumba sem került bele, és az Egységes Európai Okmány elfogadását követően az erre való hivatkozás már nem volt jellemző a Tanácsban.<sup>28</sup>

A minősített többséggel születő döntéseknek egy hármast többségi rendszernek kellett megfelelniük. Így egyrészt a legutóbbi állapot szerinti, 27 tagú Európai Unió Tanácsában 345 szavazatból 255 szükséges a minősített többséghez. (Látható tehát, hogy a blokkoló kisebbséghez 91 szavazatot kell összegyűjteni.) Másrészt bizottsági kezdeményezéséről folyó szavazás esetében a tagállamok több mint felének, más esetben kétharmadának támogatása kell, hogy biztosított legyen. És végül bármelyik tagállam kérheti a népességi szűrő által előírt követelmény teljesülésének ellenőrzését, azaz, hogy a minősített többséggel meghozott döntést támogató államok képviselik-e az Unió népességének 62%-át. Ha nem, a döntés nem tekinthető elfogadottnak.<sup>29</sup> A rendszer bonyolultsága abból fakad, hogy egyrészt a legnagyobb államok nem rendelkeznek lakosságszámukhoz mérhető szavazataránnyal, másrészt a rendszer nem kívánta megengedni azt sem, hogy a kisebb államok túlzottan jelentéktelen szinten jelenjenek meg a rendszerben, hiszen mindez az Unió alapvető céljával is ellentétes lett volna.<sup>30</sup>

Mindemellett azonban látni kell azt is, hogy a Tanács egyes formációinak az ülései nem tudják biztosítani a folyamatosságot, a munka tehát nem folytatható kizárólag ezen a szinten. Szükséges tehát, hogy további szervezetek is részt vállaljanak ezen feladatok ellátásában. Így a Tanács munkájának előkészítése és koordinálása, valamint a Tanács döntésképességének folyamatos fenntartása az Állandó Képviselők Bizottságának (COREPER<sup>31</sup>) és

<sup>26</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 141.

<sup>27</sup> A megállapodás leglényegesebb pontja szerint: „Amennyiben a döntéshozatal során olyan bizottsági javaslat kerül terítékre, amelyről többségi alapon lehetne szavazni, de egy vagy több tagállam alapvető, legfontosabb érdekeit érintő ügyről van szó, a tanács tagjai megpróbálnak belátható időn belül olyan megállapodást találni, amelyet saját és a közösség érdekeit egyaránt tiszteletben tartva, a szerződés 2. cikkében megfogalmazottakkal összhangban a tanács minden tagja elfogad.” Lásd: DICK Leonard: i. m. 65–66.

<sup>28</sup> BLAHÓ András–PRANDLER Árpád: i. m. 293.; A tagállamok egyébként is viszonylag ritkán éltek ennek a „vétónak” a lehetőségével, és mindössze egy alkalommal utasították azt el, amikor Nagy Britannia nem valós érdekei alapján kívánt élni ezzel a lehetőséggel, hanem a brit költségvetési vita miatt kívánt sikertelenül meggátolni egy mezőgazdasági ármegállapodást. Lásd: DICK Leonard: i. m. 66. és SZÁSZ Iván: Jogi Tájékoztató Füzetek 144. – Az Európai Unió alapvető intézményei, figyelemmel az új Alkotmányra, Budapest, 2004., 123.

<sup>29</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 141.

<sup>30</sup> Egyes államok, így Boytha György szerint Spanyolország és Lengyelország (főként Németországhoz viszonyítva) lakosságszámához képest magasan felülreprezentált szavazatszámmal bír a Tanácsban belül. Forrás: BOYTHA György: 15.3.4. Az Európai Unió Tanácsa: Szavazatmegoszlás és működés. In: Az Európai Unió létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai (szerk.: Boytha György–Papp Mónika). Szent István Társulat, Budapest, 2005., 199. További következtetések a 2. sz. mellékletből vonhatóak le.

<sup>31</sup> Angolul: Permanent Representatives Committee, franciául: Comité des Représentants Permanents.

a Mezőgazdasági és Halászati Tanács esetén a Mezőgazdasági Különbizottságnak (SCA<sup>32</sup>) a felelőssége.<sup>33</sup> E bizottságok a tagállami érdekvédelem mellett, a tagállamok és az Unió közötti információáramlás elsődleges csatornáit, a Tanács üléseinek előkészítői és a rendszerben előttük elhelyezkedő tanácsi munkacsoportok munkájának irányítói, koordinálói.

Az Állandó Képviselők Bizottsága, mely tehát a kompromisszumkeresés egyik legfontosabb intézménye, két szinten működik, és rendszerint hetenként ülésezik. A COREPER II. az állandó képviselők bizottsága, azaz a tagállamok Európai Unióhoz delegált állandó képviselőinek nagyköveti rangban lévő vezetőinek testülete, amely a fontosabb politikai kérdéseket vitatja meg, és az Általános és Külügyek Tanácsa, valamint a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa ülései<sup>34</sup> mellett az Európai Tanács üléseit készíti elő.<sup>35</sup> A további tanácsi formációk üléseit – egy kivétellel – a COREPER I. készíti elő, mely az állandó képviselők helyetteseiből álló bizottság. A Mezőgazdasági és Halászati Tanács üléseinek előkészítéséért a Mezőgazdasági Különbizottság felel. Ez utóbbi az SCA szóvivők (és helyetteseinek)<sup>36</sup> bizottsága. Amennyiben a COREPER (vagy az SCA) szintjén egyezsre jutnak a javaslatvezetést érintően, úgy az „A” napirendi pontként, azaz csupán a többi „A” napirendi ponttal való, vita nélküli, együttes elfogadás céljából kerül a Tanács napirendjére.<sup>37</sup> Amennyiben azonban a COREPER (vagy az SCA) szintjén nem alakul ki egyezés, úgy két lehetőség áll fenn. Az egyik, hogy a javaslatot visszaküldik a következőkben megvizsgálható munkacsoport szintre, további átdolgozásra, vagy pedig, amennyiben csak néhány tagállamnak vannak ellenvetései a javaslattal kapcsolatban, úgy azt a határozat reményében a Tanács elé terjesztik.<sup>38</sup>

A tanácsi struktúrát azonban tovább szükséges nyitnunk, hiszen a COREPER (és az SCA) alatt helyezkednek el a különböző munkacsoportok, melyek a javaslatokat előkészítik a COREPER (és az SCA), valamint a Tanács számára. A munkateher megosztása keretében természetesen az is előfordulhat, hogy a döntés már ezen a szinten megszületik, további vitát nem igényel, és a felsőbb szinteknek mindössze jóvá kell hagyniuk azokat. E munkacsoportok tevékenységében a tagállamok szakértői<sup>39</sup>, a Bizottság képviselői és a Tanács Főtitkárságának tisztviselői vesznek részt.<sup>40</sup> A munkacsoportok száma nem rögzített, a tagállamok döntésére van bízva ugyanis, hogy mely általuk fontosnak ítélt kérdés előkészítésére hoznak létre hosszabb-rövidebb ideig működő munkacsoportokat. Ma mintegy 250 ilyen

<sup>32</sup> Angolul: Special Committee on Agriculture (SCA), franciául: Comité spécial de l'agriculture (CSA).

<sup>33</sup> Jelen csoportosítás keretében nem foglalkoztunk például az első pillér keretében megjelenő Monetáris Bizottsággal, a második pillér vonatkozásában tevékenykedő Politikai és Biztonsági Bizottság vagy a harmadik pillérben lévő Koordináló Bizottság tevékenységével. Lásd még: SZÁJER József–LAKY Zsuzsanna–TAPASZTÓ Szabolcs: i. m. 28., illetve: Yves DOUTRIAUX–Christian LEQUESNE: *Les institutions de l'Union européenne*. La Documentation française, Paris, 2000, 37–38.

<sup>34</sup> SZÁJER József–LAKY Zsuzsanna–TAPASZTÓ Szabolcs: i. m. 27.

<sup>35</sup> PÁNOVICS Attila: i. m. 40.

<sup>36</sup> Nincs egyértelmű szabály arra vonatkozóan, hogy e pozíciókba egy tagállamnak kiket kell delegálnia, Magyarország az SCA szóvivői posztra a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium EU Koordinációs és Nemzetközi Főosztályának vezetőjét, helyettesének a Magyar Köztársaság brüsszeli EU Állandó Képviselőte mezőgazdasági csoportjának vezetőjét jelölte.

<sup>37</sup> Persze ilyenkor is előfordulhat, hogy egy tagállam ezt követően meggondolja magát, és kéri a napirendi pont tárgyalását.

<sup>38</sup> DICK Leonard: i. m. 64.

<sup>39</sup> Az egyes szakminisztériumok, illetve háttérintézményeik által delegált szakértő kollégák.

<sup>40</sup> SZÁJER József–LAKY Zsuzsanna–TAPASZTÓ Szabolcs: i. m. 28.

munkacsoport működik<sup>41</sup>, éves szinten és összesen hozzávetőleg 2500 ülést tartva.<sup>42</sup> A munkacsoportok a COREPER, az SCA és a Tanács munkájához hasonlóan konszenzuskereső technikával dolgoznak. A jogszabályalkotás kezdeti fázisában részt vevő munkacsoportok mellett a rendszer részeként említhetjük még meg a szakbizottságok rendszerét is, melyek feladata szintén a fentebbi szinten elhelyezkedő szervezetek segítése.<sup>43</sup>

## 2. A Tanács szerepének változása a Lisszaboni Szerződés eredményeként

A következőkben az első pontban ismertetett rendszer legfőbb – a Lisszaboni Szerződés által bevezetett – változásait tekintjük át.

Az Európai Unióról szóló Szerződés meghatározása szerint a Tanács az Európai Parlamenttel közösen látja el jogalkotási és költségvetési feladatait, amellett, hogy politikameghatározási és költségvetési feladatai is vannak.<sup>44</sup>

A Tanács formációinak rendszerét érintően egy jelentős módosítást tett a Lisszaboni Szerződés, amivel két részre bontotta az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát. Így az eddigi 9 helyett már 10 formáció létezik<sup>45</sup>, az Általános Ügyek Tanácsával és a Külügyek Tanácsával együtt. Az előbbi feladata, hogy a Tanács különböző formációiban folyó munka közötti összhangot biztosítsa, valamint, hogy az Európai Tanács elnökével és a Bizottsággal együttműködve, a most már önálló intézményi szintre emelt<sup>46</sup> Európai Tanács üléseit előkészítse és nyomon kövesse. Az Unió külső fellépésével kapcsolatos döntések meghozataláért, valamint az Unió külső tevékenységei összhangjának biztosításáért a Külügyek Tanácsa felelős.

A Lisszaboni Szerződés a Külügyek Tanácsa kivételével, ahol is az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője elnököl, az Európai Tanácsra hagyta a Tanács különböző formációinak elnökségéről szóló döntés meghozatalát.<sup>47</sup> A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 9. Nyilatkozatban a tagállamok mellett foglaltak állást, hogy a csoportos elnökségre épülő rotációs rendszert fogják alkalmazni, figyelembe véve a tagállamok különbözőségét és az Unión belüli földrajzi egyensúlyt is. Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok továbbra is hathónapos elnökségi periódusonként

<sup>41</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 140.

<sup>42</sup> PÁNOVICS Attila: i. m. 40.

<sup>43</sup> Fehér István csoportosítása szerint ezek lehetnek szigorú értelemben vett tanácsi bizottságok, a Tanács tisztviselőinek részvételével; különböző állandó bizottságok az adott kormányok képviselőinek és esetleg ágazati érdekképviselőknél a részvételével; a Bizottsághoz köthető, de tevékenységükről a Tanácsnak is beszámoló bizottságok; valamint további kisebb bizottságok. Részletesebben lásd: FEHÉR István: 2.10. COREPER – Állandó Képviselők Bizottsága. In: *Az Európai Unió integrációja és intézményei* (szerk.: Fehér István). Szent István Egyetemi Kiadó, Gödöllő, 2004, 69–70.

<sup>44</sup> Az Európai Unióról Szóló Szerződés 16. cikk (1) bekezdése.

<sup>45</sup> Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Lisszaboni Szerződés nem határozta meg a Tanács további formációit, hanem az azokról szóló döntések meghozatalát az Európai Tanácsra bízta az Európai Unióról Szóló Szerződés 16. cikkének (6) bekezdésében. Ugyanakkor korábbi kormányközi konferenciákon (2004-ben és 2007-ben) a tagállamok már egyhangú támogatásukat fejezték ki a korábbi rendszer fenntartása mellett.

<sup>46</sup> Az Európai Unióról Szóló Szerződés 13. cikk (1) bekezdése.

<sup>47</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 143.

váltják egymást az egyes formációk élén, azzal, hogy a trió többi tagja közös program alapján segíti az elnökséget az összes feladata ellátásában.<sup>48</sup>

Az átláthatóság fokozottabb érvényesítésének céljából, a korábban megindult folyamatoknak megfelelően, a Lisszaboni Szerződés a Tanács jogalkotási aktus tervezetére vonatkozó tanácskozásait és szavazásait egyértelműen nyilvánossá tette.<sup>49</sup>

A Lisszaboni Szerződés által hozott legnagyobb változás azonban a Tanács szavazási rendszerében következett be. Ezek szerint most már egyértelműen rögzítésre és főszabályként megfogalmazásra került, hogy a Tanács döntéseit minősített többséggel hozza, kivéve, ha a Szerződések ettől eltérően rendelkeznek.<sup>50</sup> Hosszas tárgyalások eredményeként az Unió tagállamai arra jutottak, hogy 2014. október 31-ig fenntartják a jelenlegi, Nizzai Szerződés által kialakított rendszert, a módosításokat pedig csak azt követően vezetik be.<sup>51</sup>

A reformszerződés által kidolgozott rendszer így tehát 2014. november 1-jei hatállyal lép életbe, azzal, hogy 2017. március 31-ig bármely tagállam kérheti, hogy a minősített többséggel elfogadandó döntéseket a Nizzai Szerződés szerinti minősített többséggel fogadják el. Így az új rendszer kizárólagossá 2017. április 1-jén válik.

Bizonyos szinten a döntéshozatal lassulását eredményezheti az az egyesek szerint garanciális elem, melynek köszönhetően a blokkoló kisebbség létrejöttéhez szükséges népesség vagy tagállamok számának legalább háromnegyedét kitevő tagállamok kérésére a Tanács folytatja a már megkezdett tárgyalásokat egy minősített többséggel elfogadandó kérdésben, azért, hogy ésszerű határidőn belül kielégítő megoldást találjon a felvetett aggodalmakat illetően. E szabály szintén az átmeneti időszakban lesz hatályos, azaz 2014. november 1-je és 2017. március 31-e között. Azonban látni kell azt is, hogy 2017. április 1-jétől e kontrollelem nem hogy feloldódik, hanem korlátjaiban még tovább gyengül, hiszen innentől kezdődően a blokkoló kisebbség létrejöttéhez szükséges népesség vagy tagállamok számának mindössze az 55%-ára lesz szükség.<sup>52</sup> Így tehát a jelenlegi 27 tagú Európai Unióval számolva, az első periódusban 10 tagállam, vagy a népesség 26,26%-a, a másodikban pedig 7 tagállam, vagy a népesség 19,25%-a lesz szükséges egy döntés elhalasztásához.<sup>53</sup>

Ami a döntések meghozatalát illeti, 2014. november 1-jétől<sup>54</sup> megszűnnek a szavazati súlyok, és egy javaslat elfogadásához innentől kezdve, a tagállamok legalább 55%-a kell, úgy, hogy a döntést legalább 15 tagállam támogassa, akik egyben az Európai Unió legalább 65%-át képviselik.<sup>55</sup> Emellett a blokkoló kisebbség innentől kezdve legalább 4 tagállamból

<sup>48</sup> A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozatra vonatkozóan az Európai Unióról szóló szerződés 16. cikkének (9) bekezdéséről szóló Nyilatkozat.

<sup>49</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 143.

<sup>50</sup> Az egyhangúság alatt maradó területek körét részletesen lásd HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. II. Melléklet.

<sup>51</sup> Minderről részletesen a Lisszaboni Szerződés, az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. Jegyzőkönyve rendelkezik a minősített többségre vonatkozó rendelkezésekről szóló II. cím keretében.

<sup>52</sup> Lásd: a Lisszaboni Szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés 16. cikkének (4) bekezdéséről és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 238. cikkének (2) bekezdéséről szóló 7. Nyilatkozatában.

<sup>53</sup> HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 146.

<sup>54</sup> Jelen esetben figyelmen kívül hagyva a 2017. március 31-ig hatályos és korábbiakban már jelzett átmeneti rendelkezéseket.

<sup>55</sup> Amennyiben pedig nem a Bizottság vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslatára jár el a Tanács, úgy a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 72%-ának, egyben az Unió népességének 65%-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.

kell, hogy álljon. Mindezen változások elsősorban a nagyobb tagállamok népességarányuk alapján követelt súlyát erősíti a szavazások során, ami – elsősorban Németország lakosság-számához képest – alulreprezentáltságát korrigálja.<sup>56</sup>

### 3. A Mezőgazdasági Különbizottság szerepének változása a Lisszaboni Szerződés hatására

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével érzékelhető vált a Mezőgazdasági Különbizottság működésével kapcsolatos bizonytalanság a szakmán belül. A helyzet rendezését, egész pontosan a felmerülő kérdések megnyugtató tisztázását számos hazai és nemzetközi, többségében informális tárgyalás előzte meg.

Látnunk kell, hogy a Lisszaboni Szerződés aláírását követő időszakban nyíltan vagy burkoltan, esetleg csak az SCA mellett ki nem állva, de többen preferálták – hogy a szokásjogtól eltérően – az Európai Unió Tanácsai üléseinek előkészítésénél a COREPER I és II szerepe kerüljön továbbhangsúlyozásra. Mindennek azonban nyilvánvalóan több hátránya van, nem elfeledve azt sem, hogy ez a magyar érdekekkel sem azonos irányú. Amellett, hogy a COREPER ülések jelenleg is igen leterhelt formában működnek, semmi sem indokolja azt, hogy egy speciális szaktudással működő és 2013. június elejéig 1460 ülést megélt, szakmaspecifikált bizottság feladatkörét egy a jelenleg SCA hatáskörébe tartozó kérdésekkel nem foglalkozó COREPER keretébe integráljuk.

Természetesen, a fenti irányzat mellett megjelent az a gondolat is, hogy a Mezőgazdasági Különbizottság (SCA) működését fenn kell tartani a bevált szokásjogi alapokon, illetve bizonyos elemek továbbfejlesztésével. A magyar érdekek szempontjából mindenképpen szerencsésnek ítélnélhető, hogy a Tanács a jelenlegi rendszer fenntartása és fejlesztése mellett foglalt állást. Az természetesen továbbra sem lehet kérdéses, hogy a rendszert teljesen összhangba kell hozni a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változásokkal.

E körben az egyik legfontosabb lépést az Európai Unió Tanácsa elnöksége által a Mezőgazdasági Különbizottságnak küldött, 5952/10. számú dokumentum<sup>57</sup> jelentette, mely a Mezőgazdasági Különbizottság munkamódszereit taglalta.

A Mezőgazdasági Különbizottság munkamódszereinek ezt megelőző, legutóbbi felülvizsgálatára 2005-ben, az Unió bővítésével összefüggésben került sor. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43. cikke<sup>58</sup> értelmében a rendes jogalkotási eljárás, azaz az együttdöntési eljárás alkalmazási köre kiszélesítésre kerül a 40. cikk (1) bekezdésében<sup>59</sup> előírt közös piacszerzés, továbbá a közös agrárpolitika és a közös

<sup>56</sup> Részletesebben lásd HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 148.

<sup>57</sup> Az Európai Unió Tanácsa 2010. február 2-i, 5952/10. számú Tájékoztatója a Mezőgazdasági Különbizottság munkamódszereiről (a továbbiakban: Tájékoztató). A Tájékoztató egy korábbi nem végleges és nem nyilvános dokumentum aktualizált és egységes szerkezetbe foglalt változata, mely a Mezőgazdasági Különbizottság 2010. február 1-jei ülésén véglegesített szöveget rögzíti.

<sup>58</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43. cikk (2) bekezdése: „A 40. cikk (1) bekezdésében előírt közös piacszerzést, továbbá a közös agrárpolitika és a közös halászati politika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges egyéb rendelkezéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg.”

<sup>59</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 40. cikke (1) bekezdése: „A 39. cikkben megfogalmazott célkitűzések elérése érdekében létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezését. Ez a piacszerzés, az érintett terméktől függően, az alábbi formák valamelyikét ölti:

a) közös versenyszabályok;

halászati politika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges egyéb rendelkezésekre, az SCA munkamódszereinek újbóli átgondolása is szükségessé vált. Ismert, hogy az olyan területeken, ahol az együttdöntési eljárás már régebb óta bevált módszer, az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól szóló közös nyilatkozat, az együttdöntési útmutató, valamint más támogató dokumentumokban összefoglalt munkamódszerek iránymutatásul szolgálhatnak.<sup>60</sup>

A Tájékoztató nyolc kérdéscsoportot jár körbe, amelyek tekintetében a munkamódszerek változtatása, fejlesztése szükséges.

Egyrészt a dokumentumkészítés vonatkozásában rögzítésre kerül, hogy az SCA végrehajtja az Európai Unió Tanácsának 2003. március 11-i, 7105/03. számú dokumentumába foglalt magatartási kódexet, és tudomásul veszi, hogy a Titkárság jelenleg is végrehajtja a Tanács és előkészítő szervei részére történő dokumentumkészítésre vonatkozó útmutatót. Kiemelésre kerül továbbá, hogy a Titkárság által az SCA részére készítendő dokumentumok e fenti útmutató elvei szerint kell, hogy készüljenek, és megoldás-orientáltak kell legyenek. A Titkárságnak innentől kezdve módjában áll az is, hogy amennyiben több, alternatív megoldási lehetőség áll rendelkezésre, a saját ítélete alapján listát készítsen az egyes lehetőségeket támogató delegációkról. Fontos aláhúzni, hogy a fent jelzett magatartási kódex és útmutató egyes elemeit kiemelve az elvek gyakorlatba ültetése céljából az SCA kiélezítő intézkedésekről állapodhat meg.<sup>61</sup>

Másrészt, az előzetes dokumentumkészítés fázisát követően a vita rendjét is szabályozza a Tájékoztató. Ezek az eljárási szabályok kivétel nélkül a valódi problémamegoldó párbeszédet kívánják biztosítani a delegációk, az elnökség és a Bizottság képviselője között, amellett, hogy az SCA ülések lefolyásának gyorsítását célozzák, eddig sem alkalmazott, illetve a Tájékoztató kiadásáig élő, sajnálatosan rossz gyakorlatok „tiltásával”. Elsőként kerül rögzítésre, hogy az SCA üléseit megelőző munkacsoportos ülést vezető elnök szóbeli beszámolójára nincs lehetőség az SCA ülésén, így a Titkárság dokumentumainak kell tükröznie a munkacsoportban elért eredményeket, felvázolva a továbblépési lehetőségeket és a döntési kötelezettségeket. Mivel az SCA a munkacsoporthoz képest előrelépést szeretne elérni, így az elnök minden egyes alkalommal jelzi, hogy a napirendi pontok vitájára mennyi idő áll rendelkezésre. Korábban is élő gyakorlatot rögzít a Tájékoztató, mikor kiemeli, hogy nem valószínű, hogy a jelenlévők mindegyike hozzászólna egy-egy tárgyalt napirendi ponthoz. Azonban sokkal fontosabb a Tájékoztató azon rendelkezése, mely rögzíti, hogy a hozzászólás hiánya innentől kezdve beleegyezésnek tekintendő.

Egzakt formában került rögzítésre, hogy a hozzászólások terjedelme nem haladhatja meg a két percet, a Bizottság képviselőjének különleges szerepéből fakadó hozzászólásainak sérelme nélkül. E fenti előírás gyakorlatba ültetése azonban minden bizonnyal – legalábbis kezdetben – akadályokba fog ütközni, tekintettel egyes tagállamok eddigi hozzászólás-terjedelmére. A Tájékoztató a vitához kapcsolódóan kiemeli továbbá, hogy egyetértés esetén erősen javallott az előttünk szólóval való egyetértés kifejezése, az álláspont megismétlése helyett<sup>62</sup>. Ösztönözni kell a delegációkat továbbá, hogy azonos álláspont esetén

*b) a különböző nemzeti piaci rendtartások kötelező összehangolása;*

*c) egy európai piaci rendtartás.”*

<sup>60</sup> A Tájékoztató „A Mezőgazdasági Különbizottság (SCA) munkamódszerei” című pontja szerint.

<sup>61</sup> A Tájékoztató „Általános” és „Titkársági dokumentumok az SCA részére” pontjai.

<sup>62</sup> Ez idáig több delegáció részéről előszeretettel alkalmazott gyakorlat volt az előttük szóló másik tagállam álláspontjával megegyező álláspont megismétlése.

közös álláspontot fogalmazzanak meg.<sup>63</sup> Természetesen az itt felsorolt eljárási szabályok nem teljes körűek. Elég, ha csak arra gondolunk például, hogy az elnöknek mindig szem előtt kell tartania a tagállamok egyenlőségének jogát, azaz nem teheti meg, hogy egyes tagállamoknak lehetővé teszi az álláspontjuk kifejtését, míg másoktól annak ismertetése mellőzését kéri időhiányra tekintettel.

Harmadrésről rögzítésre került az utólagos dokumentumkészítés köre is, azaz, hogy a Tájékoztató kiadásától kezdődően, a Titkárság minden ülést követően összefoglaló jegyzőkönyvet fog készíteni az SCA következtetéseiről.<sup>64</sup>

Negyedrészről a Tájékoztató az elnökség feladatává teszi, hogy az érintett delegációkkal, a Bizottsággal és a Titkársággal együtt dolgozzon a megoldások feltárása érdekében az ülések közötti időszakokban. A Tájékoztató e tekintetben a korábbiakhoz képest többletjogokat biztosít az elnökség részére<sup>65</sup>, azaz konkrét problémákkal kapcsolatos konzultáció érdekében és azért, hogy a konkrét megoldási lehetőségekről az SCA-nak beszámolhasson, az érintett mezőgazdasági attasékkal együtt meghatározhatja a „célzott feladatok” egy részét.<sup>66</sup>

Ötödrészről az elnökség felelősségi körébe rendelték, hogy az a tapasztalatok fényében és a horizontális kódexek keretén belül megvalósítsa a munkamódszerek felülvizsgálatát, és a szükséges módosítások körére javaslatot tegyen.<sup>67</sup>

Hatodrészről – részben az SCA-tól kissé elrugaszkodva, de mégis ahhoz kapcsolódva – a Tájékoztató kiemeli, hogy a Tanács „egyéb kérdések”<sup>68</sup> alá tartozó napirendi pontjai felvételével kapcsolatos indítványok tekintetében a tagállamoknak önfegyelmet kell gyakorolniuk. A dokumentum mindezt a Mezőgazdasági és Halászati Tanácsban szerzett tapasztalataira alapítja. Zárójelben rögzíthetjük is, hogy nem teljesen alaptalan egyes tagállamok e területen alkalmazott gyakorlatával szembeni „puha fellépés” vagy diplomatikusabban fogalmazva „kérés”. Ugyanakkor szembetűnő számunkra, hogy a Tájékoztató senkitől nem vitatja el ilyen kérdések napirendre vételének indítványozási lehetőségét, pusztán megfontolt cselekvésre kéri a tagállamokat. Mindemellett azonban a Tájékoztató emlékeztet arra, hogy ezeket a kérelmeket magyarázó dokumentum kíséretében kell benyújtani, amennyiben lehetséges, úgy legalább egy héttel a Mezőgazdasági és Halászati Tanács ülését megelőzően.<sup>69</sup>

Áttekintve e fenti változásokat, mégis azt kell mondanunk, hogy a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódó két legjelentősebb változás a nyolcas csoportosítás alább bemutatásra kerülő hetedik és nyolcadik pontja.

Így, hetedrészről, nyilvánvalóan a legnagyobb jelentőségű változás, hogy a rendes jogalkotási eljárás köre a fentiekben vázoltak szerint kiterjesztésre került. A Tájékoztató ehhez kapcsolódóan kiemeli, hogy a fent említett dokumentumokban – azaz az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól szóló 2007. évi közös nyilatkozatban, az együttdöntési útmutatóban és az egyéb támogató dokumentumokban – meghatározott elismert együttdöntési

<sup>63</sup> A Tájékoztató „SCA-vita” pontja.

<sup>64</sup> A Tájékoztató „Titkársági dokumentumok az SCA részére” pontja.

<sup>65</sup> Amennyiben ahhoz az SCA is előzetes beleegyezését adja.

<sup>66</sup> A Tájékoztató „SCA-vita” pontja.

<sup>67</sup> Uo.

<sup>68</sup> Angolul: Any Other Business (AOB).

<sup>69</sup> A Tájékoztató „A Tanács „Egyéb kérdések” alá tartozó napirendi pontjai” pontja.



munkamódszereket az SCA végrehajtja, és egyúttal tudomásul veszi, hogy a Titkárság már jelenleg is végrehajtja a bevált munkamódszerekről szóló kézikönyvet.<sup>70</sup>

És végül, nyolcadrésről, a Tájékoztató rögzíti, hogy az SCA kidolgozza azt az eljárást, melyet abban az esetben kell követni, amikor a Mezőgazdasági Különbizottság szintjén folytatott vita nélkül tűznek napirendi pontokat a tanácsülés napirendjére. Mindez elsősorban furcsának hangozhat, ha csak arra gondolunk, hogy az SCA szerepe pont a vita alkalmazása, annak érdekében, hogy lehetőség szerint „A” napirendi pontként kerülhessen a Tanács elé a javaslat. Ez is oka lehetett annak, hogy néhány tagállam nem tartotta célszerűnek az Elnökség által javasolt „I/A” eljárás bevezetését. Eljárási szabályok keretében a Tájékoztató rögzítette, hogy a „vita nélkül elfogadható napirendi pont” felvétele nem akadályozza, hogy a javaslat elfogadása során szavazási szándékot jelentsen be a tagállam, a Tanács jegyzőkönyvében nyilatkozatot rögzítsen, illetve ideiglenes beleegyezését visszavonja. Azért, hogy az ilyen jellegű hozzászólások lehetőség szerint elkerülhetőek legyenek, a delegációk és a Bizottság még az ülés előtt írásban ismertetik álláspontjukat. Természetesen, ha bármelyik delegáció kifogást emel egy vita nélkül elfogadható napirendi pont felvétele ellen, úgy a szóban forgó napirendi pont ennek megfelelően megvitatásra kerül az ülésen.<sup>71</sup>

#### 4. Következtetések

Ha a szervezeti kereteket nézzük, akkor a legfontosabb változtatások között említhető, hogy a Lisszaboni Szerződés önálló intézményként nevesítette az Európai Tanácsot, még következetesebben elkülönítve ezáltal a Tanácstól azt, vagy hogy az Általános Ügyek és Küllapcsolatok Tanácsát két formációra bontotta. Jelen vizsgálódás szempontjából azonban sokkal fontosabb kérdés, hogy a Tanács egyes formációira vonatkozó szabályok, így például a szavazás rendszere, hogyan változott eddig és hogyan fog megváltozni a jövőben, mert ezáltal válik jobban érthetővé, hogy az egyes előkészítő szervek szerepe hogyan alakul a jövőben. Mindemellett elsődleges céлом volt, hogy az együttdöntési eljárás kiterjesztésével összefüggésben, az SCA ideig-óráig bizonytalannak tűnő helyzetét is megvizsgáljam.

Azonban itt is rögzíteni kell, hogy a Mezőgazdasági Különbizottság jövőjét érintő változások fontossága nem csak direkt, hanem indirekt formában is megragadható. Közvetlen eredményként jelenik meg ugyanis, hogy a munkamódszerek változása pozitív irányba fogja befolyásolni az SCA működését, ahogy azt a fentiekben írtak is mutatják. Másrészt, ezen intézkedések indirekt formában azt is jelzik számunkra, hogy a Mezőgazdasági Különbizottság fennmaradása vagy feladatainak COREPER-be integrálása gondolatának a helyes elvetése jelen fázisban már eldöntöttnek minősíthető. Azzal ugyanis, hogy az SCA munkamódszereinek módosításáról születik döntés, és egyúttal e dokumentumban jelzéssel is élnek, hogy mindezt a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változásokhoz igazodva kívánják megtenni, mindezzel azt is aláhúzzák, hogy az SCA további működése nem kérdéses. A munkamódszerek ilyen irányú módosítását tehát bátran tekinthetjük egy olyan dokumentumnak, mellyel a Mezőgazdasági Különbizottság, illetve a Mezőgazdasági és Halászati Tanács az SCA szerepét erősíti meg a megújított működési rendszerben.

<sup>70</sup> A Tájékoztató „Együttdöntés („rendes jogalkotási eljárás”) pontja.

<sup>71</sup> A Tájékoztató „Vita nélkül elfogadható napirendi pontok” pontja.

*1. sz. melléklet*<sup>72</sup>*Az Európai Unió Tanácsának elnökségét 2000 és 2020 között betöltő tagállamok listája*

<b>2000</b>	I. félév	<b>Portugália</b>
	II. félév	<b>Franciaország</b>
<b>2001</b>	I. félév	<b>Svédország</b>
	II. félév	<b>Belgium</b>
<b>2002</b>	I. félév	<b>Spanyolország</b>
	II. félév	<b>Dánia</b>
<b>2003</b>	I. félév	<b>Görögország</b>
	II. félév	<b>Olaszország</b>
<b>2004</b>	I. félév	<b>Írország</b>
	II. félév	<b>Hollandia</b>
<b>2005</b>	I. félév	<b>Luxemburg</b>
	II. félév	<b>Egyesült Királyság</b>
<b>2006</b>	I. félév	<b>Ausztria</b>
	II. félév	<b>Finnország</b>
<b>2007</b>	I. félév	<b>Németország</b>
	II. félév	<b>Portugália</b>
<b>2008</b>	I. félév	<b>Szlovénia</b>
	II. félév	<b>Franciaország</b>
<b>2009</b>	I. félév	<b>Csehország</b>
	II. félév	<b>Svédország</b>
<b>2010</b>	I. félév	<b>Spanyolország</b>
	II. félév	<b>Belgium</b>

<sup>72</sup> Az 1. sz. melléklet forrása: HORVÁTH Zoltán–ÓDOR Bálint: i. m. 142. és 144. és SZÁJER József–LAKY Zsuzsanna–TAPASZTÓ Szabolcs: i. m. 30–31., valamint 33.

<b>2011</b>	I. félév	<b>Magyarország</b>
	II. félév	<b>Lengyelország</b>
<b>2012</b>	I. félév	<b>Dánia</b>
	II. félév	<b>Ciprus</b>
<b>2013</b>	I. félév	<b>Írország</b>
	II. félév	<b>Litvánia</b>
<b>2014</b>	I. félév	<b>Görögország</b>
	II. félév	<b>Olaszország</b>
<b>2015</b>	I. félév	<b>Lettország</b>
	II. félév	<b>Luxemburg</b>
<b>2016</b>	I. félév	<b>Hollandia</b>
	II. félév	<b>Szlovákia</b>
<b>2017</b>	I. félév	<b>Málta</b>
	II. félév	<b>Egyesült Királyság</b>
<b>2018</b>	I. félév	<b>Észtország</b>
	II. félév	<b>Bulgária</b>
<b>2019</b>	I. félév	<b>Ausztria</b>
	II. félév	<b>Románia</b>
<b>2020</b>	I. félév	<b>Finnország</b>

2. számú melléklet<sup>73</sup>Az egyes tagállamok szavazatainak súlya a jelenlegi rendszerben  
és 2004. május 1-je előtt

Ország	Népesség aránya az EU-27-ben	Szavazatok száma az EU-27-ben	Szavazatok aránya az EU-27-ben	Népesség aránya az EU-15-ben, 2004. május 1-je előtt	Szavazatok száma az EU-15-ben, 2004. május 1-je előtt	Szavazatok aránya az EU-15-ben, 2004. május 1-je előtt
Németország	16,73%	29	8,41%	21,85%	10	11,49%
Franciaország	12,76%	29	8,41%	15,71%	10	11,49%
Egyesült Királyság	12,26%	29	8,41%	15,78%	10	11,49%
Olaszország	11,92%	29	8,41%	15,35%	10	11,49%
Spanyolország	8,88%	27	7,84%	10,49%	8	9,20%
Lengyelország	7,74%	27	7,84%	–	–	–
Románia	4,38%	14	4,06%	–	–	–
Hollandia	3,31%	13	3,77%	4,19%	5	5,75%
Görögország	2,26%	12	3,48%	2,80%	5	5,75%
Portugália	2,14%	12	3,48%	2,65%	5	5,75%
Belgium	2,13%	12	3,48%	2,72%	5	5,75%
Csehország	2,08%	12	3,48%	–	–	–
Magyarország	2,04%	12	3,48%	–	–	–
Svédország	1,84%	10	2,90%	2,35%	4	4,60%
Ausztria	1,68%	10	2,90%	2,15%	4	4,60%
Bulgária	1,57%	10	2,90%	–	–	–
Dánia	1,10%	7	2,03%	1,41%	3	3,45%
Szlovákia	1,09%	7	2,03%	–	–	–
Finnország	1,07%	7	2,03%	1,37%	3	3,45%

<sup>73</sup> A 2. sz. melléklet forrása: HORVÁTH Zoltán-ÓDOR Bálint: i. m. 142. és 144. és SZÁJER József-LAKY Zsuzsanna-TAPASZTÓ Szabolcs: i. m. 30–31., valamint 33.

---

<b>Írország</b>	0,85%	7	2,03%	0,99%	3	3,45%
<b>Litvánia</b>	0,69%	7	2,03%	–	–	–
<b>Lettország</b>	0,47%	4	1,16%	–	–	–
<b>Szlovénia</b>	0,41%	4	1,16%	–	–	–
<b>Észtország</b>	0,27%	4	1,16%	–	–	–
<b>Ciprus</b>	0,16%	4	1,16%	–	–	–
<b>Luxemburg</b>	0,09%	4	1,16%	0,11%	2	2,30%
<b>Málta</b>	0,08%	3	0,87%	–	–	–
<b>Összesen</b>	100,00%	345	100%	100%	87	100%

## **A MUNKAKÉPESSÉG HELYE ÉS SZEREPE A NÉMET ÉS A MAGYAR JOGRENDENBEN\***

JAKAB NÓRA\*\*

A tanulmány a munkaképesség helyét vizsgálja a német és magyar jogrendszerben, a társadalombiztosítás keretén belül. Megállapítható, hogy a munkaképesség viszonylagos természetű, a biztosítási jogviszonyhoz kapcsolódó fogalom. A magyar jogban nem a fogyatékossgal élő emberek, hanem a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkaképességének mérésére szolgál a foglalkoztatási rehabilitáción belül. A tanulmány többek között rámutat arra, hogy a fogyatékossgal élő emberek és a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatási kérdésének kezelése érdekében egységes definíció megfogalmazásra van szükség, s javasolja a csökkent munkaképességű munkavállaló fogalmának újbóli bevezetését.

**Kulcsszavak:** munkaképesség, rehabilitáció, megváltozott munkaképességű munkavállaló, keresőképesség, fogyatékossg.

The paper deals with the work ability issue in the German and Hungarian legal system within the social security. Work ability is a relative definition and is linked to services in the social security system. In the Hungarian law work ability refers to the assessment of capabilities of employees with changed working abilities within the vocational rehabilitation. It is recommended amongst others that a unified definition shall be used in order to help the employment situation of disabled people and employees with changed working abilities. The paper suggests the introduction of the definition of people with reduced working ability.

**Keywords:** work ability, rehabilitation, employee with changed working ability, earning capacity, disability.

### **1. Bevezető gondolatok**

A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony; helyzetük javítása és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.<sup>1</sup> Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgügyet érintő jogszabályok területén, a fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.

---

\* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával, a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzetközi Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

\*\* Dr. JAKAB NÓRA, PhD  
egyetemi adjunktus  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
civnora@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról.

Az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek (a továbbiakban mentálisan sérült emberek) foglalkoztatása mellett felszólaló szakemberek gyakori érve az, hogy a cselekvőképesség nem egyenlő a munkaképességgel, azaz a munkavállalói minőséget nem a cselekvőképességtől, hanem a munkaképességtől kellene függővé tenni. Ez fogalmazódott meg többek között az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 3360/2003. számú ügyben hozott jelentésében, a K/4322/1. számú parlamenti irományban, Gombos Gábor<sup>2</sup> és Gurbai Sándor<sup>3</sup> észrevételeiben. Ez vezetett arra, hogy közelebbről megvizsgáljam a munkaképesség fogalmát. Jelen tanulmányban nem a cselekvőképesség és munkaképesség viszonyát elemzem, kifejezetten a munkaképességre koncentrálok, s próbálom megérteni a mögötte meghúzódó szabályozási elveket. Kérdéseim az alábbiak:

- Mennyiben segíthet a munkaképesség fogalmának körbejárása a mentálisan sérült emberek munkajogi jogalanyisági problémájának megoldásában?
- A munkaképesség mérése egy adott személy munkavégzési perspektíváinak prognosztizálását jelenti?
- A munkaképesség mennyire a rehabilitációhoz és mennyire a társadalombiztosítási ellátásokhoz kapcsolódó fogalom?

A munkaképesség fogalmát a meglévő szabályozáson keresztül ragadhatjuk meg. Ez tulajdonképpen azon jogszabályhelyek és jogi környezet elemzését jelenti, ahol a munkaképesség kifejezés előfordul, azonban csakis akkor, ha azt a téma szempontjából relevánsnak találtam. A vizsgálat elején hipotéziseim a következőképpen hangzanak:

- A munkaképesség német és a magyar jogrendszerben elfoglalt jelenlegi helye, valamint jogpolitikai célja szerint nem lehet megoldás a célcsoport foglalkoztatási problémájára.
- A munkaképesség jellemzője a jelenlegi magyar és német szabályozás alapján a viszonylagosság és a biztosítási típusú ellátásokhoz kötöttség.
- A munkaképesség mérhető.
- A munkaképesség nem kifejezetten a fogyatékossgal élő emberek munkavégzésre való képességét jelenti.
- A munkaképesség fogalma a célcsoport esetében csak akkor alkalmas a munkajogi jogalanyiság problémájának megoldására, ha koncepciója kiszélesedik, és nem csak a biztosítási jogviszonnal rendelkezők munkaképességének változását jelenti.
- Indokolt lehet a megváltozott munkaképesség helyett a csökkent munkaképesség fogalom bevezetése.

A fogyatékossgot, azaz az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgot nem az öregedésből fakadó kérdésként, hanem fogyatékossgának minősülő – vele született vagy szerzett –, rendkívüli állapotból fakadó kérdésként kezelem. Ha szerzett, akkor ez a megváltozott munkaképesség kategóriáját jelenti, éppen ezért elengedhetetlen a megváltozott, illetve csökkent munkaképességű személyekre/munkavállalókra vonatkozó lehatárolt vizsgálat is. Ráadásul, ha a munkaképességet vizsgáljuk, akkor az egyértelműen a megváltozott munkaképességű munkavállalóra vonatkozó szabályozás vizsgálatára irányítja rá a figyelmet. A továbbiakban ezt vizsgálom a német és a magyar jogrendszerben.

<sup>2</sup> <http://moodle.disabilityknowledge.org/course/view.php?id=12> (letöltés ideje: 2011. 03. 01.).

<sup>3</sup> GURBAI, Sándor: Presentation on Hungary's situation regarding the rights of people with intellectual disabilities, <http://e-include.eu/en/legal-network-news/other-legal-issues/119-presentation-on-hungarys-situation-regarding-the-rights-of-people-with-intellectual-disabilities> (letöltés ideje: 2011. 03. 01.).

## 2. A munkaképesség helye és szerepe Németországban

### 2.1. Bevezetés – munkaképtelenség a munkajogban és szociális jogban

A munkaképtelenség fogalma legelőször 1876-ban jelent meg a szociális jogban, majd valamivel később a betegbiztosításban 1883-ban is alkalmazták. Az 1909–1910 között született, biztosítási ágakat szabályozó törvényekben a keresőképtelenség fogalmát használták mint a jogosultság iránti igény feltétele. Táppénz munkaképtelenség esetén, baleseti nyugdíj baleset miatt előállt keresőképtelenség esetén, rokkantsági nyugdíj pedig rokkantság esetén járt. A munkaképtelenség a keresőképtelenséget jelentette, de hogy miért használtak különböző fogalmakat, arra egyelőre nincs megnyugtató válasz.<sup>4</sup> *Kippenberger* a bírói gyakorlatban alkalmazott munkaképtelenség fogalmából indult ki, amely szerint a biztosított egyáltalán nem vagy csak saját testi épségre veszélyeztetése árán képes folytatni az eddigi jövedelemszerző tevékenységét.<sup>5</sup> Vizsgálódásai során felmerült benne a kérdés, hogy vajon fennáll-e akkor a munkaképtelenség, ha a megbetegedett személy az eddigi tevékenységét nem, azonban más hasonló, illetve azonos értékű tevékenységet képes ellátni.<sup>6</sup>

A munkajogban a betegszabadságra vonatkozó szabályozásban a munkaképtelenség fogalmát kezdetben nem alkalmazták, majd a munkavállalók gazdasági biztonsága érdekében 1957-ben az *Arbeiterkrankheitsgesetz* vezette be a munkaképtelenség fogalmát, amelyen a munkavégző tevékenységre való képtelenséget értették.<sup>7</sup>

Természetesen, habár a fogalom mind a szociális, mind a munkajogban megjelenik, teljesen más funkciójuk van; a viszonylagosság így itt a jogterületek szintjén jelenik meg, s nem a munkahely- és tevékenységvédelem szabályokban. Munkaviszony esetén betegszabadság idejére járó ellátás folyósításának alapja a munkaképtelenség, amely így előfeltételnek tekinthető, míg a szociális jogban nem előfeltétel, hanem a táppénz folyósításának egyik oka.<sup>8</sup> A szociális jogban tehát a betegség és a munkaképtelenség között ok-okozati összefüggés áll fenn. Ezt számos döntés támasztja alá.<sup>9</sup>

Munkaképességhez hasonló fogalmakkal a *Sozialgesetzbuch* (a továbbiakban SGB) VI. és SGB IX. szakaszaiban találkozhatunk.<sup>10</sup> Kifejezetten a fogyatékossgal élő emberek részvételéről és rehabilitációjáról szóló IX. törvénykönyvben az alábbi fogalmak jelennek meg:

- teilweise Erwerbsminderung (részleges keresőképesség-csökkenés),
- volle Erwerbsminderung (teljes keresőképesség-csökkenés),
- Erwerbsminderung auf Zeit (átmeneti keresőképesség-csökkenés),

<sup>4</sup> Alexander KIPPENBERGER: *Die Arbeitsunfähigkeit im Sozial- und Arbeitsrecht*. Dissertation, Kassel, 1993, 4–5.

<sup>5</sup> Uo. 3.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> Uo. 7.

<sup>8</sup> Alexander KIPPENBERGER: i. m. 18. A munkaképtelenség fogalmának ezen két iránya meglehetősen zavart keltő, pedig a jogalkotónak lehetősége nyílt volna a fogalmi tisztázásra, mivel az *Arbeiterkrankheitsgesetz* korábban született meg, mint a betegszabadságra vonatkozó előírások. Lásd erről bővebben: Alexander KIPPENBERGER: i. m. 17–19. Lásd még TÓTH Hilda: *A táppénzről*. PhD-értekezés. Miskolc, 2010.

<sup>9</sup> Ezek a döntések viszonylag korán születtek meg. Lásd: RVA, Urt. v. 16.11.1914, Az. II a K 56/14, AN 1914, 813, Nr. 1933.; RVA, Urt. v. 04.12.1916, Az. II a K 268/16, AN 1917, 252, Nr. 2302.

<sup>10</sup> Lásd erről történetiségében Alexander KIPPENBERGER: i. m. 7–8.



- Berufsunfähigkeit (foglalkozás folytatására való képtelenség),
- Erwerbsunfähigkeit auf Zeit (átmeneti keresőképtelenség),
- Arbeitsunfähigkeit (munkaképtelenség).

## 2.2. A munkaképesség fogalom megjelenése a hatályos joganyagban

Ha a munkaképtelenség *Kippenberger* fogalmából indulunk ki, akkor meg kell említenünk, hogy a *Bundesarbeitsgerichtshof* (Szövetségi Munkaügyi Bíróság) több döntésében a munkaképtelenséggel egy új megközelítést is bevezetett, amely szerint munkaképtelen az, aki számára a tevékenység elvégzése ésszerűtlen lenne.<sup>11</sup> Ennek tipikus esete, amikor a munkavállaló el tudná látni tevékenységét, azonban indokoltabb volna, ha gyógykezelésben részesülne. Így habár elvileg munkaképes, gyakorlatilag mégsem az.<sup>12</sup>

A bevezetőben felsorolt fogalmak a *Schwerbehindertenrecht* (Súlyosan fogyatékos személyek jogáról szóló törvény) felmondási korlátozásról szóló szabályai között találhatóak, amely szerint egy súlyos fogyatékos személy munkaviszonyának megszüntetéséhez az Integrációs Hivatal (a továbbiakban *Integrationsamt*) hozzájárulására van szükség, ha a megszüntetésre felmondás nélkül az alábbi okokból kerül sor: részleges keresőképesség-csökkenés, átmeneti keresőképesség-csökkenés, foglalkozás folytatására való képtelenség, átmeneti keresőképtelenség.<sup>13</sup>

A csökkent munkateljesítmény fogalmával szintén az SGB IX. II. részében találkozunk, amikor is a 72. § szerint a foglalkoztatási kötelezettség teljesítésekor a fogyatékoságuk miatt csökkent munkateljesítménnyel rendelkezők is beszámíthatók a kvótába. Az indoklás itt rögzíti, hogy csökkent a munkateljesítménye annak, aki az ép munkavállalóhoz képest körülbelül egyharmaddal kisebb munkateljesítménnyel rendelkezik.<sup>14</sup>

A munkaképesség fogalma a munkaviszonyban álló, súlyosan fogyatékos személy munkahelyen megvalósuló védelméhez kapcsolódik. Ha a súlyosan fogyatékos munkavállaló egy éven belül több mint hat hétig szakadatlanul vagy ismételt munkaképtelen, a munkáltató az illetékes érdekképvisellel, ideértve a súlyosan fogyatékos személy részvételével működő érdekképviselőt is, meghatározza, hogy milyen módon lehet a munkaképtelenséget megszüntetni, az újabb munkaképtelenség milyen szolgáltatásokkal és segítséggel előzhető meg, és hogyan lehet a munkahelyet megtartani. Ez az úgynevezett *betriebliches Eingliederungsmanagement*, amelynek munkájában szükség esetén az üzemornos is részt vesz.<sup>15</sup>

Az SGB VI. (*Gesetzliche Rentenversicherung – törvényi nyugdíjbiztosítás*), 2001. január 1-je előtt tartalmazta a keresőképtelenség fogalmát, amely szerint azt tekintették keresőképtelennek, aki betegsége vagy fogyatékosága miatt előre nem látható ideig nem volt ab-

<sup>11</sup> Lásd például BAG, Urt. v. 14.01.1972, Az. 5. AZR 264/71, AP. Nr. 12. A *Kippenberger* fogalom az állapot rosszabbodásának a veszélyét is tartalmazza. Ez még a porosz felső közigazgatási bíróság gyakorlatában jelent meg 1889-ben. Az egyetlen döntés, amely a veszély kérdését taglalta 1917-ből származik. Tulajdonképpen munkaképtelenség még nem áll fenn ezekben az esetekben, de a tevékenység tovább folytatása minden bizonnyal azt eredményezné. Lásd erről bővebben: Alexander KIPPENBERGER: i. m. 49–54.

<sup>12</sup> Alexander KIPPENBERGER: i. m. 44–45.

<sup>13</sup> SGB IX. 92. §.

<sup>14</sup> KOSSENS–VON DER HEIDE–MAASS: *SGB IX. Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*. Kommentar, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2009, 263.

<sup>15</sup> SGB IX. 84. §.

ban az állapotban, hogy keresőtevékenységet folytasson, vagy nem volt képes a havi munkabérének 1/7-ed részét megkeresni. Ide tartoztak még azok, akik fogyatékoságuk fajtája és súlya miatt nem voltak képesek megjelenni az általános munkaerőpiacon.<sup>16</sup> A foglalkozás folytatására való képtelenség a keresőképtelenség további korlátozását jelenti, azaz azon belül helyezkedik el. Aki keresőképtelen (*erwerbsunfähig*), egyben foglalkozás folytatására (*berufsunfähig*) is képtelen volt. Ugyanakkor a keresőképtelenség megállapításakor az eddig végzett foglalkozás nem bírt relevanciával. Az volt döntő, hogy a megmaradt teljesítőképeség birtokában az általános munkaerőpiacon bármilyen tevékenység elvégezhető-e. A szakmai képességek tehát a betegség vagy fogyatékoság miatt csökkentek. A munkaviszonyban nem álló biztosított részére az volt a meghatározó, hogy a munkaerőpiac általános feltételeinek megfelelően tudott-e rendszeresen dolgozni és ezzel a csekély mértékűnél nagyobb összegben díjazásban részesülni.<sup>17</sup>

Részleges keresőképességen értjük azt, amikor a személy betegség vagy fogyatékoság miatt előre nem látható ideig nincs olyan állapotban, hogy az általános munkaerő-piaci feltételeknek megfelelően naponta legalább hat órát keresőképes legyen, azaz keresőtevékenységet folytasson. A biztosított 65. életéve betöltéséig jogosult részleges keresőképesség-csökkenés esetén járó nyugellátásra, ha részben csökkent a keresőképessége; a keresőképesség-csökkenést megelőző utolsó öt évben biztosítási jogviszony alapján három évig teljesítette járulékfizetési kötelezettségét és az általános – öt év időtartamú – várakozási idővel rendelkezik.<sup>18</sup> Az *Integrationsamt* mérlegelési jogkörében eljárva a döntés meghozatalakor számba veszi azt is, hogy a munkáltatónál felajánlható-e másik munkakör, különösen fontos, hogy van-e mód a részmunkaidőben történő foglalkoztatásra.<sup>19</sup>

A biztosított 65. életéve betöltéséig jogosult teljes keresőképesség-csökkenés esetén járó nyugellátásra, ha teljes mértékben csökkent a keresőképessége; a keresőképesség-csökkenést megelőző utolsó öt évben biztosítási jogviszony alapján három évig teljesítette járulékfizetési kötelezettségét és az általános – öt év időtartamú – várakozási idővel rendelkezik. Teljesen csökkent keresőképességgel rendelkezik az, aki:

- betegség vagy fogyatékoság miatt előre nem látható ideig nincs olyan állapotban, hogy az általános munkaerő-piaci feltételeknek megfelelően naponta legalább három óra időtartamban keresőképes legyen, azaz keresőtevékenységet folytasson,
- az a biztosított, aki fogyatékosága típusa és súlyossága miatt az általános munkaerőpiacon nem képes megjelenni,
- az a biztosított, akinek a keresőképessége a várakozási idő megléte előtt teljesen csökkent az általános munkaerőpiacra történt sikertelen integrálás idejében. Ez utóbbi esetben a várakozási idő 20 év, ha a teljesen csökkent keresőképesség szakadatlanul fennáll.<sup>20</sup>
- Az átmeneti keresőképesség-csökkenés a keresőképesség csökkenéshez kapcsolódó nyugellátások folyósításának fogalmi eleme, ugyanis ezen biztosítási esemény esetében a nyugellátás csak átmenetileg, leghosszabb három évig folyósítható, ez az időszak pedig meghosszabbítható. Leghamarabb a keresőképesség csökkenésének fellépésétől számított hetedik hónaptól kezdődhet a folyósítás. Az *Integrationsamt* a

<sup>16</sup> DÖRFLER, H.–EISENMENGER, W.; LIPPERT, H.-D.; WANDL, U. (szerk.): *Medizinische Gutachten*. Springer, 2008, 32–33.

<sup>17</sup> DÖRFLER, H.–EISENMENGER, W.; LIPPERT, H.-D.; WANDL, U. (szerk.): i. m. 33.

<sup>18</sup> SGB VI. 43. § (1), 50. § (1).

<sup>19</sup> KOSSENS–VON DER HEIDE–MAASS: i. m. 358.

<sup>20</sup> SGB VI. 43. § (2) és (6), 50. § (2).

döntés meghozatalakor azt mérlegeli, hogy a munkáltató rendelkezésére állnak-e egyéb áthidaló megoldások.<sup>21</sup>

A csökkent keresőképesség miatt folyósított nyugellátások reformjáról szóló törvény (a továbbiakban „Reform”) alapján 2001. január 1-től nincs különbség a foglalkozás folytatására való képtelenség (*Berufsunfähigkeit*) és a keresőképtelenség (*Erwerbsunfähigkeit*) fogalmak között, s egységes biztosítási esemény lett a keresőképesség csökkenése.<sup>22</sup> Az eddig kifejtett tevékenység helyett a fentebb is ismertetett, általános munkaerő-piaci feltételek az irányadóak.<sup>23</sup> A foglalkozás folytatására való képtelenség miatt folyósított nyugellátásokat az 1961. január 1. után született biztosítottak esetében megszüntették. A 2000. december 31-én fennálló igények a 65. életév betöltéséig továbbra is érvényesíthetőek, mindaddig, amíg a folyósítás feltételei fennállnak.<sup>24</sup> Ugyanakkor mivel az ellátást a törvény az 1961. január 1. előtt született személyek esetében megőrizte, ezért indokolt maradt a *berufsunfähig*, azaz a foglalkozás folytatására való képtelen fogalom megadása. Ezek szerint olyan biztosítottakról van szó, akiknek a keresőképessége fogyatékoság vagy betegség miatt, más, testileg, értelmileg, lelkileg egészséges, hasonló képesítéssel és ismeretekkel rendelkező biztosított keresőképességéhez viszonyítva kevesebb mint hat órára lecsökkent. A keresőképesség megítélésénél mindazokat a tevékenységeket számításba kell venni, amelyek a biztosított képességének megfelelnek, ideértve képzettsége megszerzésének tartamát és tartalmát, eddigi foglalkozását és annak követelményeit. Aki legalább hat órában, napon-ta bármilyen tevékenységet el tud látni, az nem tekinthető foglalkozás folytatására képtelennek.<sup>25</sup>

A Reform következtében a keresőképtelenség miatti nyugellátások megszűntek, és azokat a keresőképesség-csökkenés miatt folyósított nyugellátások váltották fel. A 2000. december 31-én fennálló, keresőképtelenség okán keletkező igények abban az esetben érvényesíthetőek, ha megfelelnek a törvényi feltételeknek.<sup>26</sup>

A betegbiztosítás szabályai között is találkozunk a munkaképtelenség fogalmával. A biztosított betegség miatti munkaképtelenség esetén jogosult táppénzre, továbbá ha betegbiztosító intézet költségére kórházi kezelésben részesül.<sup>27</sup> Mihelyt a biztosított rehabilitációs szolgáltatásra válik jogosulttá a keresőképesség csökkenése okán, a táppénz folyósítását meg kell szüntetni.<sup>28</sup>

### 2.3. Értékelés

Hogyan jelenik meg tehát a német jogrendszerben a munkaképtelenség-fogalom? Maga a „munkaképtelenség” közvetetten fordul elő, a keresőképtelenség vezethet olyan időszakhoz, amelyben a biztosított nem képes megjelenni az általános munkaerőpiacon. Azaz kap-

<sup>21</sup> SGB VI. 102. § (2), KOSSENS–VON DER HEIDE–MAASS: i. m. 358.

<sup>22</sup> Miben is különbözhetnek egymástól a *Berufsunfähig* és *Arbeitsunfähigkeit* fogalmak? A *berufsunfähig* fogalom a betegbiztosítás körébe tartozott, éppen ezért az átmeneti jellege dominált, míg az *arbeitsunfähig* a nyugellátások jogosultsági feltételei közé tartozott, és a tartósság jellemezte. Lásd erről bővebben Alexander Kippenberger: i. m. 8–10.

<sup>23</sup> KOSSENS–VON DER HEIDE–MAASS: i. m. 359., DÖRFLER, H.; EISENMENGER, W.; LIPPERT, H.-D.; WANDL, U. (szerk.): i. m. 34.

<sup>24</sup> SGB VI. 302.b §, KOSSENS–VON DER HEIDE–MAASS: i. m. 359.

<sup>25</sup> SGB VI: 240. § (2), DÖRFLER, H.; EISENMENGER, W.; LIPPERT, H.-D.; WANDL, U. (szerk.): i. m. 33.

<sup>26</sup> SGB VI. 314b. §.

<sup>27</sup> SGB V. 44. §.

<sup>28</sup> SGB V. 51. §.

csolat van a munkaképtelenség és keresőképtelenség között. A munkaképtelenség oka a keresőképtelenség, és ez fordítva is igaz.

Amint a vizsgálódásból is láthatjuk, a fogalom a társadalombiztosítás körében a nyugellátások és a táppénz folyósítása esetén is felmerül.<sup>29</sup> A munkaképesség fogalma így egyértelműen a biztosítottakra terjed ki. Mi történik azonban azokkal, akik jövedelemszerző tevékenységet egyáltalán nem folytattak? Tekinthetők egyáltalán munkaképtelennek? *Kippenberger* példaként a tanulókat, gyakornokokat, háziasszonyokat hozza fel; azonban, ha ezt tovább gondoljuk, ide tartoznak természetesen az intellektuális és pszichoszociális fogyatékosokkal élő emberek is. A régi irodalom szerint ezek a személyek is lehetnek munkaképtelenek, ugyanis nem szükséges a tényleges jövedelem megszerzése. A későbbiekben biztosítási ágak szerint merült a fel a kérdés rendezése. Mivel a munkaképtelenség fogalma oly módon összekapcsolódott az eddig végzett tevékenységgel, balesetbiztosítás esetében például kizárt az említett kör munkaképtelensége. Betegbiztosítás szempontjából az alanyi kör munkaképtelenségét nem zárták ki, bizonyos körülmények között. Erre csak akkor van lehetőség, ha a biztosított képes tevékenysége továbbfolytatására. Mindenképpen szükség van egy olyan tevékenységre, amely alapján a munkaképtelenség mérhető.<sup>30</sup> Ez mutatja a munkaképesség viszonylagosságának harmadik aspektusát, azaz meghatározza az eddig végzett tevékenység is, hiszen az a viszonyítás alapja.

A német szabályozásban igazolva láttuk, hogy a munkaképesség fogalma viszonylagos, és biztosításhoz kötött természettel rendelkezik. Szoros kapcsolatot vélünk a keresőképesség és munkaképesség között. Emiatt a keresőképesség szintjeinek munkaképességre vetítését megfontolandóan tartjuk: részleges keresőképesség/munkaképesség-csökkenés, átmeneti keresőképesség/munkaképesség-csökkenés, átmeneti keresőképtelenség/munkaképtelenség, teljes keresőképtelenség/munkaképtelenség.

### 3. A munkaképesség helye, szerepe a magyar jogrendszerben

#### 3.1. Munkaképesség a jogszabályokban

A munkaképesség fogalmának meghatározására jogszabályhelyek elemzésén keresztül jutunk el. A fogalom szolgáltatások és ellátások igénybevétele során merül fel. Elemzésre kerül a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalma is, amely a német „csökkent munkaképességű munkavállaló” fogalmának feleltethető meg.

##### 3.1.1. Szakmai munkaképesség és munkakészség 2007 és 2012 között

A szakmai munkaképesség fogalma a már hatályon kívül helyezett rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény indoklásában szerepelt. Eszerint: „*szakmai munkaképesség a jelenlegi vagy az egészségkárosodást megelőző munkakörben, illetve a képzettségnek megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra való alkalmasság.*”<sup>31</sup>

A jogalkotó felismerte azt, hogy a rokkantsági ellátások folyósítása államtól való függőséget generál, és az egészségkárosodást szenvedett személyek a passzivitást választják

<sup>29</sup> Táppénz folyósítása esetén abból kellene kiindulni, hogy ezen ellátás célja a kieső jövedelem pótlása, s ebben az esetben a munkaképtelenség megítélésakor az eddig kifejtett tevékenységet kell alapul venni.

<sup>30</sup> Alexander KIPPENBERGER: i. m. 69–70.

<sup>31</sup> A már hatályon kívül helyezett 2007. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban Rbj. törvény) 1. § e.

mintsem, hogy a bizonytalan munkaerőpiacon vállaljanak munkát.<sup>32</sup> A törvény hatálybalépését követően 2012. január 1-ig csak azok részesültek rokkantsági nyugellátásban, akik teljes értékű munka végzésére rehabilitációval sem voltak képessé tehetőek. Az új rendszer megteremtésének legfontosabb alappillére egy olyan korszerű minősítési rendszer megteremtése volt, amely az egész szervezetre vonatkoztatott egészségkárosodás és a szakmai munkaképesség-változás (a betöltött, illetve betölthető munkakörtől függő) megállapítása mellett nem az elveszett, hanem a megmaradt, a fejleszhető képességekre, a rehabilitációs esélyekre koncentrált. Ezzel megalapozta az érintettek visszatérését a munkaerőpiacra, és az igénylők állapotának sokoldalúbb, realisabb értékelésével objektívebben állapította meg az ellátásokra való jogosultságot. Ennek érdekében szükséges volt egy olyan, a társadalombiztosítási, foglalkoztatási, valamint szociális ellátó- és szolgáltató rendszer szakértői háttérrel képező hálózat kialakítása, tevékenységének meghatározása, amely alkalmas az egészségi állapot változásához kötődő jogosultságok komplex, objektív és hiteles megállapítására, az ellátások, szolgáltatások eredményességének az értékelésére. Az új minősítés nem a munkaképesség általános csökkenését állapította meg, hanem az öszervezeti egészségkárosodás mértékét, a munkaképesség-változást (szakmai munkaképességet), valamint a rehabilitációs esélyeket vizsgálta.<sup>33</sup> Megállapítható tehát, hogy a szakmai munkaképesség mérés fókuszában a szolgálati jogviszonnyal rendelkező, azaz munkaviszonyban álló egészségkárosodott személyek állnak. Ezt támasztotta alá a már szintén hatályon kívül helyezett Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól a 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 16. § (3) bekezdésében foglaltak is, amely szerint a szakmai munkaképesség az érintett személy munkaköri feladatairól, a munkavégzés körülményeiről, kockázati viszonyairól adott szakvéleményben határozható meg, oly módon, hogy az érintett személy egészségi állapota alapján jelenlegi munkakörében továbbfoglalkoztatható-e.

<sup>32</sup> Ez az Európai Unió több tagállamában hamar nyilvánvalóvá vált. Lásd erről bővebben BORBÉLY, SZILVIA: *Újra munkában!*, Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága, 2002. 23. és azt követő oldalak; Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, ECOTEC Research, 2000 77. és azt követő oldalak.

<sup>33</sup>A rehabilitációs járadékról szóló és már hatályban nem lévő 2007. évi LXXXIV. törvény indokolása <http://webjogtar.complex.hu/jr/sf/startfr.html> (Letöltés ideje: 2011. 02. 21.) Az egészségkárosodás, a szakmai munkaképesség minősítéshez „a funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO)” című, az Egészségügyi Világszervezet által kidolgozott rendszert, illetve az erre épülő, a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott orvosszakértői véleményezéséhez kidolgozott szakmai szabályokat kell majd külön jogszabályban meghatározott módon alkalmazni. Az alapfogalmak meghatározására a fentiek alapján került sor.

Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló, már hatálytalan 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdése szerint a Hivatal – jogszabályban meghatározott esetekben – komplex minősítést végez, amely során

a) az egészségkárosodás mértékét, ideértve a foglalkozási eredetű (üzemi baleset, foglalkozási betegség) egészségkárosodás mértékét is, továbbá

b) ha az egészségkárosodás mértéke azt indokolja

ba) a szakmai munkaképességet,

bb) a rehabilitálhatóságot, a rehabilitáció lehetséges irányát, a rehabilitációs szükségleteket, a rehabilitációhoz szükséges időtartamot kell vizsgálni.

### 3.1.2. Munkaképesség 2012. január 1-től

A rokkantsági nyugdíjrendszer 2012. január 1-től hatályba lépő változásai hatására a korábbi rehabilitációra vonatkozó kormányrendeletek hatályukat veszítették. A szakmai munkaképesség fogalma nincs meg kifejezetten a jogszabályokban. A 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról; továbbá a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról határozzák meg jelenleg a megváltozott munkaképességű munkavállalók rehabilitációjára vonatkozó szabályokat.

A NEFMI rendelet 5. §-a szerint a komplex minősítés során az egészségi állapotot vizsgálják és nem az egészségkárosodást. Az egészségi állapot és az önellátási képesség orvosszakmai szempontú megítélése tekintetében kizárólag az orvosszakértő; a rehabilitálhatóság foglalkoztatási szempontú megítélése tekintetében – ideértve az egyes körülményekhez tartozó pontérték megállapítását és azon körülmények fennállásának megállapítását, amelyek előfordulása esetén a rehabilitáció nem javasolt – kizárólag a foglalkozási rehabilitációs szakértő; a rehabilitálhatóság szociális szempontú megítélése tekintetében – ideértve az egyes körülményekhez tartozó pontérték megállapítását és azon körülmények fennállásának megállapítását, amelyek előfordulása esetén a rehabilitáció nem javasolt – kizárólag a szociális szakértő véleménye alapján kell a szakhatósági állásfoglalást elkészíteni. Látható tehát, hogyan bontakozik ki a minősítés foglalkoztatási, szociális és orvosi oldala. A munkaképesség a foglalkozási rehabilitáció részeként értékelhető, és az alábbi szempontok vizsgálatát jelenti a NEFMI rendelet melléklete alapján:

1. Foglalkoztatási előzmények értékelése.
2. Személyes érdeklődésének összhangja a foglalkoztatási lehetőségekkel.
3. Életpálya karaktere, munkára szocializáltsága, életútjának értékeléséhez.
4. Életkor.
5. Mobilitási képessége, lehetősége, lakóhely-munkahely.
6. Speciális foglalkoztatási feltételek szükségessége.
7. Munkahelyi terhelhetősége.
8. Egyéb hátrányos helyzetű csoporthoz tartozás.

A megváltozott munkaképességű személyek komplex rehabilitációja mellett a munkaerőpiacra integrálás érdekében további aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök kerültek kialakításra. A jogalkotó főleg a munkáltatók anyagi támogatásával igyekszik elősegíteni a foglalkoztatást.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Lásd erről: 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról.

132/2009. (VI. 19.) Korm. Rendelet a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.2. konstrukció: „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért”, valamint a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.1. konstrukció: „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” keretében nyújtható támogatásokról.

2004. évi CXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról.

### 3.1.3. Megváltozott munkaképességű munkavállaló és fogyatékos személy

Mivel egyértelmű, hogy a magyar jogszabályokban a munkaképesség a rehabilitációhoz és a megváltozott munkaképességhez kapcsolódik, felvetődik a kérdés, hogy mennyiben azonosítható egymással a fogyatékossgal élő személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalma. Ehhez azonban jobbnak látjuk, ha a megváltozott munkaképességű személy fogalmából indulunk ki, hiszen ez a fogalom tartalmaz utalást a fogyatékossgal élő személyre.<sup>35</sup>

A megváltozott munkaképességű személy fogalmára az 1991. évi IV. törvény (a Foglalkoztatási törvény a továbbiakban Ft.) tartalmaz rendelkezést. Az 58. § (5) bekezdésben meghatározottak szerint megváltozott munkaképességű személy: *aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.*<sup>36</sup>

Érdekes ebből a szempontból a már hatálytalan 8/1983. (VI. 29.) EÜM-PM. rendelet 2. § (1) bekezdésének megfogalmazása is: *megváltozott munkaképességű az a munkaviszonyban, közalkalmazotti és közszolgálati jogviszonyban (a továbbiakban együtt: munkaviszony), bedolgozói munkaviszonyban vagy bedolgozói tagsági viszonyban álló dolgozó, továbbá az a szövetkezettel munkaviszony jellegű jogviszonyban álló szövetkezeti tag, valamint az átmeneti járadék és a rendszeres szociális járadék tekintetében az, aki munkaviszonyban, bedolgozói munkaviszonyban, bedolgozói tagsági viszonyban, szövetkezettel munkaviszony jellegű jogviszonyban nem áll, és nem folytat semmiféle olyan tevékenységet, amely díjazással, jövedelemmel jár (a továbbiakban együtt: megváltozott munkaképességű dolgozó), aki:*

a) *egészségi állapota romlásából eredő munkaképesség-változás miatt eredeti munkakörben, rehabilitációs intézkedés nélkül, teljes értékű munka végzésére tartósan alkalmatlanná vált, de öregségi vagy rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, öregségi vagy munkaképtelenségi járadékban nem részesül;*

b) *üzemi baleset vagy foglalkozási betegség következtében baleseti járadékban részesül és eredeti munkakörében munkáltatójánál teljes értékű munka végzésére tartósan alkalmatlanná vált;*

c) *gümőkóros betegség miatt munkáltatójánál, jogszabályi tilalom folytán nem foglalkoztatható*

d)

e) *a fegyveres erőktől, a fegyveres testületektől és a rendészeti szervektől megváltozott munkaképessége, illetőleg egészségi okból szolgálatra való alkalmatlansága miatt leszerelt.*

Mit lehet ezekből a fogalmakból megállapítani? A Foglalkoztatási törvény koncepciójában a megváltozott munkaképességű személy és munkavállaló fogalma megegyezik, továbbá mindkét meghatározásból olybá tűnik, hogy testi vagy szellemi fogyatékos személyek is a fogalom alá tartoznak. Ezt erősíti a törvény megalkotásának célja, amely szerint a Magyar Köztársaság Alkotmánya mindenki számára biztosítja a jogot a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, s a törvényben e jogok gyakorlásának elősegítése, a foglalkoztatási feszültségek feloldása valósul meg. A testi és szellemi fogyatékos

<sup>35</sup> A fogyatékos személy fogalmára lásd a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 4. §-át.

<sup>36</sup> Ft. 58. § (5) m.

személyek pedig mint álláskereső<sup>37</sup> jelennek meg a munkaerőpiacon. Ugyanakkor, ha a passzív eszközök, azaz például az álláskeresői járadék jogosultsági feltételeit megvizsgáljuk, akkor egyértelművé válik, hogy ezen ellátások igénybevételének egyik alapfeltétele az álláskeresővé válást megelőző négy éven belüli, legalább 365 nap jogosultsági idő, azaz a megelőző biztosítási jogviszony léte. Ezt támasztja alá az EÜM-PM. rendelet fogalma is.<sup>38</sup> Így az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek többsége kiszorul az Ft. ellátásainak alkalmazási köréből. Ugyanis, ha a passzív eszközök feltételezik az előzetes biztosítási jogviszony létét, s a passzív eszközök alkalmazására az aktív eszközök munkaerőpiacra integrálást célzó sikertelensége esetén kerülhet sor, akkor nyilvánvaló, hogy mind az aktív és passzív eszközök a munkaerőpiacról kikerült, azaz már munkaviszonnyal rendelkező álláskeresőket támogatja.

Minden jel szerint az Ft. és így a szociális ellátórendszer ezen pillére, semmiképpen sem számolt a munkaviszonnyal még nem rendelkező vagy rendelkezni képtelen mentálisan sérült személyekkel. Így, habár az Ft. fogalmai azt sugallják, hogy a fogyatékos személy a megváltozott munkaképességű személy fogalmába beleértendő, a törvény szabályozási koncepcióját tekintve, ezt teljes mértékben el kell vetnünk.

#### 3.1.4. Fogyatékossg definíciók

Fogyatékos személy (1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról 4. § – „Fot.”): az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során. A fogalom kapcsán a törvény a korlátozottság következtében kialakult tartós hátrányt hangsúlyozza a társadalmi életben való aktív részvétel során.<sup>39</sup> A Fot. 23. § szakaszában a fogyatékossgai támogatás igénybevétele szempontjából annak van jelentősége, hogy a fogyatékos állapot tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá a személy önálló életvitelre nem képes, vagy mások állandó segítségére szorul.<sup>40</sup> Ezekben a fogalmakban az önálló életvitel általánosságban

<sup>37</sup> Ft. 58. § (5) d. Álláskereső az a személy, aki 1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és 2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és 3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban nem részesül, és 4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és 5. elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit 6. az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.

<sup>38</sup> Ft. 25 és 30. §.

<sup>39</sup> Fogyatékos személy: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

<sup>40</sup> (1) Fogyatékossgai támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos, az ellátás igénylésének időpontjában Magyarországon élő magyar állampolgár, letelepedett, valamint bevándorolt jogállású személy, továbbá a magyar hatóság által menekültként, illetve hontalanként elismert személy jogosult, akinek

a) segédeszközzel vagy műtéti úton nem korrigálható módon látóképessége teljesen hiányzik, vagy aliglátóként minimális látásmaradvánnyal rendelkezik, és ezért kizárólag tapintó-halló életmód folytatására képes (látási fogyatékos),



kerül megfogalmazásra, azaz nincs közvetlen kapcsolat a fogyatékos és a munkajogi jogalanyiség problémája között, akár munka-, akár keresőképesség formájában.

A fogyatékoság definíciók között találunk még olyat, amely a súlyosan fogyatékos személyre utal, természetesen a szolgáltatások és ellátások igénybevétele szempontjából. Így tartalmaz rendelkezést a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 4. § szakasza f) pontja. Ebben a fogalomban jelenik meg a munkaképesség fogalma, amely szerint súlyosan fogyatékos az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki tizennyolcadik életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, illetve legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, és ez az állapot egy éve tart, vagy előreláthatólag legalább egy évig fennáll. A munkaképesség és az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározása viszont a rokkantsági ellátásokkal van kapcsolatban.

A szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény az ápolási díjra jogosultság szempontjából határozza meg a súlyosan fogyatékos személy fogalmát, amikor is a fogyatékos miatti állandó ápolásra és gondozásra szorulás a meghatározó.<sup>41</sup>

*b) hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy*

*ba) halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy*

*bb) halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad (hallási fogyatékos),*

*c) értelmi akadályozottsága genetikai, illetőleg magzati károsodás vagy szülési trauma következtében, továbbá tizennegyedik életévét megelőzően bekövetkező súlyos betegség miatt középsúlyos vagy annál nagyobb mértékű (értelmi fogyatékos),*

*d) állapota a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavara miatt, az autonómia-tesztek alapján súlyosnak vagy középsúlyosnak minősíthető,*

*e) a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos),*

*f) az a)-e) pontban meghatározott súlyos fogyatékoságok közül legalább két fogyatékosága van (halmozottan fogyatékos),*

*g) hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére segédeszközzel sem képes és az a), c)–e) pontok valamelyikében megjelölt egyéb fogyatékosága is van (halmozottan fogyatékos),*

*és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes, vagy mások állandó segítségére szorul.*

<sup>41</sup> A szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 41. § (1)–(3). Súlyosan fogyatékos személy az, akinek

*a) segédeszközzel vagy műtéti úton nem korrigálható módon látóképessége teljesen hiányzik, vagy aliglátóként minimális látásmaradvánnyal rendelkeznek, és ezért kizárólag tapintó-halló életmód folytatására képes,*

*b) hallásvesztése olyan mértékű, hogy a beszédnek hallás útján történő megértésére és spontán elsajátítására segédeszközzel sem képes és halláskárosodása miatt a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad,*

*c) értelmi akadályozottsága genetikai, illetőleg magzati károsodás vagy szülési trauma következtében, továbbá tizennegyedik életévét megelőzően bekövetkező súlyos betegség miatt középsúlyos vagy annál nagyobb mértékű, továbbá aki IQ-értékétől függetlenül a személyiség egészét érintő (pervazív) fejlődési zavarban szenved, és az autonómia-tesztek alapján állapota súlyosnak vagy középsúlyosnak minősíthető (BNO szerinti besorolása: F84.0–F84.9),*

*d) mozgásszervi károsodása, illetőleg funkciózavara olyan mértékű, hogy helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy állapota*

Megállapíthatjuk, hogy az előbb említett szolgáltatások igénybevétele és a fogyatékos-ság definíciók, valamint a munkaképesség között nem mutatható ki közvetlen kapcsolat. Mindez természetesen mutatja a fogyatékos embereket körülvevő jogszabályi környezet alapvetően orvosi jellegét. Habár a magyar fogyatékos-ság definícióban a jogalkotó már a fogyatékos-ság szociális modelljét igyekszik megjeleníteni a korlátozottság és az önálló életvitel közötti kapcsolat megteremtésében, azonban megállapítható, hogy az azt körülvevő jogosultsági feltételek az orvosi modellt képviselik.

Az alapvető jogok biztosja is kiemelte jelentésében, hogy problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségeiből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékos-sággal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékos-sággal élőkét. Véleménye szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékos-ság mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékos-sággal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.<sup>42</sup>

A fogyatékos-sággal élő emberek munkaképességének vizsgálata a már biztosítási jogviszonnyal rendelkező igénylők munkaképességének vizsgálatát jelenti. Így a munkaerőpiacon meg nem jelenő mentálisan sérült emberek önhibájukon kívül kiesnek a rendszerből, és láthatatlanok maradnak.

### 3.2. Munkaképesség a bírói gyakorlatban

A bírói gyakorlat jogeseteinek vizsgálatakor azt a megállapítást tehetjük, hogy a munkaképesség megállapítása orvosi kérdés, továbbá az a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért fennálló munkáltatói kártérítési felelősséghez kapcsolódik.<sup>43</sup>

---

*miatt helyváltoztatásra még segédeszközzel sem képes, vagy végtaghiánya miatt önmaga ellátására nem képes, és állandó ápolásra, gondozásra szorul.*

<sup>42</sup> Az alapvető jogok biztosjának Jelentése az AJB-2618/2012. sz. ügyben.

<sup>43</sup> A bírósági döntések a régi Munka Törvénykönyvéhez kapcsolódnak. BH 2005. 161. Állapotrosz-szabodás miatt érvényesített nem vagyoni kártérítés jogalapjaként a munkaképesség-csökkenés mértéke megváltozásának nincs kizárólagos jelentősége [1992. évi XXII. törvény 177. § (2) bekezdés]. BH 2007. 242. A munkáltatóra terheesebb 70-30%-os kármegosztás helytálló olyan esetben, amikor a munkavállaló benyúlt a faipari gépbe, kézfejein csonkolásos, 36%-os munkaképesség-csökkenéssel járó balesetet szenvedett; a gép szabálytalan volt, és a munkavállalót megfelelően nem oktatták ki [1992. évi XXII. törvény 174. § (3) bekezdés].

BH 2007. 197. Ha a munkavállaló munkaképesség-csökkenése 67%, ebből baleseti eredetű 15%, a munkáltató kárfelelőssége a kár 22%-ára terjed ki. Az, hogy a munkahelyi balesetből eredően a munkavállalónak maradandó fizikai és pszichés károsodása keletkezett, a kárigényt megalapozza, nem szükséges súlyos vagy jelentős hátrány okozása [1992. évi XXII. törvény 174. § (2) bekezdés, 177. § (2) bekezdés].

BH 2001. 87. II. A fertőzött kullancs csípése következtében kialakult egészségkárosodásért a munkáltató vétkességére tekintet nélkül fennálló teljes kártérítési felelősségét nem érinti, hogy a fertőzés

Érdekesen alakul a sorsszerű megbetegedés és munkaképesség kérdése. Az EBH 2008. 1801. sz. eset a pszichoszociális fogyatékossgal élő munkavállalók szempontjából bírhat relevanciával. Eszerint, ha nem állapítható meg, hogy a balesetig munkaképesség-csökkenést nem okozó sorsszerű megbetegedés a későbbiekben okozott volna-e és mikor munkaképesség-csökkenést, a munkáltató teljes kártérítési felelőssége körébe a baleset által aktivizált sorsszerű megbetegedés is beletartozik.<sup>44</sup> Az irányadó jogerős ítéleti tényállás szerint a felperesnél a baleseti trauma aktivizálta az addig rejtett sorsszerű megbetegedéseket. Az alperes kártérítési felelőssége szempontjából nem volt jelentősége sem a rejtett sorsszerű megbetegedés tényének, sem pedig a rokkantságon belüli mértékének, mivel a károsodás a munkahelyi baleset folytán állt elő, ezért a teljes keresetcsökkenést és a további bizonyított vagyoni és nem vagyoni károkat a kárért felelős munkáltató köteles megtéríteni. Erre vonatkozóan a bírói gyakorlat hosszú ideje egységes volt. (MK 30. állásfoglalás, MD II440.).

Az alperes jelen esetben, ellenkérelmében megjelölte a BH 2006. 96. számú eseti döntést, amely a perben azért nem volt alkalmazható, mivel eltérő tényállásra, azaz a sorsszerű és a baleseti károsodás együttes munkaképesség-csökkenést okozó hatására, a baleset előtt már ténylegesen fennállt egészségkárosodásra vonatkozott.

Mit is mondott ki az MK 30. számú állásfoglalás? Ha a munkavállaló egészségi állapota, testi fogyatkozása, szervezeti adottsága nem okozott keresetvesztéssel járó munkaképesség-csökkenést, és a munkavállaló keresetvesztése életének, testi épségének, egészségének a munkaviszonyával összefüggésben történt megsértése folytán következett be, a munkáltató az említett sérelemből származó munkaképesség-csökkenés százalékos mérvétől függetlenül az Mt. 174. §-a alapján a teljes kárért felel. Azaz a sorsszerű megbetegedés és az ennek következtében beálló munkaképesség-csökkenés ismételt a munkáltató kártérítési felelőssége körében került ismertetésre. A munkaképesség mérésének lehetősége tehát ismételt a biztosítási jogviszony létével kapcsolható össze.

A munkaképesség tehát nem csak a Foglalkoztatási törvény és a komplex rehabilitációról szóló kormányrendelet koncepciójában, hanem a munka- és társadalombiztosítási jog szabályai alapján is az alábbiak szerint jellemezhető:

- A munkaképesség fogalma viszonylagos. A viszonyítás alapja lehet az összehasonlító helyzetben lévő személy, a fogalom munkajogban vagy szociális jogban betöltött szerepe, valamint az eddig végzett tevékenység.
- A munkaképesség biztosítási típusú ellátásokhoz kapcsolódik.

#### 4. A munkaképesség mérése

A továbbiakban a munkaképesség azon feltételezett tulajdonságát igyekszünk bizonyítani, hogy az mérhető. Ennek igazolására működő mérési módszereket mutatunk be.

##### 4.1. *Work Ability Index*

---

természete miatt a Lyme-kór okozta panaszok, a kereséktevelenség, a munkaképesség-csökkenés csak később jelentkeznek, és ezért a fertőzés pontos ideje nem állapítható meg [Mt. 174. § (1) bek.].

EBH 2008. 1903. I. A munkavállaló vétkes közrehatásának mértékét akkor is figyelembe kell venni, ha a munkáltató nem a teljes, hanem a balesettel összefüggésben lévő munkaképesség-csökkenés arányában felelős a munkahelyi balesetből eredő kárért [1992. évi XXII. törvény 174. §].

<sup>44</sup> Nincs helye kármegosztásnak, ha vitán felül áll, hogy a munkavállalónál a munkahelyi balesetet megelőzően kereséktevelenséget vagy munkaképesség-csökkenést okozó megbetegedést nem állapítottak meg, és a munkaköre ellátására egészségügyileg alkalmas volt (MK 30. állásfoglalás).

Ausztriában az „Invalidität im Wandel” (Változó rokkantsági szabályok) c. projekt keretében azt vizsgálták, hogy léteznek-e olyan mérési módszerek, amelyek kapcsolatba hozhatók a rokkantsági nyugdíjjal s így ezáltal a rokkantsággal, keresőképtelenséggel és a foglalkozás folytatására való képtelenséggel. A munkaképesség mérésétől azt várták, hogy ha előre megjósolhatók általa a foglalkoztatás során jelentkező nehézségek, akkor az elsődleges prevenció eredményesebb, s így elkerülhető a rokkantsági ellátás igénylése, majd folyósítása.<sup>45</sup>

A kutatás során a *Work Ability Index* (WAI), munkaképesség index bevezetésére tettek javaslatot, amely a foglalkoztatottak, azaz már munkaviszonyban állók munkaképességének mérésére alkalmazható. Finnországban fejlesztette ki *K. Tuomi* az 1980-as években. Felhasználható az üzemorvosi vizsgálatokban, a járványtanban, egyéb tudományos területeken, valamint az egyéni és üzemi egészségvédelem intézkedéseinek értékelésében. Célja:

- a munkaképesség megtartása és védelme a keresőképesség teljes időtartama alatt,
- egyéni intervenciók érdekében a munkaképesség csökkenését előidéző, illetve az azt javító faktorok felismerése,
- a foglalkozás folytatására való képtelenség és a korai nyugdíjazás kockázati elemeinek összefoglalása,
- a beavatkozási lehetőségek értékelése.<sup>46</sup>

A WAI fontos területei az alábbiak:

- jelenlegi és jövőbeli munkaképesség,
- követelmények teljesítése,
- diagnosztizált betegségek,
- a munkateljesítmény betegség miatti károsodásának megbecsülése,
- a betegség jelenlegi állapotának meghatározása,
- pszichikai állapot és közérzet.<sup>47</sup>

A WAI meghatározásakor többek között az alábbi kérdéseket kell önállóan vagy segítséggel megválaszolni:

- Jelenlegi munkaképesség v. valaha elért legjobb munkaképesség:
- „Ha a valaha elért legjobb munkaképességét 10 ponttal kellene értékelnie, mennyi pontot adna jelenlegi munkaképességére? (0 pont = Ön jelenleg munkaképtelen)”
- A betegség által okozott munkaképesség-csökkenés mértékének meghatározása:
- „Akadályozza Önt betegsége vagy sérülése a munkavégzésben?”
- A munkaképesség következő két évben való megbecsülése:
- „Jelenlegi egészségi állapotából kiindulva, elképzelhetőnek tartja, hogy jelenlegi munkáját a következő két évben el tudja látni?”

<sup>45</sup> Invalidität im Wandel 76.

<sup>46</sup> Az indexről lásd Invalidität im Wandel 76–77.

<sup>47</sup> Az indexről lásd Invalidität im Wandel 76–77.

- Munkaképesség értékelése a munkavégzés testi és pszichikai követelményeit tekintve:
- „nagyon jó, inkább jó, közepes, inkább rossz, nagyon rossz”
- Orvos által diagnosztizált betegségek száma.<sup>48</sup>

Az index leggyakoribb kritikája, hogy a munkavállaló szubjektív érzetére alapoz, és nem a munkahelyen, a munkakörülményekben, munkafeltételekben, így a munkaszerződésben meghatározott viszonyokra. Alapvetően a munkavállaló munkahellyel kapcsolatos érzéseit veszi számba, anélkül, hogy azt indokolnia kellene, s éppen ezért nem támogatja a munkafeltételek javítását, továbbá azokat a koncepciókat és eszközöket, amelyekkel a beavatkozás megtörténhetne. Az index védelmezői szerint viszont az így meghatározott munkaképesség nem csak az egyéntől függ, hanem azt a munkafeltételek és követelmények is meghatározzák.<sup>49</sup>

#### 4.2. Munkaképesség mérés a gyakorlatban a fogyatékoság definíciók oldaláról

A kutatás során számos munkaképesség mérési példát találtunk, aszerint csoportosítva, hogy a támogatás jogosultsági feltételeinek megállapítása a procedurális vagy képességprofil megközelítésen alapult-e. Mindkettőben az a közös, hogy hasonlóan a WAI-hoz, a biztosítási jogviszonnal rendelkezők munkaképességének mérésére szolgál.

A *procedurális megközelítés* tehát abból indul ki, hogy a fogyatékoság szerzett, és a személy már munkajogviszonyban állt. Ebből a megközelítésből feltételezhető, hogy a képességmérés kritériuma vizsgálatokor érdemes az egyes ellátások odaítélésének feltételeit vizsgálni, azt, hogy az egyén munkaképességeinek milyen munka felel meg.

Németországban az EMR (*Erwerbsminderungsrente* – csökkent jövedelemszerző-képesség miatt adott támogatás) odaítélésénél a *döntnök* olyan táblázatot használ, amely a munkajogviszony számos aspektusát tartalmazza: az adott személy képes-e dolgozni, vagy csak mérsékelten; tud-e állni, ülni, menni a teljes munkaidő alatt, vagy annak egy részében, stb. A felmérés vizsgálja, hogy a személy orvosilag, illetve pszichológiailag alkalmas-e koncentrációt igénylő munka végzésre, alkalmazkodásra, rugalmasságra, felelősségre, ügyfélkapcsolatra stb.; megjelöli azokat a körülményeket, amelyek az illető személyre nézve veszélyesek lehetnek: nedvesség, huzat, hőmérsékletváltozások, allergiás reakciót kiváltó tényezők, zaj, gyakori munkaidő változás.<sup>50</sup> Az EMR rendszerek azonban nem tartalmaznak világos döntési szabályokat arra nézve, hogy melyek a küszöbértékek a munkaképesség és a munkaképesség között. A felmért személy számára megfelelő bánásmód eldöntésénél nagy szerepe van az egyéni megítélésnek és megfontolásnak; ez arra is kiterjedhet, hogy az illetővel megtárgyalják, mi lenne a számára megfelelő rehabilitációs terv. Kérdés, hogy az eljárás során rugalmasak-e a szabályok annyira, hogy a végén azt állapítsák meg, a munkába való visszatérés oka nem a fogyatékoság. Ekkor álláskeresőnek kellene a személyt minősíteni, vagy az eljárás nyugdíjazásban végződik.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Lásd bővebben: <http://www.arbeitsfaehigkeit.uni-wuppertal.de/index.php?der-wai> (letöltés ideje: 2010. 03. 08.).

<sup>49</sup> Uo. 77.

<sup>50</sup> Fogyatékoságügyi Tanulmányok III. Disability Studies 2006 38., Europäische Kommission (2002) 44.

<sup>51</sup> Fogyatékoságügyi Tanulmányok III. Disability Studies (2006) 38–39.

A *képesség-profil megközelítés* már nem csak a munkajogviszonyban álló személy képességének vizsgálatára irányul. A munkaképesség-felmérés alap gondolata az, hogy az adott személy munkaképessége leírható és összehasonlítható a fizetett munka elvállalásához szükséges képességekre vonatkozó kritériumokkal. Az Egyesült Királyságban és Hollandiában ez egészen más módon történik. Mindkét esetben a személyes képesség felmérésevel kezdődik. Az Egyesült Királyság Személyes Képesség Felmérése (*Personal Capability Assessment – PCA*) 14 olyan alaptevékenységből áll mint járás, lépcsőzés, ülés stb.<sup>52</sup>

Hollandiában a képességfelmérés eredményeit explicit módon összehasonlítják az egyes – adatbázisban (Function Information System – FIS) meghatározott – konkrét munkák elvégzéséhez szükséges képességekkel.<sup>53</sup> A FIS-ben leírt munkákkal megszerzhető potenciális jövedelmet összehasonlítják az adott személy korábbi jövedelmével, és ily módon meghatározhatják a jövedelemcsökkenés százalékos mértékét.<sup>54</sup>

Az Egyesült Királyságban a PCA és a kereső foglalkozás összehasonlításának módja ettől meglehetősen eltérő. Az Egyesült Királyságban az adott személy cselekvőképességének korlátozottságát nem konkrét munkahelyzetekre vonatkoztatva értékelik. Az egyes felsorolt képességekhez számos jellemző tartozik, és minden jellemző meghatározott pontszámot ér. A döntés, hogy az adott személy munkaképes-e, az összegyűjtött összpontszámtól függ. A képességfelmérésnél használt számos jellemző a mindennapos tevékenységekre vonatkozik (pl. egy csap elforgatása). Az Egyesült Királyságbeli szabályok egyik fontos jellemzője, hogy a felmérést végzők nem vizsgálják egyes konkrét munkák követelményeit, és nem ítélik meg, hogy az adott személy az adott pillanatban milyen konkrét munkára „képes”. Megjegyzendő az is, hogy az Egyesült Királyságban nincs részleges fogyatékosági segély, tehát egy személy csak „munkaképesnek” vagy „munkaképtelennek” minősíthető. Az adott személy által utoljára végzett munka követelményei nem tartoznak a vizsgálat körébe, és a jövedelem-csökkenés mértékét sem mérik.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Az Ír Orvosi Felülvizsgálati és Felmérési Eljárás nagyon hasonló listával dolgozik. Hollandiában az orvosok szabványosított megközelítést alkalmaznak a kérelmező funkcionális munkavégző képességének mérésére, amely különböző foglalkozásokban szükséges cselekvésfajtát határoz meg, köztük a PCA-ban foglalt alaptevékenységeket, de más speciálisabb munkatevékenységeket is, mint például a környezeti feltételek elviselése (hősegre, szárazságra stb. adott reakciók), a vibráció tűrése, különféle eszközök (például maszk) viselése a testen stb. Míg az Egyesült Királyságban és Írországban a PCA-tól függetlenül felméri a mentális egészségi állapotot is, addig a holland felmérés néhány pszichológiai kritériumot alkalmaz (együttműködés másokkal, stressz-tűrés stb.).

A PCA-ról lásd bővebben: <http://www.benefitsnow.co.uk/incapacity/personalcapacity.asp> (letöltés ideje: 2011. 03. 02.).

Fogyatékoságügyi Tanulmányok III. Disability Studies (2006) 38. és 39.

<sup>53</sup> A FIS a holland munkaerőpiacon létező több ezer munka leírását tartalmazza, a 28 pontos felmérés fogalmaiban kifejezett munkakörök funkcionális képesség iránti igényeire vonatkozó információkkal, valamint egyéb olyan információkkal együtt, mint a munkarend (műszakok, munkaidő stb.), bérek, színvonal (az általános mutató a „képzetlen”-től a „tudományos”-ig terjed), munkaköri követelmények: iskolázottság, gyakorlat, szaktudás jellege (menedzseri, technikai, verbális stb.) és így tovább. A FIS adatait összevetik a személyes képességfelmérés eredményeivel, hogy megállapítsák, az adott személy milyen munka végzésére alkalmas. Fogyatékoságügyi Tanulmányok III. Disability Studies (2006). 40., Europäische Kommission (2002) 46.

<sup>54</sup> Uo.

<sup>55</sup> Fogyatékoságügyi Tanulmányok III. Disability Studies (2006). 40., Europäische Kommission (2002) 46.

Az ír rendszer is használ hasonló képességlistát mint az Egyesült Királyságbeli, de Írorszáiban vannak további munkaképesség-felmérések, amelyek nyitottabbak és mérlegelőbbek mint a holland és a brit rendszer. A FIS fejlesztésére fordított intézményes erőfeszítések ellenére elismert tény, hogy az nem képes megragadni az egy adott munka és egy adott személy közötti egyezés összes elemét, amelyekből a jövedelemszerző képesség prognosztizálható lenne. Az Egyesült Királyság esetében az vitatható, hogy a PCA képes-e prognosztizálni egy adott személy munkavégzési perspektíváit, de azt jelzi, hogy egy adott személytől meg kell-e követelni, hogy munkát keressen. Az adminisztratív irányítás gyakran használja azt a formulát, hogy az adott személyt „munkaképtelenként kell kezelni”, ahelyett, hogy kimondaná, hogy az illető ténylegesen munkaképtelen. Ez a megkülönböztetés még nyilvánvalóbbá vált a legutóbbi reform nyomán, amely arra ösztönzi a fogyatékos embereket, hogy vegyenek részt munkahelykeresési tanácsadáson, még ha a segélyre jogosultság szempontjából munkaképtelenként kezelik is őket.<sup>56</sup>

### 4.3. A Lantegi-módszer

A módszer „szülőanyja” a Lantegi Batuak alapítvány, a Spanyolországi Bizkaia tartományban működő nonprofit szervezet. Tevékenységének fő célja, hogy az átlagos munkahelyhez leginkább közel álló (normalizált) munkalehetőségek eléréséhez nyújtson segítséget, elsősorban az értelmi sérült emberek számára, optimális fejlődésük érdekében. E cél elérését szociális és munkaerő-piaci szolgáltatások kifejlesztésével és működtetésével biztosítja, melyek lehetővé teszik a sérült emberek beilleszkedését a munka világába, és tágabban a társadalomba azáltal, hogy a speciális foglalkoztatási központokból minél több embert a nyílt munkaerőpiacra jutasson.<sup>57</sup>

A Lantegi-adatlap rendelkezik egy munkavállalói és munkáltatói profillal. A munkaképesség mérésében az alábbi tényezőknek van szerepe:

- megjelenés és önellátás,
- közösségi mozgás,
- vizuális készség,
- térbeli tájékozódás,
- kifejezőkészség,
- beszédmegértési készség,

<sup>56</sup> Europäische Kommission (2002) 46.

<sup>57</sup> A Lantegi-módszer Magyarországi bevezetésére a HEFOP 2.2.1-06/1 pályázat megnyerése adott lehetőséget. A projekt címe: „Értelmi fogyatékos emberek számára szolgáltató szociális szervezetek munkatársainak munkapiaci képzése, új módszerek terjesztése” Fő célja, hogy a módszer Magyarországon is alkalmazható legyen, ezzel alternatívát kínáljon fel a munkaképességet vizsgáló és minősítő hazai szervek, a fogyatékos emberekkel foglalkozó szervezetek és potenciális munkaadók számára. Az eredeti spanyol módszert a hazai viszonyokhoz, igényekhez kell igazítani, ez az adaptációs eljárás képezi a projekt gerincét. Lásd erről bővebben: <http://www.kezenfogva.hu/dolgoz6OK/index.php?q=node/550> (letöltés ideje: 2011. 03. 01.).

A módszer előnyei: könnyen alkalmazható. Túlnyomórészt azonos szempontrendszer szerint méri fel a munkavállaló képességeit és a betölteni kívánt munkakör elvárásait. A felmérések egy része objektív eszközökkel végezhető el. A kapott eredmények grafikusán ábrázolhatók, ezáltal könnyen összehasonlíthatóak lesznek, és a rehabilitáció további lépései rövid időn belül meghatározhatók. A módszer kétféle profilt tartalmaz; egyrészt a személy, másrészt pedig a munkakör profilját. Ezek a profi-  
lok egyenként értékelik a személy képességeit és a munkakövetelményeket.

- olvasási készség,
- felelősség:
- önálló munkavégzés,
- feladat-végrehajtás,
- ismétlés,
- figyelem,
- munkahelyi kapcsolatok,
- biztonság,
- mozgáskoordináció,
- hőmérséklet, zaj, megvilágítás, rezgések.

A kapott grafikonok alapján az alábbi munkavállalói besorolási szintek különíthetők el:

1. szint: Szociális foglalkoztatás munka-rehabilitáció minimálisan megkövetelt pontszáma: 36 pont (ponthatár: 36–50 pont)
2. szint: Szociális foglalkoztatás-Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás minimálisan megkövetelt pontszáma: 46 pont (ponthatár: 46–80 pont)
3. szint: Munkáltatói Akkreditáció – kiemelt tanúsítvány minimálisan megkövetelt pontszáma: 46 pont (ponthatár: 46–115 pont)
4. szint: Munkáltatói Akkreditáció – rehabilitációs tanúsítvány minimálisan megkövetelt pontszáma: 56 pont (ponthatár: 56–115 pont)
5. szint: Nyílt munkaerőpiac (alternatív munkaerő-piaci eszközökkel való megsegítés mellett) minimálisan megkövetelt pontszáma: 56 pont (ponthatár: 56–115 pont)
6. szint: Munkáltatói akkreditáció – alap tanúsítvány minimálisan megkövetelt pontszáma: 66 pont (ponthatár: 66–115 pont)
7. szint: Nyílt munkaerőpiac minimálisan megkövetelt pontszáma: 66 pont (ponthatár: 66–115 pont)<sup>58</sup>

A Lantegi-módszer ténylegesen az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek munkaképességének a mérésére szolgál, s éppen ezért konkrétabb s munkaviszony-tartalom specifikusabb mint a WAI. Önmagában azonban nem teljes, hiszen a munkavállalói és munkáltatói profil közötti különbségek jelölik ki a rehabilitáció elemeit, azaz vagy az elsődleges, vagy a harmadlagos prevenciót.

A jelen pontban vázolt módszerek alkalmasak lehetnének a célcsoport munkaképességének mérésére, ha azok nem kifejezetten a biztosítási jogviszonyhoz kapcsolódnának. Mint ahogy a munkaképesség, úgy a módszer is ez által meghatározott. A kontinentális képességmérés az egyes ellátások jogosultsági feltételeinek megállapításához vezetett be szabályokat, amely azonban a munkavégző képesség mérésére szolgál. A munkaképesség jelenlegi, biztosítási típusú természete nem engedi, hogy a célcsoport vonatkozásában következtetéseket vonjunk le, ahhoz a munkaképesség fogalmi kereteit ki kellene terjesztenünk, s rehabilitációs elemekkel kellene kiegészíteni.

---

<sup>58</sup> FEHÉR Miklós: Lantegi Hírlevél, in: NAGYNÉ, ZÖLDE Mónika (szerk.): *Szöveggyűjtemény, A munkaképesség szociális, (gyógy)pedagógiai, foglalkoztathatósági szempontú minősítéséhez*. ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Budapest, 2009, 180–184.



## 5. Összefoglalás

A tanulmány elején kérdéseket tettem fel, amelyeket az alábbiak szerint válaszolok meg. Mennyiben segíthet a munkaképesség fogalmának körbejárása a mentálisan sérült emberek munkajogi jogalanyisági problémájának megoldásában? A munkaképesség az őt körülvevő jogszabályi környezet által meghatározott, amely azonban azt feltételezi, hogy annak a személynek mérhető a munkaképessége, aki már végzett munkatevékenységet, az ahhoz szükséges megfelelő képesítéssel rendelkezik. Ahhoz, hogy a munkaképesség megoldást jelentsen az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő elő emberek foglalkoztatással és munkajogi jogalanyisággal összefüggő problémájára, koncepcióját ki kell terjeszteni a célcsoportra, és az egyéneken, munkafeltételeken és munkakörülményeken alapuló mérés eredménye megfelelő rehabilitációs intézkedésekkel kell, hogy összekapcsolódjon.

A munkaképesség mérése egy adott személy munkavégzési perspektíváinak prognosztizálását jelenti? Igen.

A munkaképesség mennyire a rehabilitációhoz és mennyire a társadalombiztosítási ellátásokhoz kapcsolódó fogalom? A munkaképesség mind a két rendszerhez szorosan kapcsolódik.

A vizsgálat elején megfogalmazott hipotéziseim igazoltnak látom.

- A munkaképesség német és a magyar jogrendszerben elfoglalt jelenlegi helye, valamint jogpolitikai célja szerint nem lehet megoldás a célcsoport foglalkoztatási problémájára.
- A munkaképesség jellemzője a jelenlegi magyar és német szabályozás alapján a viszonylagosság és a biztosítási típusú ellátásokhoz kötöttség.
- A munkaképesség mérhető.
- A munkaképesség nem kifejezetten a fogyatékossgal élő emberek munkavégzésre való képességét jelenti.
- A munkaképesség fogalma a célcsoport esetében csak akkor alkalmas a munkajogi jogalanyiság problémájának megoldására, ha koncepciója kiszélesedik, és nem csak a biztosítási jogviszonnal rendelkezők munkaképességének változását jelenti.
- Indokolt lehet a megváltozott munkaképesség helyett a csökkent munkaképesség fogalom bevezetése.

A magyar szabályozásban véleményem szerint jogbizonytalanságot okoz a megváltozott munkaképességű személy/munkavállaló, fogyatékos személy fogalmak használata. Megfontolandónak tartom a megváltozott munkaképességű személy fogalmának markáns revízióját, oly módon, hogy abba a célcsoport is beletartozzon. Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2618/2012. sz. ügyben is a definíció újragondolására tesz javaslatot. Az én javaslatom a revízió során *a csökkent munkaképességű személy fogalmának újbóli bevezetése*. Újbóli, mivel a magyar jogrendszer már ismerte ezt a fogalmat a 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet megalkotása előtt. A csökkent munkaképességű személy fogalma mellett ugyanakkor elképzelhető a részleges munkaképesség fogalmának bevezetése is. Jelen javaslatom azonban nyitott kérdés marad.

## KERESKEDELMI KORLÁTOZÁSOK EGYES NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI TÁRGYÚ EGYEZMÉNYEKBEN

KARDOS ANDRÁS\*

Jelen publikáció témája a különböző nemzetközi környezetvédelmi egyezményekben fellelhető kereskedelmi vonatkozású korlátozások bemutatása. E kategórián belül egyrészt az egyes fajok vadászására és befogására, begyűjtésre vonatkozó, másrészt pedig az export- és importtevékenységekkel összefüggő megszorításokat veszem górcső alá, különös tekintettel a veszélyeztetett fajok kereskedelmét szabályozó 1973-as Washingtoni Egyezményre (CITES).

**Kulcsszavak:** környezetvédelem, nemzetközi környezetvédelmi egyezmények, kereskedelmi korlátozások, vadászat, begyűjtés, import, export, CITES.

The topic of this publication is the examination of the restrictions regarding trade regulations can be found in different international environmental conventions. In this category, I consider both the limits concerning the hunting and collecting of the species, and the conditions of the export and import activities, with special regard to the Washington Convention on the International Trade of Endangered Species of 1973.

**Keywords:** environmental protection, international environmental conventions, trade restrictions, hunting, collecting, import, export, CITES.

### 1. Előszó

Munkám során bizonyos nemzetközi megállapodások vizsgálatára vállalkoztam, elsősorban arra koncentrálva, hogy a környezet megóvása érdekében az egyes nemzetközi dokumentumok hogyan rendelkeznek, milyen előírásokat foglalnak magukba a kereskedelmi vonatkozású korlátozásokat illetően.

Ha egy tevékenység, termék vagy folyamat környezeti károkozás kockázatát hordozza magában, nyilvánvalóan szigorú intézkedések hozhatók annak érdekében, hogy visszaszorítsák vagy nullára redukálják a sérelmet. Amikor a károkozás valószínűsége rendkívül nagymértékű, az intézkedés akár teljes tilalmat is előírhat a tevékenység, termék vagy folyamat vonatkozásában. Ezek sokfélék lehetnek, de a leggyakrabban alkalmazott módszerek a következők: különböző szennyezőanyag-kibocsátási korlátozások és tilalmak, földhasználati regulák alkalmazása, és végül, de nem utolsósorban a vadászati és kereskedelmi (import és export) korlátozások.<sup>1</sup>

De miért is van szükség a kereskedelemmel összefüggő korlátozásokra? A válasz egyszerű és bonyolult is egyben: az ember, amióta csak megjelent a Földön, folyamatosan érintkezik a környezetével, kihasználja azt avégett, hogy ő maga is életben maradjon vagy éppen – mindig egyre és egyre többet akarva – terjeszkedjen, a természet csodáit kihasználva meggazdagodjon, gyarapodjon. Gyakorlatilag az ember uralma alá hajt mindent,

---

\* Dr. KARDOS ANDRÁS

PhD-hallgató

Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék – Nemzetközi Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

andraskardos1987@gmail.com

<sup>1</sup> E tanulmányomban a legutóbbi kategóriáról lesz bővebben szó egy-egy fejezet erejéig.

ami hasznos és hasznosítható. A legfőbb probléma e körben, hogy mindezt úgy teszi meg, hogy a környezettel, az ökoszisztémával, az egyes növény- és állatfajokkal mit sem törődik. Holott véleményem szerint az élőlényeket, élőhelyeiket nem lenne szabad kiaknázni, csak akkor, ha ez elengedhetetlen az emberi szükségletek kielégítéséhez.

A nemzetközi állatvédelmi tevékenység nem egy olyan tevékenység, amely csak és kizárólag az állatokat érinti. Hiszen például hiába védjük a pandákat, ha a bambuszerdőket kiirtjuk, kivágjuk. Ha nincs hely, ahol ezen élőlények élhetnének, akkor maga az állatok védelmére irányuló törekvés mit sem ér. Éppen ezért az élőhelyek védelmének szabályozása szorosan összefügg magával az állatvédelemmel. Egyik probléma tehát a természetes élőhelyek kiirtása, azok erőforrásainak kiaknázása, beépítése a helyi lakosság vagy éppen a turistaforgalom számára.

A másik probléma azonban a különböző fajok kereskedelmével kapcsolatosan felmerülő jogi, társadalmi, gazdasági és etikai kérdések körében keresendő. A XX. században sok faj – köztük a gorilla, tigris, hópárduc – a kipusztulás szélére sodródott. Ehhez jelentősen hozzájárul – az élőhelyek folyamatos pusztítása mellett – az a kereskedelmi rendszer, amely mára már az egész Földet behálózta, és amely a második legfontosabb veszélyeztető tényező a fajok fennmaradása szempontjából. Így a veszélyeztetett fajokkal folytatott szabályozatlan nemzetközi kereskedelem növekvő méretei és ennek egyre szembetűnőbb káros hatásai különböző nemzetközi megállapodások megalkotását tették szükségessé.

Így a jog és a nemzetközi jog számára feladatot, kihívást jelentett és jelent egyes növény- és állatfajok védelmének megvalósítása a kereskedelem szabályozásán keresztül.

Számos olyan nemzetközi instrumentummal találkozhatunk, amelyek csak részben, egy-egy cikkelyben és olykor túlságosan általánosan, keretegyezményszerűen tartalmaznak állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó regulákat, előírásokat, tilalmakat. Jelen dolgozat egyik célja, hogy – a teljesség igénye nélkül – bemutatásra kerüljenek ezen előírások. Másik célja pedig az állatfajok kereskedelmét szabályozó nemzetközi megállapodás (angol rövidítéssel: CITES) bemutatása, mely – mint az elnevezése is mutatja – kifejezetten kereskedelmi kérdések szabályozására született meg 1973-ban.

Ennek megfelelően a publikációm két nagy részre osztható: az elsőben a kereskedelmi célú vadászat, begyűjtés, befogás szempontjából releváns egyezményeket vettem górcső alá. Ezek közül is elsőként a regionális megállapodások kerülnek bemutatásra, mint amilyenek például a természet és a természeti erőforrások megőrzéséről szóló Afrikai Egyezmény, a természet és a természeti erőforrások megőrzéséről szóló Ázsiai Egyezmény vagy az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló 1979-es Berni Egyezmény. Második alpontban pedig – globális jellegű konvencióként – a vándorló állatfajok védelméről szóló Bonni Egyezmény releváns rendelkezéseinek bemutatására vállalkozom. A második nagy részben pedig a korábban említett CITES bemutatására kerül sor – a terjedelmi korlátok figyelembevételével.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Természetesen nem szabad elfelejtkezni azon tényről sem, hogy már korábban, a XX. század első felében is születtek olyan egyezmények, amelyek kereskedelmi vonatkozású rendelkezéseket foglaltak magukba. Ide sorolható többek között az északi medvefókák védelméről szóló 1911-es Washingtoni Egyezmény, a bálnavadászat szabályozását célzó 1931-es Genfi Egyezmény vagy az afrikai növény- és állatvilág természetes állapotában történő megőrzéséről szóló 1933-as Londoni Egyezmény. Ezek kifejtésére azonban jelen tanulmányban – a terjedelmi korlátokra tekintettel – nem kerül sor.

## 2. A vadászatra és begyűjtésre vonatkozó kereskedelmi korlátozások

A biodiverzitás<sup>3</sup> megőrzésével összefüggő szerződések gyakran rendelkeznek kereskedelmi korlátozásokról, megszorításokról, és olykor megkövetelik bizonyos élőlényekkel vagy természeti kincsekkel kapcsolatban azok elfogására, illetve begyűjtésére vonatkozó korlátozások pontos meghatározását, egyértelmű lefektetését.

A korlátozások típusai közül elsőként érdemes megemlíteni a vadászatra és begyűjtésre vonatkozó megszorításokat.<sup>4</sup> E megszorítások a vadvilág példányai elpusztításának és befogásának módszereit foglalják jogi keretek közé, korlátozzák, tilalmazzák azt a biológiai sokféleség megóvása végett.<sup>5</sup>

Általánosságban elmondható, hogy az óvó, védő, de még inkább a megelőző intézkedések segítségével visszaszorítható, sőt, adott esetben – elméletileg – teljesen meg is szüntethető az egyes növény- és állatfajok tekintetében fellelhető sérelemokozás és pusztítás. Ennél fogva legfontosabb feladatunk nemzeti és nemzetközi szinten is az, hogy e céloknak megfelelő szabályozás jöjjön létre. Még fontosabb lenne azonban ezek betartása és betartatása, ami – különösen a nemzetközi jog terén – nagy nehézségeket okoz.

### 2.1. A regionális nemzetközi egyezményekben fellelhető kereskedelmi korlátozások

A regionális nemzetközi megállapodások közül elsőként egy Európán kívüli egyezményt említ meg e körben, nevezetesen a természet és a természeti erőforrások megőrzéséről szóló Afrikai Egyezményt. E megállapodás az Afrikai Unió elődje, az Afrikai Egységszervezet égisze alatt született meg 1968-ban, átfogó módosításra pedig 2003-ban került sor. Az Egyezmény előírása szerint a részes államoknak biztosítaniuk kell – a megfelelő jogalkotási folyamatok révén – a faunához tartozó fajok fennmaradását, így mind a vadászat mind a halászat és más begyűjtési folyamatokat e megállapodásnak megfelelően szabályozni kell. Ezen belül is kiemeli a konvenció, hogy a jogalkotás eredményeképpen megszülető reguláknak olyannak kell lenniük, amelyek keretében az egyes engedélyezési eljárások pontosan szabályozva vannak, az engedély nélküli tevékenységek pedig tilalmazottak. Továbbá a vadászat, halászat és begyűjtés vonatkozásában fontos megemlíteni, hogy mely módosítókat említi a szerződés a tiltott tevékenységek körében: ide tartozik például a vadászat, halászat és begyűjtés olyan formája, amely alkalmas a vadon élő állatok tömeges elpusztítására, de e kategóriába tartozóként megemlíthető még a mérgek, mérgezett fegyverek, robbanóanyagok alkalmazása.

<sup>3</sup> A biológiai sokféleség fogalmát a Biodiverzitási Egyezmény határozza meg, amely a Riói Konferencia eredményeként nyílt meg aláírásra, hatályba pedig 1993-ban lépett. Ennek 2. cikke szerint: „Biológiai sokféleség a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajokon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét.”

<sup>4</sup> Bővebben lásd: Stuart R. HARROP: *The International Regulation of Animal Welfare and Conservation Issues through Standards Dealing with the Trapping of Wild Mammals*. Oxford University Press, 2000. A vadászatra és begyűjtésre vonatkozó kereskedelmi jogi korlátozáson kívüli kategóriák közül az import- és exportkorlátozásokra vonatkozó rendelkezésekről a következő fejezetben lesz szó.

<sup>5</sup> Alexandre KISS–Dinah SHELTON: *International Environmental Law*. Transnational Publishers Inc., New York 2004, 199.

Azonban az említett megállapodás nem elégszik meg ennyivel, és továbbmegy, amikor megfogalmazza a vadászat és a begyűjtés tekintetében különösen veszélyesnek, ezáltal különösen tiltottnak minősített tevékenységeket: ide sorolható a mechanikus meghajtású járművek igénybevétele, tűz használata, az éjszakai vadászat és begyűjtés, továbbá a robbanóanyagot tartalmazó lövedékek alkalmazása is. A hálók és cölöpkerítések, valamint az álcázott csapdák, vermek, hurkok és kelepcék esetén pedig a lehető legnagyobb mértékű tilalmak alkalmazását írja elő a vadászat és a begyűjtés kapcsán. Azonban a kábító lövedékek, mechanikus meghajtású járművek alkalmazása, továbbá az éjszakai vadászat kapcsán az illetékes hatóságok felmentést kaphatnak az előbb említett tilalom alól.<sup>6</sup>

Az Afrikai Egyezmény ezen túlmenően más kötelezettségeket is előír a szerződő felek számára, melyek az egyes egyedek, példányok, illetőleg a trófeák kereskedelmével kapcsolatosak. Ennek megfelelően az említett államok kötelesek megfelelő jogszabályokat alkotni az egyedek és trófeák kereskedelmére és szállítására, továbbá oly módon felügyelni e regulák alkalmazását, hogy megelőzhető legyen az illegálisan leölt, befogott vagy megszerzett példányok és trófeák kereskedelme. Azon növény- és állatfajok tekintetében pedig, melyekre a VIII. cikk 1. bekezdése vonatkozik<sup>7</sup>, egyrészt ugyanezeket a kötelezettségeket írja elő a megállapodás, másrészt az exportálhatóságukat engedélykötelesnek minősíti meghatározott esetekben; de ugyanígy az importtevékenységet és a szállítását is engedélyköteles tevékenységnek minősíti, valamint lehetővé teszi az illegálisan exportált javak elkobzását is.<sup>8</sup>

Még Európán kívül maradva, szükségét érzem, hogy megemlítsék egy másik kontinensen, nevezetesen Ázsiában, a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) keretében megkötött egyezményt, nevezetesen a természet és a természeti erőforrások megőrzéséről szóló ASEAN-egyezményt. Jelen tanulmány szempontjából e megállapodásnak a 4. cikk (2) bekezdése releváns, melyben megfogalmazásra került az egyes fajok fenntartható használatával kapcsolatban a részes államok azon kötelezettsége, miszerint – a saját nemzeti érdekeik figyelembevételével – meg kell tenniük a szükséges és megfelelő jogi és adminisztratív intézkedéseket az ún. begyűjtési tevékenységekkel kapcsolatosan. E tevékenységeknek meg kell felelniük a különböző gazdálkodási terveknek, továbbá engedélyezési eljárás alá esnek. Továbbá fontos vadászati, elejtési tilalmat rögzít az egyezmény minden olyan befogási módszerre, amely egyes fajok helyi szinten történő kipusztulását vagy az állomány súlyos megzavarását eredményezheti, és ezeket bizonyos esetekben még súlyosabb szabályozás, illetve tilalom alá lehet vonni. Ezenfelül a kereskedelmi szabályozás szempontjából fontos megemlíteni, hogy bizonyos fajok vagy azok termékeinek birtoklása és kereskedelme szintén korlátozások alá esik olyan esetekben, amikor ez szükséges az előbb említett befogási, begyűjtési szabályok végrehajthatósága szempontjából.<sup>9</sup>

Mint látható tehát, alapvető hasonlóságok fedezhetők fel az afrikai és ázsiai, regionális nemzetközi megállapodások – jelen téma szempontjából – releváns rendelkezései között, és nincs ez másképp az európai kontinensen megalkotott Berni Egyezmény esetén sem, így a következőkben e konvenció bemutatására is szentelek néhány gondolatot.

<sup>6</sup> Afrikai Egyezmény, VII. cikk, 2. bekezdés

<sup>7</sup> A VIII. cikk az élőhelyek különös védelmét irányozza elő olyan esetekben, amikor egy-egy fajt a kihalás, eltűnés veszélye fenyeget vagy fenyegethet a jövőben, továbbá specifikus kötelezettséget ró azon államokra, amelyek olyan kitüntetett helyzetben vannak, hogy csak az ő területükön lelhető egy-egy faj.

<sup>8</sup> Afrikai Egyezmény, IX. cikk, 1–2. bekezdés

<sup>9</sup> ASEAN-egyezmény, 4. cikk (2) bekezdés

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló 1979-es Berni Egyezmény egy speciális függelék tartalmaz, mely felsorolja az emlősök és madarak vonatkozásában tilalmazott vadászati módszereket.<sup>10</sup> Az egyezmény létrejöttéhez annak felismerése vezetett, hogy hiába mondjuk ki az egyes értékes fajok védelmét, ha nem biztosítjuk élőhelyük fennmaradását és zavaratlanságát. Alapvető célkitűzési között fellelhető például a fajok minimális védelmének garantálása, a veszélyeztetett fajok különleges védelmének megszervezése, illetve a részes államok együttműködésének ösztönzése.<sup>11</sup> A dokumentum tehát nem csak a fajok, hanem azok élőhelyeinek védelméről is rendelkezik. Előírásai szerint bizonyos védett fajok esetében az engedélyezési folyamat során fokozott gondossággal kell eljárni, a fajok egy további csoportjánál szabályozza hasznosításuk, illetve befogásuk körülményeit, valamint bizonyos fajok esetében azok teljes körű védelmét kell biztosítani. A dokumentum az érintett fajok élőhelyeivel kapcsolatban is ezt a fokozatosságot alkalmazza.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy maga az egyezmény a kereskedelmi korlátozásokkal kapcsolatban kimondja a részes felek arra irányuló kötelezettségét, miszerint a szerződő felek tegyék meg a szükséges és megfelelő jogi és adminisztratív intézkedéseket a II. függelékben (fokozottan védett állatfajok)<sup>12</sup> részletezett vadon élő állatfajok speciális védelmének biztosítása érdekében. E fajok tekintetében különösen tiltott ezen állatok akár élő, akár holt állapotban történő birtoklása és belső kereskedelme, beleértve a kitömött állatokat és azok minden egyes azonnal hasznosítható részeit vagy származékait, mindenütt, ahol ez a jelen cikkben foglalt rendelkezések hatékonyságához hozzájárulhat.<sup>13</sup> Ugyanakkor a 7. cikk is hasonlóképpen rendelkezik, amikor kimondja, hogy a III. függelékben (védett állatok)<sup>14</sup> részletezett vadon élő állatfajok védelmének biztosítása érdekében a részes államoknak szintén jogi és adminisztratív kötelezettségei vannak, mely intézkedések tartalmazzák a vadon élő állatok élő vagy holt állapotban történő kereskedelmének, eladási célú tartásának, szállításának vagy eladásra való felajánlásának megfelelő szabályozását.<sup>15</sup>

## 2.2. A globális nemzetközi egyezményekben fellelhető kereskedelmi korlátozások a vadászat és begyűjtés tekintetében

A regionális szinttől elrugaszkodva érdemes áttérni a globális nemzetközi instrumentumok körére, ezen belül is a vándorló állatfajok védelméről szóló Bonni Egyezményt emelem ki.

Ezen egyezmény 1979-ben került megkötésre, melyhez hazánk 1983-ban csatlakozott. Rögtön fel is merül a kérdés: mi számít vándorló fajnak? Nos, vándorló faj a vadállatok fajainak egész populációja vagy a populációnak egy földrajzilag elkülönült része, amely szokottan és előre kiszámíthatóan egy vagy több állam felségterületén áthalad. Ez nyilván-

<sup>10</sup> Például emlősök és madarak esetében is a tiltott eszközök és módszerek között lelhető fel a hurok, a csaliállatként, csalimadárként használt megcsontított vagy vak élő állat, hálók, csapdák, robbanóanyagok stb. (Bővebben lásd Berni Egyezmény, IV. Függelék).

<sup>11</sup> Berni Egyezmény, 1–3. cikk.

<sup>12</sup> Ide tartozik például a homoki gyík, a mocsári teknős, a fehér gólya, az egerészölyv, de a barnamedve is.

<sup>13</sup> Berni Egyezmény, 6. cikk e) pont.

<sup>14</sup> Ebben a függelékben szerepel többek között a mókus, a vadgerle vagy a keresztes vipera.

<sup>15</sup> Ugyanakkor megemlítendő, hogy a Berni Egyezmény bizonyos esetekben kivételt engedélyez az államok számára meghatározott, bizonyos cikkekben lefektetett kötelezettségek végrehajtása alól, így a 6. és 7. cikk rendelkezései is félretehetőek és figyelmen kívül hagyhatók egyes esetekben (bővebben lásd az Egyezmény 9. cikke).

valóan azt jelenti, hogy nem kizárólag a madarak értendők ide, hanem szárazföldi és vízi emlősök, hüllők és halak is. Ami még fontos, az a veszélyeztetett jelző magyarázata. Eszerint ilyennek minősül az a vándorló faj, amelyet a kihalás veszélye fenyeget a faj egésze vagy annak egy jelentős része tekintetében, beleértve olyan szárazföldi és vízi területek elpusztulását, ahol a veszélyeztetett faj él, ideiglenesen tartózkodik, a területet átszeli vagy átrepüli a vándorlási idejének bármely időpontjában. Ezen felül az egyezmény a fajmegőrzés fogalmát is tisztázza, ami a vándorló faj és a veszélyeztetettség mellett az alapkoncepció harmadik sarokpontja.<sup>16</sup>

Az egyezmény rögzíti azt a felismerést, hogy a vándorló fajok védelme összehangolt, együttes tevékenységet igényel minden olyan állam részéről, amelynek illetékességi területén ezen állatok az életük egy részét töltik, és amelynek területén áthaladnak.

A konvenció preambuluma kimondja, hogy a vadállatok a maguk egészében a Föld természeti rendszerének egy helyettesíthetetlen darabja, amelyet meg kell őrizni az emberiség javára. Továbbá rögzíti a preambulum, hogy minden generáció a jövő generációk érdekében hasznosíthatja a Föld forrásait, és kötelezettsége biztosítani, hogy ez az örökség ésszerűen kerüljön hasznosításra és megőrzésre. Minden részes félnek szigorú védőrendelkezéseket kell hoznia a veszélyeztetett vándorló fajok védelme érdekében, beleértve a multilaterális megállapodások megkötését is.<sup>17</sup>

E felismeréseknek és célkitűzéseknek megfelelően az egyezmény két függelékre osztja az állatfajokat. Az I. függelék azokat a fajokat foglalja magában, amelyeket a kipusztulás veszélye fenyeget egész elterjedési területükön vagy annak nagy részén. Az itt szereplő fajok zsákmányolása (vadászata, halászata, szándékos üldözése) tilos, és az e fajok vándorlását akadályozó vagy gátló hatásokat a minimumra kell csökkenteni.<sup>18</sup> A II. függelékben szereplő fajok megóvása külön nemzetközi megállapodást igényel: elterjedési területük csökken, nincs elegendő élőhelyük és fennmaradásuk hosszú távon veszélyeztetett.<sup>19</sup> A szó szoros értelmében tehát e megállapodás a kereskedelmi kérdésekre nem tér ki, azonban a zsákmányolás, befogás, begyűjtés kérdéskörére igen, amelyek viszont leggyakrabban kereskedelmi célokkal függenek össze: a legkritikább esetben gyűjt valaki saját szórakoztatása céljából a Bonni Egyezmény függelékeibe tartozó állatfajokat. A zsákmányolás fő célja általában a továbbértékesítés, az egyedekkel, illetve azok bundáival, húásával, más termékeivel történő kereskedés, ami hosszú évek óta nagymértékű veszélynek teszi ki a legveszélyeztetettebb állatfajok továbbélését, fennmaradását. Ezen összefüggések tudatában került rövid kifejtésre a nevezett egyezmény e körben.

### 3. Az import- és exporttevékenységekre vonatkozó korlátozások

E vonatkozásban mindenképp meg kell említeni, hogy az import- és exportkorlátozások – beleértve az állandó jelleggel fennálló és ideiglenes megszorításokat is – a vadon élő növény- és állatfajok védelmét szolgálják. A múlt századra vált a helyzet olyan súlyos fokúvá, amikor már egyre több fajt fenyegetett a kipusztulás veszélye, és éppen ezért a nemzetközi közösséget ez a szituáció egy átfogó, a kereskedelmi kérdéseket megfelelően szabályozó megállapodás kidolgozására és megkötésére inspirálta. Ennek következtében jött létre

<sup>16</sup> Bonni Egyezmény, 1. cikk.

<sup>17</sup> A Bonni Egyezmény preambuluma.

<sup>18</sup> Az I. függelékben szerepel például: hódaru, barátfóka, vidra, tűzok, fekete sas.

<sup>19</sup> Ide tartozik például számos delfinfaj, az énekes hattyú, a közönséges denevér vagy a farkas.

1973-ban az állatfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó Washingtoni Egyezmény (a továbbiakban: CITES).<sup>20</sup>

Ennek ellenére napjainkban is jócskán találhatók olyan országok, melyekben virágzik az egyezmény – később részletesen bemutatandó – függelékeiben felsorolt fajok kereskedelme. Vietnam, Laosz és Mozambik teszi a legkevésbéért, hogy feltartóztassa az illegális állatkereskedelmet. Ezzel veszélyeztetik a vadon élő orrszarvúkat, tigriseket és elefántokat – állapította meg a Természetvédelmi Világalap (WWF) egy 2012 júliusában közzétett tanulmányában. A vietnámi kereslet például soha nem látott méreteken növelte az orvadászatot Dél-Afrikában. 2011-ben rekordszámú, 448 dél-afrikai rinocéroszt pusztítottak el túlke miatt.<sup>21</sup> 2012 novemberében legalább hatszáz csempészt kóbrát foglaltak le a thai hatóságok egy kamion igazoltatásakor – írja a BBC. Az állatokat feltehetőleg Malajziából készültek Laoszba szállítani. Tudósítók szerint egy kígyót nagyjából tizenhatezer dollárért, azaz közel 300 ezer forintért értékesítenek a környező feketepiacokon. A csempészt kígyók közül sok már az utazás során elpusztult, annak köszönhetően, hogy szoros műanyagzsákokban szállítják őket. Egy hónappal ez előtt a thai hatóságok tizenhat kölyköktigrist foglaltak le, amelyeket szintén Laoszba akartak eljuttatni illegálisan. A BBC tudósítói szerint világszerte Tájféldön keresztül csempészik a legtöbb állatot. Az illegális állatkereskedelem pedig a közeli Kínában és Vietnámban virágzik leginkább.<sup>22</sup> De nem sokkal jobb a helyzet Bolíviában sem, ahol 314 állatfaj van veszélyben az országban, köztük a kondorkeselyű, a hárpiasas, a nagy jácintara, a fekete kajmán és a pókmajomfélék; ezek közül 68 állatfajt (andesi hegyimacska, óriásvidra stb.) fenyeget kihalás az illegális vadászat, az erdők kiirtása és a levegő szennyezettsége miatt.<sup>23</sup>

Ellentétben az előzőleg bemutatott nemzetközi jogi dokumentumokkal, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény – mint ahogy a címe is mutatja – egy meghatározott cselekményre koncentrál: a vadon élő állatok és növények kereskedelmére. Tehát e megállapodás már kifejezetten e tárgykörben került megalkotásra, és nem csak elszórva, egy-egy cikkben vagy bekezdésben tartalmaz releváns szabályokat a kereskedelmi kérdésekre vonatkozóan, mint ahogy történt az például a Berni vagy a Bonni Egyezmény esetén.

A vadon élő növény- és állatfajok hasznosításának, kihasználásának, kiaknázásának egyik legfőbb oka és legnagyobb hajtóereje, motivációs tényezője nem más, mint hogy – más hasznosítható természeti erőforrások hiányában – az emberek ezt tekintik fő bevételi és megélhetési forrásnak. Különösen igaz ez a szegény országokra, amelyek nem rendelkeznek ásványokkal, a föld mélyén rejlő drágakövekkel. A vadvilágot érintő nemzetközi kereskedelem hatalmas méreteket ölt, egyes becslések szerint eléri az éves 50 milliárd dollárnak megfelelő összegű szintet, főleg az állati eredetű luxuscikkeknek és szőrmekek kö-

<sup>20</sup> Magyarország 1985-ben csatlakozott az egyezményhez, melynek ma már 169 ország a tagja, és közel 35 ezer faj kereskedelmét szabályozza, korlátozza, illetve esetenként tiltja. Az egyezmény teljes elnevezése: *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Az egyezmény megszületésének átfogó elemzéséhez lásd: David S. FAVRE: *International Trade in Endangered Species: A Guide to CITES*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1989.; Willem WIJNSTEKERS: *The Evolution of CITES*, CITES Titkárság, Genf, 2003.

<sup>21</sup> A HVG cikke: [http://hvg.hu/vilag/20120723\\_wwf\\_illegalis\\_allatkereskedelem](http://hvg.hu/vilag/20120723_wwf_illegalis_allatkereskedelem) (2013. 05. 26.)

<sup>22</sup> Az Origo cikke: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20121113-azsia-feketepiacain-ertekesitettek-volna-a-mergukert-kedvelt-allaokat.html#> (2013. 05. 26.)

<sup>23</sup> A HVG cikke: [http://hvg.hu/vilag/20130531\\_Tulelesert\\_kuzd\\_a-hegyimacska\\_es\\_a-harpis](http://hvg.hu/vilag/20130531_Tulelesert_kuzd_a-hegyimacska_es_a-harpis) (2013. 05. 31.)



szönhetően.<sup>24</sup> Egyes becslések szerint az 1960-as évek vége felé például 5-10 millió krokodilbőr került a nemzetközi piacokra, de 1972-ben a Kenyából származó elefántcsontexport a tömeg tekintetében elérte a 150 tonnát.<sup>25</sup> A gyógyszergyárak ugyancsak minél több vadon élő növényt próbálnak beszerezni a minél jobb és újabb gyógyszerek előállításához, illetve állatokat a különböző kísérletekhez, kutatásokhoz. Az államok adott esetben hozzájárulnak ahhoz, hogy az említett élőlények kereskedelme visszaszoruljon, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy mindez nem elegendő: e téren nemzetközi összefogásra van szükség. Éppen ilyen céllal született meg a CITES, melynek célja, hogy ellenőrzése alá vonja a veszélyeztetett fajok kereskedelmét, és ezáltal megakadályozza, hogy állat- és növényfajok ezrei a kipusztulás szélére jussanak.

Az egyezmény három függelék tartalmaz: ezekben több mint harmincezer vadon élő állat- és növényfaj található, melyeknek kb. 85%-a növény, és a legtöbb a II. függelékben lelhető fel. Az I. függelék felsorolja azokat a kipusztulás szélén álló fajokat, amelyekkel folytatott nemzetközi kereskedelem szigorúan tilos.<sup>26</sup> Valójában ez egy feketelista, mely előírásainak megfelelően az itt található fajok kereskedelmi céllal történő megszerzése és továbbítása csak bizonyos esetekben lehetséges: kivételes engedéllyel történhet meg, például oktatási vagy tudományos célból.<sup>27</sup> Érdemes elsőként az export kérdéskörét górcső alá venni.

Bármely, az I. függelékben található faj bármely egyede kapcsán igaz, hogy ezek exportja előzetes hozzájárulás, megadott exportengedély esetén lehetséges. Ez utóbbi a következő feltételek teljesülése esetén adható meg:

- az exportáló ország egy tudományos hatóságának nyilatkozata, mely szerint az export nem káros a faj továbbélése szempontjából;
- egy kezelő szerv megállapítja, hogy a befogott, beszerzett egyed az állam vadvilágot védő törvényeivel összhangban került az exportáló birtokába;
- ugyanez a szerv meggyőződik róla, hogy bármely élő egyed szállítása és az arra történő felkészítése oly módon történik, hogy a sérülés bekövetkezésére, egészségkárosodásra vagy kegyetlen bánásmódra minimális esély mutatkozik;
- továbbá ugyanez a szerv megvizsgálja a célország által kiadott importengedélyt.<sup>28</sup>

Az importáló államoknak ugyancsak vannak bizonyos kötelezettségeik a veszélyeztetett fajok hatékony védelme kapcsán. Így, mielőtt bármely állam megadná az engedélyt a nevezett függelékbe tartozó faj importja kapcsán, természetesen importengedélyre van szükség, amely viszont az után állítható ki, hogy egy tudományos hatóság tanúsította, hogy az import olyan célzattól történik, amely nem eredményezi a faj kipusztulását. Továbbá e hatóságnak arról is meg kell győződnie az engedély megadása előtt, hogy a recipiens, a befogadó megfelelően felszerelt helyre szállítja az élőlényt, és ott megfelelően gondozza azt. Végül pedig a kezelő hatóság hozzájárulása szükséges, amit azután bocsát ki, hogy meggyőződött arról, hogy nem elsődlegesen kereskedelmi céllal történik az importálás.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Peter SAND: *Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species*. Green Globe Yearbook, 1997, 19.

<sup>25</sup> Simon Lyster: *International Wildlife Law*. Grotius Publications Ltd., 1985, 239.

<sup>26</sup> Ilyennek minősülnek például: elefántok, csimpánzok, gorillák, tigris, jácint arapapagáj és más papagájfajok, tengeri teknősök.

<sup>27</sup> Bővebben lásd Rosalind REEVE: *Policing International Trade in Endangered Species*. Earthscan Publications Ltd., London, 2002, 29–30.

<sup>28</sup> CITES, 3. cikk 2. pont.

<sup>29</sup> CITES, 3. cikk 3. pont.

Minden, az egyezményben részes államnak ki kell jelölnie tehát legalább egy tudományos hatóságot a szükséges vélemények kifejtése és nyilvánosságra hozatala végett, továbbá egy vagy több kezelő szervet, amelyek az engedélyek és igazolások kiadásáról döntenek.<sup>30</sup>

A II. függelékben szereplő fajokat szintén veszélyezteti a nagymértékű kereskedelem, állományuk azonban ma még nincs kritikus helyzetben. Az ide tartozó fajok<sup>31</sup> esetében a kereskedelem nem tiltott teljes mértékben, de csak korlátozott mennyiségben, és szintén csak az ún. CITES-engedélyek birtokában kerülhetnek kereskedelmi forgalomba. Ha az I. függelék kapcsán feketelistáról beszélhetünk, akkor ez esetben nevezhetjük az itt található fajokat az ún. „szürkelistához” tartozónak, hiszen itt a követelmények már közel sem olyan szigorúak, mint az előbb bemutatott fajok esetében.

Az exportáló országban ugyancsak szükséges a kijelölt tudományos hatóság véleményén alapuló engedély, mely bizonyítja, hogy az export nem gyakorol káros hatást a faj továbbélése szempontjából, továbbá az ún. kezelő szerv meggyőződése, hogy befogott, beszerzett egyed az állam vadvilágot védő törvényeivel összhangban került az exportáló birtokába, illetve hogy az adott egyed megfelelő körülmények között fogják elszállítani a célországba. A tudományos hatóságnak kiemelt szerepe van e téren, ugyanis ellenőrzi az engedélyek megadását, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ökoszisztéma fenntartása végett szükséges az exportkorlátozás, akkor javaslatot tesz a kezelő szerv felé, hogy az szorítsa korlátok közé az exportengedélyek megadását. A II. függelékkel kapcsolatos importengedélyek biztosításához pedig elegendő egy – a másik állam részéről prezentált – exportengedély vagy egy ún. újrakiviteli tanúsítvány bemutatása.<sup>32</sup>

Mivel korábbi cikkeimben már értekeztem a bálnavadászattal összefüggő problémákról, legfontosabb kérdésekről, így e körben röviden megemlítem, hogy egyes tengeri fajok (lásd például bálnák) importja esetén az említett kezelő szerv éves kvótán alapuló engedélyt bocsáthat ki a tudományos hatóság javaslatára, más nemzeti vagy nemzetközi tudományos hatóságokkal történő előzetes egyeztetés mellett – mindezt a különböző nemzetközi szervezetek (például a Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság<sup>33</sup>) által előírányzott kvótákon túlmenően.<sup>34</sup>

A II. függelékkel kapcsolatos legfőbb probléma véleményem szerint az, hogy – ellentétben az I. függelék szabályozásával – nem támaszt komoly korlátokat, sokkal megengedőbb, ennél fogva lehetővé teszi az élővilág egyedeinek kereskedelmi célú exportját, illetve importját. Márpedig ha megvizsgáljuk a CITES célkitűzéseit, ti. hogy ellenőrzése alá vonja a veszélyeztetett fajok kereskedelmét, és ezáltal megakadályozza, hogy állat- és növényfajok ezrei a kipusztulás szélére jussanak, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a II. függelék e téren túlságosan lazán szabályozza a kereskedelmi kérdéseket. Ez önmagában nem lenne nagy gond, azonban annak tudatában, hogy az egyezmény által szabályozott nö-

<sup>30</sup> Bővebben lásd KISS–SHELTON: *International Environmental Law*, 340.

<sup>31</sup> Ide tartoznak bizonyos papagájok és hüllők.

<sup>32</sup> CITES, 4. cikk 2–4. pont.

<sup>33</sup> E Bizottság moratóriumot is elrendelt már, azonban eredményeit tekintve ez sem tekinthető átütő sikernek. Bővebben lásd: Joji MORISHITA–Dan GOODMAN: *The IWC moratorium on commercial whaling was not a value judgement and was not intended as a permanent prohibition*. Aegean Institute of the Law of the Sea and Maritime Law, 2011, 301–311.

<sup>34</sup> Bővebben lásd KARDOS András: *Bálnavadászat az Antarktiszon, avagy környezetvédelmi ügyek a Nemzetközi Bíróság előtt*, in: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*. (Szerk.: Sipta István), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2011, 103–125.

vény- és állatfajok nagy többsége ebben a függelékben szerepel, mindjárt más a helyzet. Ha a tendencia folytatódik, akkor a II. függelékben felsorolt fajok könnyedén olyan helyzetbe kerülhetnek, hogy immáron az I. függelékbe tartozónak kell majd azokat nyilvánítani. Egyébként több ezer tételt sorol fel itt a megállapodás, közte közel háromszázharminc papagájfajt és több mint harmincezer orchideafajt.<sup>35</sup>

Ehhez kapcsolódóan egy érdekes eset történt 2003-ban, amikor az ausztrál vámosok elfogtak egy csempészt, aki Thaiföldről akart néhány kígyót bejuttatni Ausztráliába. Az ausztrál igazságügy szóvivője szerint a huszonnyolc éves, Thaiföldről érkező férfi a nadrágja alá, a lábára kötve próbálta a jó áron értékesíthető hullóket becsempészni az országba. A különös utazást csak négy, a boák családjához tartozó kígyó élte túl, négy, emberre veszélyes királykobra elpusztult a kilencórás út során.<sup>36</sup>

A III. függelék azon fajok jegyzéke, amelyek kereskedelmét egy-egy részes állam saját maga szabályozza, és a kereskedelem ellenőrzésében a többi részes állam együttműködését igényli.<sup>37</sup> Az itt található fajok exportja tekintetében kiemelendő, hogy gyakorlatilag azonos feltételeket támaszt a konvenció, mint amilyenekről a II. függelék kapcsán már volt szó. Az import tekintetében pedig származási bizonyítvány bemutatását írja elő az egyezmény, valamint exportengedély prezentálását, amennyiben az adott fajhoz tartozó egyed szerepel az exportáló ország saját listáján. Ami a tapasztalatokat illeti, az államok nem gyakran listáznak fajokat ebben a függelékben. Ennek több oka is van. Egyrészt azért, mert a fajok többsége már eleve szerepel az első két függelék valamelyikében, így semmi értelme nem lenne itt külön is megemlíteni ezeket. Másrészt, mert előfordulhat, hogy az adott faj védelme szempontjából teljesen elegendő a nemzeti szabályozás is, így a helyzet az előbb említettel azonos. És végül, de nem utolsósorban azért, mert nem akarnak lemondani a fajok kereskedelméből származó bevételekről: éppen ezért jobbnak vélik, ha ezek nincsenek egy unilaterális nemzetközi egyezményben rögzítve, főleg, ha a másik fél, az exportáló ország sem tett lépéseket e tekintetben.<sup>38</sup>

Az előírások nem csak az élő fajokra, hanem az adott fajok élettelen egyedeire, valamint azok részeire, származékaira (bőr, szőrme, csont), illetve a belőlük készült termékekre (táska, cipő, ékszer) is vonatkoznak. A környezetvédelmi tárgyú nemzetközi megállapodások közül ezen egyezmény az egyik legszigorúbb: a részes államokban a rendőrség, a vámügyi és vadvédelmi hivatalnokok, illetve egyéb kormányügyi szervek letartóztathatják a CITES listáján szereplő fajokat birtokló és azokkal kereskedő személyeket, vádat emelhetnek ellenük, és elkobozhatják az árut vagy az élőlényeket.<sup>39</sup>

Az egyezmény ugyanakkor rendelkezik a kereskedelmi mentességekről is. Az előírások ugyanis nem vonatkoznak a példányok tranzitszállítására, amíg ezek a vámhatóság ellenőrzése alatt állnak, vagy ha beszerzésükre az egyezmény létrejötte előtt került sor, továbbá, ha személyes, háztartási célzattal történik egy-egy példány beszerzése. De ugyanígy nem vonatkoznak az I. függelékben fellelhető szigorú előírások olyan állatfajokra, melyeket fogásban tenyésztettek kereskedelmi célzattal, továbbá a kereskedelmi célból termesztett nö-

<sup>35</sup> KISS-SHELTON: *International Environmental Law*, 340–341.

<sup>36</sup> Az origo.hu cikke: Nadrágjában próbált kígyókat csempészni, 2003. IX. 24., <http://www.origo.hu/nagyvilag/20030924nadragjaban.html> (2013. 05. 21.)

<sup>37</sup> CITES, 5. cikk.

<sup>38</sup> KISS-SHELTON: *International Environmental Law*, 341.

<sup>39</sup> A Közép- és Kelet-Európai Munkacsoport a Biodiverzitás Megőrzéséért (CEEWEB) kiadványa: *Közös célunk: a természet védelme*. Betűmester Bt., Miskolc, 2003, 15.

vényekre, ugyanis ezeket a II. függelék alá tartozónak kell tekinteni.<sup>40</sup> A CITES tehát a 7. cikkben elég széles körű kivételeket biztosít az államok számára, ami szintén ellentmondásos, ha szigorúan, szűk értelemben vesszük figyelembe a preambulumban megfogalmazott célokat. Még több aggályt rejt magában az a tény, hogy magában a szerződésben nincs egyértelműen meghatározva, hogy mit is takar, mit is jelent maga a „kereskedelmi célzattal történő csere”.<sup>41</sup> Évekkel később ugyan maga a fogalom kifejtésre került, azonban magában az egyezményben nem szerepel.<sup>42</sup> E meghatározás szerint a „kereskedelmi célú csere” egy olyan tevékenység, amelynek célja gazdasági haszon elérése, beleértve a pénzben és más módon értendő profitot is, és viszonteladásra, cserére, szolgáltatás biztosítására vagy a gazdasági hasznosítás más módjára irányul. Ugyanígy nincs meghatározva, hogy mikor tekintendő egy tranzakció elsődlegesen kereskedelmi célzattal teljesítettnek. Ennek meghatározását az importáló országokra bízta egy 1985-ben meghozott határozat: e dokumentum szerint az importáló országoknak – amilyen széles körben csak tudják – minden nem egyértelműen nem-kereskedelmi ügyletet kereskedelminek kell, hogy tekintsenek.<sup>43</sup> Ez elviekben azt jelenti, hogy az ügyletek nagy része kereskedelminek és ezáltal e megállapodás hatálya alá tartozónak minősülnek, a nem-kereskedelmi ügyletek pedig kivételesnek tekinthetők.

Látható tehát, hogy a viszonylag szigorú előírások ellenére olykor nagylelkű kivételeket enged a szerződés: ezt egyes szerzők a feltételeknek való teljes körű megfelelés alóli „deviációs toleranciának”, tehát az eltérésekkel kapcsolatos megengedő jellegű magatartásnak nevezik.<sup>44</sup> A mentességek logikai magyarázata az, hogy a CITES számára rugalmasságot biztosít, amellyel kapcsolatosan nem meglepő módon gyakori visszaélések következtek be. Éppen ezért a későbbiekben a Részes Államok Konferenciája<sup>45</sup> által meghozott határozatok tisztáztak bizonyos kérdéseket. Ezek olykor a kivételek körét szűkítették: e körbe tartoznak a tranzitszállításra vagy a bemutatási célzattal történő élő állat szállításra vonatkozó regulák, valamint azon államokra vonatkozó szabályozások, amelyek az I. függelékhez tartozó fajokkal kapcsolatosan fenntartással éltek. Gyakran azonban ezen értelmező határozatok a speciális érdekeket előtérbe helyezve az I. függelékbe tartozó fajok kapcsán lehetővé tették a legális kereskedelmet az olyan definíciók külön értelmezésével, mint amilyen a „fogságban történő tenyésztés”, vagy az olyan új szakkifejezések papírra vetésével, mint amilyen a *ranching*, azaz állattenyésztés céljából történő birtokbavétel.<sup>46</sup>

A konvenció egyébként előírja a részes államok számára, hogy azoknak fel kell lépniük a rendelkezésekbe ütköző kereskedelem ellen: el kell kobozniuk és az exportáló államhoz vissza kell juttatniuk az engedély nélkül forgalmazott példányokat; az országhatáron be- és kilépő állomásokat kell kijelölniük; nyilvántartást kell vezetniük a kereskedelmi forgalom-

<sup>40</sup> A kivételeket bővebben lásd CITES, 7. cikk.

<sup>41</sup> Ez az angol nyelvű szöveg szerint az ún. *commercial trade*.

<sup>42</sup> REEVE: *Policing International Trade in Endangered Species*, 30.

<sup>43</sup> CITES Resolution Conference 5.10: Definition of “Primarily Commercial Purposes”, 1985.

<sup>44</sup> A *ranching* esetén a kereskedelmi ellenőrzéseket csak azon fajok tekintetében iktatták be, amelyek az I. függelékben átkerültek a II. számúba. Bár számos, II. függelékbe tartozó faj esetén elmondható, hogy annak ellenére, hogy sosem tartoztak az I. függelékbe, mégis az ilyen célzattal történő birtokbavétel kategóriája alá tartozóként lettek megjelölve; ennek ellenére nincsenek egyértelmű definíciók és kereskedelmi szabályozások e vonatkozásban (sem). Így e fogalmak használata – különösen a hullók és madarak esetén – helytelen. Bővebben lásd SAND: *Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species*, 22.

<sup>45</sup> Bővebben lásd lentebb.

<sup>46</sup> REEVE: *Policing International Trade in Endangered Species*, 35–36.

ról, és erről jelentést kell tenniük az egyezmény titkárságának.<sup>47</sup> Azonban a CITES lehetővé teszi a részes államok számára az egyezmény reguláinál szigorúbb nemzeti vagy nemzetközi előírások alkalmazását.<sup>48</sup> A lényeg az, hogy a megállapodás rendelkezéseinek kikényszerítése végett az államoknak meg kell tenniük minden intézkedést a tiltott kereskedelmi tevékenységek visszaszorítása érdekében.

A CITES-előírások minden – a függelékekben szereplő fajokkal kapcsolatos – kereskedelemre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy minden érintett vagy csak egyik állam részes az egyezményben. A szerződés X. cikke kimondja, hogy az egyezményben részes államok elfogadhatják az importtal és exporttal kapcsolatban a nem részes államok hatóságai által kiállított dokumentumokat, feltéve, hogy e tanúsítványok alapvetően megegyeznek a CITES által előírt követelményekkel. A CITES vonatkozásában érdemes még megvizsgálni, hogy melyek azok az intézmények, melyeket maga az egyezmény állított fel, hozott létre. Ezek a következők: A Részes Államok Konferenciája, a Titkárság és végül, de nem utolsósorban az ún. Állandó Bizottság.

A Részes Államok Konferenciája<sup>49</sup> két évente ülésezik, abból a célból, hogy megvizsgálja a védett fajok megőrzésével, helyreállításával összefüggő folyamatokat, eredményeket. Ezen összejöveteleken egyébként az ENSZ-megfigyelőknek, az egyezményben nem részes feleknek, egyes specializált ügynökségeknek és a nem-kormányközi szervezeteknek is lehetőségük van megjelenni.<sup>50</sup> A Konferencia működését illetően kiemelendő, hogy a részes államoktól, továbbá a Titkárságtól érkező jelentések megvizsgálására jogosult, illetve legfontosabb feladata, hogy a megállapodás alkalmazását a változó körülményekhez igazítsa, s ezzel biztosítsa annak hatékony működését. Különösen fontos ez az evolutív jogértelmezés az I. és II. függelékben szereplő fajok viszonylatában: a Konferencia jogosult egyes fajokat áthelyezni egyik függelékbe a másikba, attól függően, hogy a változó körülményeknek megfelelően mennyire tekinthetők veszélyeztetettnek. Ehhez a jelenlévő részes államok képviselőinek kétharmados szavazattöbbségére van szükség. A módosítások az ülést követő 90 nap elteltével lépnek hatályba minden részes állam vonatkozásában, ide nem értve azon államokat, amelyek fenntartással éltek – ezt a módosításról történő értesítést követő 90 napon belül tehetik meg. Másodsorban megemlíthető az ún. Állandó Bizottság (*Standing Committee*), melynek felállítására 1979-ben került sor, és a konferencia-ülések közötti időszakban fejt ki tevékenységét. Ezen intézmény nagyban hozzájárult a kötelezettségek nemteljesítése esetén alkalmazható kollektív szankciók, megtehető lépések továbbfejlesztéséhez. Mindezt a – már korábban is említett – XIV. cikkre alapozza, amely lehetővé teszi az államok számára a CITES előírásainál szigorúbb szabályok alkalmazását is. Számos esetben a Bizottság azzal az ajánlással élt, hogy minden fél – még ha csak ideiglenesen is, de – kollektíven alkalmazza e cikket olyan államokkal szemben, amelyek tartósan nem megfelelően teljesítik az egyezményből eredő kötelezettségeket.<sup>51</sup> A testület ebbe a kategóriába egyébként a szerződésben nem részes államokat is beleértette.<sup>52</sup> Az államok által tett egyol-

<sup>47</sup> CITES, VIII. cikk.

<sup>48</sup> CITES, XIV. cikk.

<sup>49</sup> CITES, XI. cikk.

<sup>50</sup> Bővebben lásd Christine FUCHS: *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) – Conservation Efforts Undermine the Legality Principle*. *German Law Journal*, 2009, 11, 1580–81.

<sup>51</sup> Például az Egyesült Arab Emírátsok, Thaiföld vagy Olaszország kapcsán is született ilyen intézkedés.

<sup>52</sup> Ilyen nem részes államok voltak például El Salvador és Egyenlítői-Guinea.

dalú lépések ugyancsak előfordultak már a CITES rendelkezéseinek kikényszerítése érdekében.<sup>53</sup> Végül, de nem utolsósorban pedig a Titkárságot említtem meg, amelynek székhelye Genfben található, és igencsak széles hatáskörrel bír. Az ilyen szervek szokásosnak mondható feladatain túlmenően tudományos és technikai feladatokat is elvégez, elemzi a részes államok által benyújtott jelentéseket, és további információkat kérhet a CITES rendelkezéseinek sikeres végrehajtása érdekében. Bizonyos időszakonként kiadványokban értékeli és az államok részére eljuttatja az egyezmény függelékeiben található lajstromot, és ajánlásokat tesz a megállapodás céljainak és rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. A Titkárság ezen túlmenően fontos szerepet tölt be a konvenció rendelkezései végrehajtásának ellenőrzése kapcsán is. Minden részes állam köteles feljegyzéseket készíteni az egyezmény függelékeiben szereplő fajok kereskedelméről, továbbá kötelesek periodikus jelentéseket készíteni a rendelkezések kikényszerítéséről. Ha a Titkárság a kapott információk tükrében úgy ítéli meg, hogy az I. vagy II. függelékben lajstromozott fajok kereskedelme veszélyezteti azok fennmaradását, vagy ha nem hatékonyan történik az egyezmény rendelkezéseinek implementálása, végrehajtása, a Titkárság azonnal értesíti a szóban forgó államok – korábban már szintén említett – kezelő szerveit. Másfelől az államok kötelezettségei közé tartozik a Titkárság értesítése, megfelelő és releváns információkkal történő ellátása, valamint ahol az helyénvaló, helyreállító intézkedések megtétele. A szóban forgó testület pedig vizsgálatot is elrendelhet, az ennek kapcsán szolgáltatott információkat pedig a következő konferencián elemzik, a Részes Államok Konferenciája pedig javaslatokkal élhet e vonatkozásban.<sup>54</sup> A közelmúltbéli eseményeket böngészve kiemelendő, hogy 2013 márciusában a vadon élő állatokat tizedelő illegális kereskedelem keményebb és hatékonyabb visszaszorítását sürgette az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) vezetője, olyan több milliárd dolláros haszonnal járó bűnágazatnak minősítve azt, amely a földgolyó néhány jellegzetes állatfajának kihalásával fenyeget. Achim Steiner – akinek elmondása szerint egyes afrikai országokban az elefántállomány 11-12 százalékát mészárolják le évente pusztán az agyaruk miatt – a CITES bangkoki tanácskozásának megnyitóján szólalt fel, külön kiemelve az elefántagarakkal és a rinocérosztülkökkel folytatott, elsősorban az ázsiai piaci kereslet miatt virágzó illegális kereskedelmet, amelynek hatására az utóbbi években ismét rendkívül elburjánzott az állatokra irányuló orrvadászat az afrikai országokban. A vadállatok vagy testrészeik értékesítésére irányuló üzleti tevékenységek a kábítószer- és fegyverkereskedelemhez hasonlították, hiszen – mint mondta – ma már az előbbit is kiterjedt, határokon átívelő, a legkorszerűbb eszközöket is bevető bűnözői szindikátusok szervezik és irányítják. Példaként megemlítette, hogy többször is elfordult, hogy az orrvadászok a hatóságok számítógépes rendszerének feltörése révén szereztek kilövési engedélyeket maguknak. A növényeket illetően Steiner közölte: a trópusokon kivágott, majd eladott fa kilencven százaléka ugyancsak illegális tevékenységből származik, és értéke évente meghaladja a harmincmilliárd dollárt.<sup>55</sup>

#### 4. Összegzés

Röviden összefoglalva a 2. fejezetben kifejtett egyezmények, megállapodások tekintetében igaz, hogy röviden bár, de meghatározott cikkeken, bekezdésekben tartalmaznak kereske-

<sup>53</sup> Bővebben lásd KISS–SHELTON: *International Environmental Law*, 342–343.

<sup>54</sup> CITES, XII–XIII. cikk.

<sup>55</sup> A HVG cikke: [http://hvg.hu/vilag/20130303\\_vadon\\_elo\\_allatok\\_illegalis\\_kereskedelem](http://hvg.hu/vilag/20130303_vadon_elo_allatok_illegalis_kereskedelem) (2013. 05. 25.)

delmi jogi vonatkozású rendelkezéseket. Az is igaz, hogy keretegyezményszerűen foglalnak magukba ilyen regulákat, de – összehasonlítva a CITES előírásaival – azt tapasztalhatjuk, hogy egyes fogalmakat (pl. veszélyeztetett faj) sokkal pontosabban, precízebben szabályoznak e konvenciók.<sup>56</sup> És mivel e megállapodások alapvetően nem kereskedelmi kérdések rendezése végett születtek meg, mindenképpen pozitívumként lehet kiemelni az előbb leírtakat. A CITES vonatkozásába pedig összességében nézve kijelenthető, hogy az egyezmény – ha nem is tökéletesen, de – elfogadható módon funkcionál, habár természetesen vannak hiányosságai.<sup>57</sup> Egyik ilyen, hogy viszonylag kevés azon államok száma, amelyek teljes mértékben megteremtették az egyezmény, továbbá a konferenciák eredményeként megalkotott ajánlások és határozatok végrehajtásához szükséges jogi és intézményi keretet. Természetesen, mint ahogy adott esetben az emberi jogok területén, úgy itt is – sőt, e téren még inkább – igaz, hogy az államok olykor „elfelejtkeznek” a jelentésvételei kötelezettségükről, és ennek nincsenek meg a megfelelő szankciói. Ugyanakkor az is elmondható, hogy sok állam visszavonta a korábban tett fenntartásait a CITES egyes regulái vonatkozásában, valamint pozitívumként értékelhető az is, hogy – ahogyan már korábban is volt róla szó – a Részes Államok Konferenciája szűkítette a kereskedelmi mentességek körét, valamint a rövid távú speciális igények kielégítése végett rugalmasabbá is sikerült tenni az egyezmény gyakorlati alkalmazását. Tény, hogy az export-kvóták elosztása révén az erre rászoruló, a vadvilág egyedeinek kereskedelméből gazdálkodó országok számára szélesebb körű együttműködést sikerült biztosítani a CITES normáitól való eltérések, engedmények biztosításával. Azonban kérdéses számomra az, hogy ez helyes döntés-e. Sajnos az orvvadászatnak ez adott esetben még nagyobb teret nyithat; persze az engedélyezési rendszert elvileg nehéz kijátszani, de mégis vannak, akiknek ez sikerül. Továbbá felmerül az egyezmény hatékonyságának kérdése olyan különleges esetekben, mint amilyen az afrikai elefántoké is;<sup>58</sup> azonban itt kell emlékeztetni arra, hogy a CITES nem egy átfogó természetvédelemről alkotott egyezmény, hanem a biológiai sokféleség megőrzését célzó összetevők közül csak egy elemre, a kereskedelmi kérdésekre koncentrál.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> A nemzetközi környezetjogi szerződésekre általánosságban is igaz, hogy ezek gyakran keretszerződések, amelyekben a részes államok gyakran csak az alapelveket és célokat tisztázzák, és a részlet-szabályok megfogalmazása kiegészítő jegyzőkönyvekben történik meg. RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1, 92.

<sup>57</sup> Érdemes lenne annak feltérképezése is, hogy a részes államok milyen intézkedéseket hoztak a CITES rendelkezéseinek végrehajtása érdekében, azonban ez – a terjedelmét illetően – külön tanulmány önálló témája is lehetne, így erre jelen keretek között nem kerül sor.

<sup>58</sup> Az egyes fajok kereskedelmének tilalmával összefüggésben alternatív megoldások is születtek a múlt század végén. Például a jelentős elefánt populációval rendelkező országok megkísérelték véghezvinni az elefántok „töröltetését” a CITES-listákról; 1991-ben öt déli állam (Botswana, Malawi, Namíbia, Zambia, Zimbabwe) megalkotta az elefántcsont-marketing dél-afrikai központjának létrehozásáról szóló megállapodást (1991. június 20., Lilongwe, Malawi). Ezzel összefüggésben bővebben lásd például: Holly DUBLIN–Tom MILLIKEN–Richard BARNES: *Four Years After the CITES Ban: Illegal Killing of Elephants, Ivory Trade and Stockpiles*. a Természetvédelmi Világszövetség Fajfenntartási Bizottságának jelentése, 1995; Andrew HEIMERT: How the Elephant Lost His Tusks, *The Yale Law Journal: Symposium on World Organization*, 1995, 104, 6, 1473–1506.

<sup>59</sup> KISS–SHELTON: *International Environmental Law*, 343–344.

## **GAZDASÁGI RACIONALITÁS ÉS MUNKAJOG. AZ ELŐRELÁTHATÓSÁGI KLAUZULA ESETTANULMÁNYA AZ ÚJ MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVE TÜKRÉBEN\***

KUN ATTILA\*

A munkajog egyik fő alapkérdése abban áll, hogy azt mennyiben tekintjük inkább szociális jellegű (munkavállaló-védelmi) jognak, avagy inkább a gazdasági racionalitás egy lehetséges „kiszolgálójaként”. Az alábbi tanulmány – mintegy bevezető jelleggel – röviden elemzi e dilemma általános elméleti kereteit, majd az új munka törvénykönyve (2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, továbbiakban: új Mt.) ebbéli alapállását mutatja be. Ezek után egy konkrét új munkajogi jogintézmény – az ún. előreláthatósági klauzula – elemzése útján vizsgálja meg, hogy egy klasszikusan gazdasági jogi jogintézmény miként „transzplantálható” a munkajog sajátos rendszerébe. Mindez azért tűnik indokoltnak, mert a jogirodalmi felfogás szerint az előreláthatósági szabály voltaképpen a felelősségi jog gazdasági alapokra helyezését testesíti meg. A tanulmány vizsgálja az előreláthatósági klauzula helyét mind a munkavállalói, mind a munkáltatói kártérítési felelősség rendszerében, illetve feltárja főbb dilemmáit.

**Kulcsszavak:** munkajog, gazdasági racionalitás, joggazdaságtan, előreláthatósági szabály kártérítési felelősség, munkavállalói kártérítési felelősség, munkáltatói kártérítési felelősség.

After a general introductory part about the possible economic arguments within, for and against labour law, the paper briefly describes the new Hungarian Labour Code's (Act I of 2012) fundamental stance towards the theories of the economic functions of labour law. Then, as a main focus, the paper takes the so-called 'foreseeability' doctrine as a case-study to illustrate and examine how a classical, general principle of private law (and more specifically, business law) might be 'transplanted' into labour law. In effect, the foreseeability rule represents the economic foundation of the law of liability. The role of the 'foreseeability' rule is analysed both in relation to the systems of the employees' liability for damages and the employers' liability for damages.

**Keywords:** labour law, economic arguments for and against labour law, law and economics, foreseeability, employees' liability for damages, employers' liability for damages.

### **I. Gazdasági racionalitás és munkajog – Alapvetések**

Deakin a gazdasági racionalitás szemszögéből, a piac viszonylatában a munkajog három funkcióját különbözteti meg. Ezek a következők: piackorlátozó, piackorrekciós és piackreá-

---

\* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

\* Dr. KUN ATTILA  
tanszékvezető egyetemi docens  
Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék  
1042 Budapest, Viola u. 2–4.  
kun.attila@kre.hu



ló funkció.<sup>1</sup> Tulajdonképpen e három perspektíva mentén írható le a munkajog hagyományos ideája, illetve alternatív, modern ideológiai.<sup>2</sup>

1. *Piackorlátozó funkció:* A neoklasszikus és ortodox gazdasági felfogás szerint a munkajog mintegy kívülről korlátozza a szabadpiacot, szociális indíttatású, a munkavállalókat – mint a munkaviszony kiszolgáltatót, gyengébb helyzetben, strukturálisan aszimmetrikus alkupozícióban, „függésben” lévő alanyait<sup>3</sup> – védő korlátok felállításával. Ebben az értelemben a munkajog inkább „szociális” jog, védelmi jog, nincs tekintettel a versenyképességre, sőt, fékezheti is azt, torzíthatja a piacok működését. E megközelítésben a munkajog szemlélete nem hatékonyságelvű, hanem értékorientált.

2. *Piackorrektív funkció:* Ez a – munkajog klasszikus, fenti ideájához képest már alternatív jellegű – megközelítés mintegy átmenetet képez a munkajogot „szociális” jogként felfogó, illetve azt a „gazdasági” jog részeként értelmező nézetek között. Ez a Deakin által „új-institutionalistának” nevezett perspektíva azt vallja, hogy a munkajognak csak korlátozott mértékben, csak a piac súlyos torzulásait korrigálandó szabad beavatkozni a szabadpiaci folyamatokba. A beavatkozás tehát annyiban indokolt, amennyiben az a piaci hatékonyságot szükségképpen szolgálja. E nézőpont már nem tisztán védelmi jogként fogja fel a munkajogot, inkább alapjogi tónusú, individualizáltabb megközelítést alkalmaz (és a tisztességes munkafeltételekhez való alapjogokra fókuszál, nem paternalisztikus, részletes védelmi szabályokra, hiszen a tisztességes munkafeltételeket elismeri mint a jól működő piacok lényeges tényezőjét).

3. *Piackreáló funkció:* Ez a rendszerszemléletű nézőpont abból az alapvetésből indul ki, hogy a szociális jogok és a munkajog is szolgálhat „produktív” faktorként, elősegítheti a gazdasági fejlődést. Ez a megközelítés a munkajogot inkább a tágran értelmezett „gazdasági” jog részeként, funkcionálisan tételezi. Fő funkciójának pedig azt tekinti, hogy kiszolgálja a gazdasági szereplők igényeit, előmozdítja a versenyképességet, a munkaerőpiac „egészséges”, stabil működését, végső soron pedig a gazdasági fejlődést, növekedést. Mindez közel áll a klasszikus joggazdaságtani érveléshez is, hiszen azt vallja, hogy a jognak – itt a munkajognak – a gazdasági „racionalításokra”, elvárásokra is figyelemmel kell lennie, nem lehet pusztán „értékelvű”. Így tehát beszűkül a munkajog klasszikus ideájának és a védelmi szabályoknak a tere. Inkább az válik a munkajog fő küldetésévé, hogy elmozdítsa az akadályokat a felek szabad megállapodásainak útjából<sup>4</sup>, illetve technikai szabályokkal biztosítsa a piac helyes működését. Ebben a megközelítésben, első ránézésre leginkább az segítheti a gazdasági fejlődést és növekedést, ha a munkajog minél kevésbé támaszt szociális indíttatású gátakat a piaci szabadságnak. Mindennek hagyományos eszköze pedig a munkajogi dereguláció vagy legalábbis a munkajog minél kiterjedtebb flexibilizálása, azaz a védelmi jellegű szabályok intenzitásának csökkentése.<sup>5</sup> Tulajdonképpen az utóbbi évtizedekben – Deakin szerint a piaci fundamentalizmus programjaként értelmezett Wa-

<sup>1</sup> DEAKIN, Simon: The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development. In: *The Idea of Labour Law*. DAVIDOV, Guy & LANGILLE, Brian (eds.), Oxford University Press, 2011, 156–179.

<sup>2</sup> Lásd bővebben KUN Attila: A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján, *Pázmány Law Working Papers* 2012/41; Pázmány Péter Katolikus Egyetem <http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

<sup>3</sup> Lásd ehhez Sinzheimer és Kahn-Freund nézeteit.

<sup>4</sup> GOLDIN, Adrián: Global Conceptualizations and Local Constructions. In: *The Idea of Labour Law*. DAVIDOV, Guy & LANGILLE, Brian (eds.), Oxford University Press, 2011, 80.

<sup>5</sup> Vö. még GOLDIN: i. m. 73.

shingtoni Konszenzus hatásaként – túlnyomórészt ezek a folyamatok – dereguláció, rugalmasítás, „puhulás” stb. – dominálják a munkajog fejlődését az európai államokban.<sup>6</sup> Mint látni fogjuk, e trendek visszaköszönek az új magyar Mt. ideológiájában is, és az nem is lép ezen túl.

Am Deakin nem áll meg e ponton, és felteszi azt az alapvető kérdést – amit egyébként mind több munkajogtudós tesz fel az utóbbi időben<sup>7</sup> –, hogy miféle növekedésre is van szükség valójában, miféle növekedésre vágyunk, és e körben a munkajognak miféle növekedést kellene „megtámogatnia”? Amikor Deakin e gondolatok mentén a munkajog jövőjéről ír, egyértelműen kijelenti, hogy a fejlődés alatt nem szabad csupán gazdasági fejlődést, növekedést érteni (economic development), hanem ennél sokkal fontosabb a humán fejlődés (human development). Mindez átvezet – ahogyan Deakin is átvezeti gondolatait – Amartya Sen, nagyhatású Nobel-díjas indiai közgazdász alaptételéhez.<sup>8</sup> Sen etikai dimenziót vitt a közgazdaságtanba és kimutatja, hogy a fejlődés nem mérhető csupán anyagi, gazdasági mutatókkal. Anélkül, hogy ehelyütt részletesen tárgyalnánk nézeteit, kijelenthető, hogy Sen alaptétele az, hogy a szabadság kibővítése a fejlődés elsődleges célja és egyben legfőbb eszköze. Elfogadja, hogy a humán tőke – az emberek cselekvőereje – biztosítja a termelés növelésének lehetőségét, ám a humán tőke növeléséhez elengedhetetlen, hogy „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek, és hogy kibővíthesse a valóban rendelkezésre álló választási lehetőségeket.”<sup>9</sup> Utóbbi kell tehát, hogy a fejlődés fő célja legyen. A munkaviszony függelmi struktúrájában pedig elsődlegesen a munkajog által lefektetett intézményes keretek és jogok lehetnek a garanciái az emberi (munkavállalói) szabadságok kiterjesztésének. Ebben az értelemben a szociális jogok és a munkajog nem a fejlődés/növekedés „ellenségei”, sokkal inkább annak meghatározó pillérei (persze ehhez az szükséges, hogy a fejlődés fogalmát ne szűkítsük le a gazdasági növekedésre). Sen nézetei tehát egy olyan új fogalmi keretet hoznak létre, amely mind többek szerint alkalmasnak látszik a globalizálódó világ újszerű, értékelvű alapjainak a lefektetésére. Figyelemreméltó, hogy az utóbbi években a munkajog nagyhatású elméleti művelői közül is mind többen kapcsolják a munkajog új „ideáját” Sen nézeteihez<sup>10</sup>, sőt az az ILO ideológiájától sem áll távol.<sup>11</sup> Langille például kifejezetten a munkajog új morális alapjaként tekint Sen nézeteire, és a „humán tőke” (human capital) fontosságát hangsúlyozza mint a fejlődés végső célját.<sup>12</sup> Szerinte Sen ideája tölti meg új tartalommal a munkajog azon alapelvét, hogy a „munkaerő

<sup>6</sup> Vö. Zöld Könyv: *A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*. Brüsszel, 22. 11. 2006, COM(2006) 708 végleges.

<sup>7</sup> Ld. még ARTHURS, Harry: Labour Law after Labour, In: *The Idea of Labour Law*. DAVIDOV, Guy & LANGILLE, Brian (eds.), Oxford University Press, 2011; LANGILLE, Brian: Labour Law's Theory of Justice, In: *The Idea of Labour Law*, DAVIDOV, Guy & LANGILLE, Brian (eds.), Oxford University Press, 2011, 101–120.

<sup>8</sup> Lásd bővebben SEN, Amartya: *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003.

<sup>9</sup> Uo. 447.

<sup>10</sup> Az említetteken kívül lásd még: GOLDIN: i. m. 79. ; FUDGE, Judy: Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour Law. In: *The Idea of Labour Law*. DAVIDOV, Guy & LANGILLE, Brian (eds.), Oxford University Press, 2011, 120–137.

<sup>11</sup> SEN, Amartya: Work and rights, ILO, *International Labour Review*. Vol. 139 (2000), No. 2. 119–129. Sen az ILO tanácsadója is volt hosszabb időn keresztül. Ebben az írásában az ILO Méltányos Munka Programját (*ILO Decent Work Agenda*) üdvözli azon az alapon, hogy az kiterjeszti a klasszikus jogközpontú megközelítést valamiféle átfogó, a munka méltóságát hirdető társadalmi etika irányába.

<sup>12</sup> LANGILLE: i. m.

nem áru”<sup>13</sup>, hiszen az emberek nem pusztán a termelés eszközei, hanem a fejlődés fő szubjektumai, céljai. A munkajog szemüvegén át – és joggazdaságtani kontextusban – Sen nézeteinek legfőbb értéke ennek folytán az, hogy a szociális jogok normatív alapjait közvetlenül a fejlődés, a jólét és a piaci hatékonyság új – a szabadság értékére épített – fogalmához kapcsolja.<sup>14</sup>

A fenti általános elemzések tükrében is látható, hogy milyen széles skálán terül el azon munkajog-tudományi nézetek sora, amelyek a munkajogot próbálják a szociális jog, illetve a gazdasági jog kettőssége között pozicionálni. Bronstein szerint például a munkajog sohasem lehet értékeutrális terület, az nem csupán a munkaerőpiac egy technikai jellegű szabályozója, hanem középpontjában mindig a szociális védelem áll.<sup>15</sup> Casale hasonlóan érvel, amikor kiemeli, hogy a munkajog gazdasági szempontú értékelése sohasem szakítható el a szociális értékek szerinti szemlélettől.<sup>16</sup> Del Punta már kompromisszum-orientáltabb látásmódot vesz fel, amikor rámutat arra, hogy a munkajog eredendően „antipozitivista” jellegű, rendkívüli módon „nyitott” és plurális jogterület, amelynek meghatározói jórészt szükségképpen a jogon kívülről – így szociális értékekből és gazdasági kényszerítőkből – táplálkoznak. Mindazonáltal ő is elutasítja a „gazdasági redukcionizmust” és a munkajog fundamentalista joggazdaságtani szemléletét, azaz a munkajog tisztán gazdasági szemüvegén át való megközelítését. Másfelől viszont hangsúlyozza, hogy egyre valószínűtlenebb éles határvonalat húzni valamiféle „zárt” munkajogi látásmód és a gazdasági szempontú értékelés közé.<sup>17</sup> A hazai szakirodalomban Kiss György képvisel kiegyensúlyozott, ám markáns álláspontot azzal, hogy nyomatékosítja a munkajog magánjogi beágyazottságát, és aláhúzza, hogy a munkajog „nem vállalhatja át a szociális jogba tartozó közjogi feladatokat”.<sup>18</sup>

Az új magyar munkajogi kódex valamelyest vitathatatlanul háttérbe tolja a jogág szociális védelmi funkcióját, a piacgazdasági racionalitás szempontjainak pedig a korábbiaknál nagyobb teret enged<sup>19</sup> (bár az „arányok” tekintetében természetesen eltérőek az álláspontok). A gazdasági szempontok előtérbe kerülése összefüggésbe hozható az *állam szabályozó szerepének háttérbe szorulásával*.<sup>20</sup> Az új Mt. Indoklása pedig – a jogpolitikai céljai köré-

<sup>13</sup> ILO, Philadelphiai Nyilatkozat, 1944.

<sup>14</sup> FUDGE: i. m. 127.

<sup>15</sup> BRONSTEIN, Arturo: Closing remarks; *XX World Congress of Labour and Social Security Law*. Santiago de Chile, 25–28 September 2012.

<sup>16</sup> CASALE, G.: Introduction, *Compliance with labour legislation: its efficacy and efficiency*. ILO LAB/ADMIN, Working Document No. 6., Jan. 2010, 2.

<sup>17</sup> DEL PUNTA, R.: The Economic Challenge to Labour Law. In: *Compliance with labour legislation: its efficacy and efficiency*, ILO LAB/ADMIN, Working Document No. 6., Jan. 2010, 5–17.

<sup>18</sup> KISS György: *Koncepcióváltás a magyar munkajogban? Megjegyzések a 2012. évi I. törvényhez*. In: Az új Mt. dilemmái c. konferencia utókiadványa (megjelenés alatt), KRE ÁJK, Budapest, 2013.

<sup>19</sup> Vö. LAKI Mihály–NACSA Beáta–NEUMANN László: *Az új Munka Törvénykönyvének hatása a munkavállalók és a munkáltatók közötti kapcsolatokra*. Kutatási zárójelentés, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, MT-DP – 2013/2.

<sup>20</sup> Az állam szerepének visszahúzóására utalnak az olyan megállapítások is, mint amit például az Indokolásnak a munkaviszony megszüntetésével összefüggő része tesz. Eszerint a szabályozás célja az is, hogy „a rendkívül nagyszámú ilyen tárgyú peres eljárás számát csökkentse” (Általános Indokolás 18. pont). Az állam részéről, a bíraskodással járó terhek csökkentése szempontjából gazdaságilag ugyan indokolt lehet e megfontolás, másfelől azonban aggályos. Hiszen ezúton a jogalkotó deklarált céljává válik az, hogy mind több munkajogi konfliktust „hagyjon” a felekre (voltaképpen a ’piacra’), állami beavatkozás nélkül. Ez már csak azért is problematikus, hiszen kvázi munkajogi „közhely” az, miszerint a munkajogi vitáknak, konfliktusoknak eleve csupán töredéke jut el a bíróságok elé. Márpedig az új szabályozás láthatóan tovább kívánja csökkenteni e számot.

ben – kifejezetten utal arra, hogy az új kódex „...csökkenti az állami szabályozás regulatív funkcióit...”<sup>21</sup> Az is említésre érdemes, hogy a kódex talán legfőbb *ideológia alapja*<sup>22</sup> egy olyan EU-s puha jogi dokumentum, amely a munkajog XXI. századi modernizálásával kapcsolatos – elsősorban gazdasági meghatározottságú – kívánalmakat fogalmazta meg (Zöld Könyv: A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival<sup>23</sup>). Joggazdaságtani szempontból kiemelendő az Indokolás azon pontja is, amely rögzíti, hogy az új Mt. egyik fő célja a piac igényeinek kiszolgálása azzal, hogy „a hazai *munkaerőpiac igényeihez igazodó rugalmas szabályozás*”<sup>24</sup> kialakítását ambicionálja. Máshol arra utal az Indokolás, hogy a változtatások „a gyakorlatban kialakult igények kielégítését” hivatottak szolgálni.<sup>25</sup> Mint láttuk, Deakin rendszere szerint mindez a munkajog 'piackreáló' funkciójának felel meg, amelynek értelmében a munkajog fő küldetése, hogy – mintegy produktív faktorként – elősegítse a munkaerőpiac helyes 'önműködését', és lehetőség szerint előmozdítsa a gazdasági fejlődést, a versenyképességet és a foglalkoztatás bővítését.<sup>26</sup> Ezek a célok pedig egyértelműen nagyobb teret nyitnak egyes jogintézmények gazdasági alapokra helyezése számára (és ezzel párhuzamosan sokszor a munkajog klasszikus védelmi jellegének felpuhítása irányába hatnak). A továbbiakban – mintegy esettanulmány jelleggel – az ún. előreláthatósági szabályt elemezzük, amely a munkajogi kártérítési rendszerbe csatornázza be határozottan a gazdasági racionalitás szempontjait (és a „liberális magánjogi felelősség, a magánautonómia kibontakozásának irányába hat”<sup>27</sup>). Az előreláthatósági szabály voltaképpen a felelősségi jog gazdasági alapokra helyezését testesíti meg.<sup>28</sup>

## II. Az előreláthatósági klauzula mint a gazdasági racionalitás eszköze a munkajogi kártérítési felelősség új rendszerében

### 1.1. Az előreláthatósági szabályról általában

Az új Mt. jelentősen közelíti a munkajogi kártérítési felelősségi szabályokat a polgári jogi kártérítési felelősség rendszeréhez (ld. Általános indokolás 19. pont). Egyebek mellett ez abban is megmutatkozik, hogy az új Mt. – általában véve – a *teljes kár* megtérítésének elvéből indul ki mind a munkáltató, mind a munkavállaló kártérítési felelőssége kapcsán. Ugyanakkor – az új Polgári Törvénykönyvünkhöz (továbbiakban: új Ptk.) hasonlóan<sup>29</sup> – az új Mt.-be is bevezetett ún. előreláthatósági szabály – mint rugalmas bírói eszköz – a teljes kártérítés elvét normatív jelleggel korlátozza<sup>30</sup>, adott esetben akár nagy rést is ütve a teljes

<sup>21</sup> Általános Indokolás 10. pont.

<sup>22</sup> Általános Indokolás 4. pont.

<sup>23</sup> Brüsszel, 22.11.2006, COM(2006) 708 végleges.

<sup>24</sup> Általános Indokolás 16. pont.

<sup>25</sup> Általános Indokolás 18. pont.

<sup>26</sup> Az új Mt. ideológiai alapjai tehát nincsenek tekintettel a munkajog legújabb regulációs elméleteire sem (ld. a fentebb kifejtett *sen-i* gondolatokat).

<sup>27</sup> *Munkajogi E-Kommentár*. Complex, 2012.

<sup>28</sup> Vö. FUGLINSZKY Ádám: Az előreláthatósági klauzula egyes kérdései, avagy kinek, mikor és mit kell előrelátnia. *Magyar jog* 2011/7, 420.

<sup>29</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről; Korábban: T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, 2013.

<sup>30</sup> Vö. VÉKÁS Lajos: Előreláthatósági klauzula szerződésszegésből eredő kártérítési igényeknél. *Magyar Jog* 2002/9, 513–523.

kárért való felelősség elvén. Kétségtelen tehát, hogy az előreláthatósági szabály egy gyökeresen újszerű felelősségkorlátozó eszközt jelent a munkajogban.

Mint említettük, a polgári jogi jogirodalom szerint az előreláthatósági szabály voltaképpen a felelősségi jog gazdasági alapokra helyezését testesíti meg.<sup>31</sup> Maga az új Mt. indokolása viszont nem ad részletes, kellő magyarázatot arra, hogy pontosan mi indokolta a szabály munkajogba történő bevezetését. Ugyanakkor az előreláthatósági szabály megjelenik mind a munkavállalói, mind a munkáltatói kártérítési felelősség rendszerében. A szabály gyökerei mindazonáltal kívül esnek a munkajog hagyományain – sőt, attól némileg „idegenek” is – és elsősorban a common law jogrendszerekre, valamint a nemzetközi kereskedelmi jogra vezethetők vissza, illetve az új Ptk.-ban is megjelenik az elv. Mivel viszont az új Ptk. még nem hatályos, a magyar magánjogban elsőként a munkajog területén kell igazán szembesülnie a gyakorlatnak az előreláthatósági szabály számos kérdést felvető alkalmazásával.<sup>32</sup>

Az alábbiakban az előreláthatósági klauzula gyökereit, illetve célzottan az új Mt.-ben való megjelenítését járjuk körül, nem vizsgálva ezúttal az új Mt. „megreformált” kártérítési rendszerének egyéb – nem kevésbé fontos – elemeit.

### 1.2. Az előreláthatósági szabály háttere, eredete

Az előreláthatósági klauzula *nemzetközileg széles körben* alkalmazott, bevettnek tekinthető kártérítési jogi megoldás. Célja a szerződéses kapcsolatok terén az, hogy lehetőséget adjon a szolgáltatás, ellenszolgáltatás és a kockázat kiegyensúlyozására, illetve a kártérítés korlátozására.<sup>33</sup> A jogtudományban először Charles Dumoulin francia jogtudósnál merült fel 1546-ban. Törvényi megfogalmazásra először a francia Code Civil 1150. §-ában került az előreláthatósági korlát.<sup>34</sup> Az elvet az angolszász jogban az ún. Hadley-szabálynak<sup>35</sup> nevezik (az 1854-es Hadley v. Baxendale ügy nyomán<sup>36</sup>), illetve a common law jogászai azt a kár távolításának, közvetettségének elveként ismerik mintegy 150 év óta (lásd még:

<sup>31</sup> FUGLINSZKY: i. m. 420.

<sup>32</sup> Ide nem értve a nemzetközi vonatkozású adásvételi ügyleteket (ld. alább: Bécsi Vételi Egyezmény), illetve néhány speciális területet (pl. fuvarjog), ahol eddig is élt ez az elv.

<sup>33</sup> Természetesen a szerződésszegésből eredő károk korlátozása számos más korlátozó megoldás – illetve ezek kombinációja – révén is megvalósulhat. Lehetséges például a jogosulti érdek szerinti korlátozás (ld. a jusztiinánusi római jog megoldását), a szerződésszegő fél vétkességének foka szerinti differenciálás (pl. ZGB, ABGB), a kár közvetlen vagy közvetett mivolta szerinti megkülönböztetés vagy az okozatossági elméletek útján való korlátozás (utóbbihoz áll közel a német gyakorlat, amely a korlátozást elsődlegesen az okozatossági összefüggés elmetszésével oldja meg). Ld. bővebben: CSÉCSY Andrea: Előreláthatósági klauzula a szerződések jogában. *Debreceni Jogi Műhely* 1/2009. A német megoldáshoz: JURÁNYI Benedek: *A vállalkozási szerződések megszegésével összefüggő kérdések az NSZK-ban* (szakdolgozat). ELTE JTI, 1986.

<sup>34</sup> CSÉCSY: i. m.

<sup>35</sup> CSÖNDES Mónika: A Hadley v Baxendale ítélet – esetismertetés „common law módra”. *JURA* 2012/1, 29–37.

<sup>36</sup> Az ügyben a molnár egy szállító céget bízott meg, hogy malma törött tengelyét a készítőkhöz vigye, azért, hogy ott a minta alapján újat készítsenek. Mivel a szállító cég csak több napos késéssel szállította le az új tengelyt, a termelés leállt és a molnár jelentős profittól esett el. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a leállítás nem tekinthető a késedelmes szállítás normális következményének: a szállítók nem számolhattak a következményekkel, hiszen nem lehetett tudomásuk arról, hogy a molnár nem rendelkezik póttengellyel.

contemplation rule/doctrine). Az angol joggyakorlat az 1949-es Victoria Laundry Ld. v. Newman Industries Ld. eset kapcsán adta meg az előreláthatósági klauzula leginkább kiforrott definícióját.<sup>37</sup> A gyakorlat szerint a károkozó azon károkért tartozik helytállni, amelyekkel ésszerűen számolhatott mint a szerződésszegés lehetséges, valószínű következményével. Az angol bíróságok gyakorlata szerint nem a károk bekövetkezésének részleteit, illetve a károk pontos nagyságát, terjedelmét kell előrelátni, hanem a kár jellegét, típusát, nagyságrendjét. Mindez igen tág teret nyit a bírói mérlegelésnek.

Az előreláthatósági szabályt alkalmazza a *nemzetközi üzleti, kereskedelmi jog* is, a Bécsi Vételi Egyezmény<sup>38</sup> (CISG) is rendelkezik róla, tulajdonképpen a kimentési rendszer kiegészítéseként.<sup>39</sup> Az Egyezmény 74. cikke a következőképpen fogalmaz: „A fél szerződésszegése következményeként járó kártérítés összege megegyezik azzal a veszteséggel, amely a szerződésszegés következtében a másik felet érte, ideértve az elmaradt hasznot is. Ez a kártérítés nem haladhatja meg azt a veszteséget, amelyet a szerződésszegő fél a szerződés megkötésének időpontjában előre látott, vagy amelyet előre kellett látnia azon tények és körülmények alapján, amelyekről mint a szerződésszegés lehetséges következményeiről az említett időpontban tudott vagy tudnia kellett.”<sup>40</sup> Mindez valószínűleg csakugyan jól megfelel a nemzetközi kereskedelem szerződéseitől megkülönböztető gazdasági viszonyoknak, ám munkajogi átmenetese számos dilemmát hoz felszínre (lásd alább).

Megjegyzést érdemel, hogy a common law-ban kiteljesedett előreláthatósági elv és a Bécsi Vételi Egyezmény hasonló klauzulája között lényeges gyakorlati különbségek vannak, ám ezek részletezése nem képezi jelen cikk tárgyát.<sup>41</sup> A legjelentősebb megfontolás viszont az, hogy a Bécsi Vételi Egyezménynél az előreláthatóság követelménye nem fogja át magát a szerződésszegést és az okozati összefüggést (azaz a felelősség alapját), az csupán a megtérítendő kár mértékét „teszteli”, érinti. E tekintetben – amint látni fogjuk – az új Mt. más, sajátosabb megoldást alkalmaz, hiszen a munkáltatói kárfelelősség keretében a felelősség alóli mentesülés körében is jelentőséget kap az előreláthatósági klauzula (ezzel újszerű, kvázi vétkességi elemet érvényesítve a mentesülés szabályaiban).

### 1.3. Az előreláthatósági szabály az új Ptk.-ban

Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) a szerződésszegésből adódó kárért és a szerződésen kívül okozott kárért való felelősséget a korábbiaktól eltérően szabályozza. Az új Ptk. a *szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség* körében szigorítja a szerződésszegő fél kártérítési felelősség alóli kimentési lehetőségét, illetve ezzel összefüggésben a felelősség mérséklését is kiszámíthatóbb alapokra helyezi. Noha a szabályozás a teljes kár-

<sup>37</sup> Az ítélet szerint a kártérítés a kárnak arra a részére korlátozódik, „amely a szerződéskötés pillanatában a szerződésszegés következményeként általában előrelátható” CSÉCSY: i. m.

<sup>38</sup> Az Áruk nemzetközi adásvételéről szóló Bécsi Vételi Egyezmény az ENSZ égisze alatt Bécsben 1980-ban jött létre, 1988. január 1. napján lépett hatályba és mára a részes államok száma meghaladja a félszázat. Magyarországon az 1987. évi 20. tvr. hirdette ki (az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről).

<sup>39</sup> Hasonló szabályokat tartalmaznak az Európai Polgári Jogi Alapelvek (PECL 9:503. §) és az UNIDROIT alapelvek is. Utóbbiról bővebben: *Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei*, KJK, Budapest, 1996.

<sup>40</sup> Bővebben SÁNDOR Tamás: *A nemzetközi adásvétel*. Napra-Forgó Kiadás, Budapest, 1990.

<sup>41</sup> Ld. ehhez bővebben VÉKÁS: i. m.

térítés elvéből indul ki, de az előreláthatósági klauzula tételes szabályba foglalásával megteremti a korlátozásnak a megtérítendő károk mértékére kiható alapját.

A szerződésszegéssel okozott károkért való (kontraktuális) felelősség körében tehát – a felelősséget objektív alpra helyezve – rögzíti a Ptk., hogy aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. *Mentesül* a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.<sup>42</sup> A kimentés ezen új típusú – a felróhatóságtól elszakított – szabályozásánál a fő cél a kockázatoknak a felek közötti helyes elosztása, tekintettel az üzleti viszonyokra.

Ami pedig a *kártérítés mértékét* illeti: Kártérítés címén meg kell téríteni a szolgáltatás tárgyában keletkezett kárt. A szerződésszegés következményeként a jogosult vagyoni előnyt olyan mértékben kell megtéríteni, amilyen mértékben a jogosult bizonyítja, hogy a kár mint a szerződésszegés lehetséges következménye a szerződés megkötésének időpontjában előrelátható volt. Szándékos szerződésszegés esetén a jogosult teljes kárát meg kell téríteni.<sup>43</sup>

Tisztán látszik tehát, hogy a Ptk. is markáns különbséget tesz a felelősség alóli kimentés körében értékelt előreláthatóság, illetve a megtérítendő kár megállapításához szükséges előreláthatóság között. Hasonló szabály érvényesül a munkáltatói kárfelelősség körében is (lásd alább), azaz az új Mt. lényegében az új Ptk.-beli kontraktuális felelősség általános szabályait veszi át a munkáltatói kárfelelősség általános szabályaként (elszakítva a munkáltatói felelősséget a veszélyes üzemi felelősség különálló logikájától).

Az Ptk. ugyanakkor differenciál az egyes kártípusok között az előreláthatósági szabály vonatkozásában. Az ún. „tapadó károk” (a szolgáltatás tárgyában bekövetkezett kár) tekintetében a teljes kártérítés van előírva, az előreláthatósági klauzula pedig csak következménykárok és az elmaradt vagyoni előny relációjában alkalmazható. Az Mt. nem teszi meg e normatív differenciálást, de a Ptk. fogalmi rendszerének átvételére irányuló szándék az Indokolásból kitűnik.<sup>44</sup> Cséffán szerint a munkáltatói kárfelelősség körében tapadó (közvetlen) kárnak minősül a munkaviszony keretében elmaradt jövedelem [Mt. 169. § (1) bek.], míg következménykárnak (közvetett kárnak) tekinthető a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem [Mt. 169. § (2) bek.]. Így értelmezése szerint az első körben – tapadó, közvetlen károk – lényegében nem érvényesülhet az előreláthatósági klauzula (csak a második körként említett következménykároknál és elmaradt vagyoni előnyöknél).<sup>45</sup> Bár e megszorító és kártípusonként élesen differenciáló interpretáció az Mt. szövegéből egyértelműen nem olvasható ki, annak bírói gyakorlatban történő érvényesítése indokoltnak tűnik. Cséffán hasonlóképpen differenciál a munkavállaló által fizetendő kártérítés elemei tekintetében is, kiemelve, hogy a tapadó károk vonatkozásában általában a munkavállaló is a teljes kárt köteles megtéríteni.<sup>46</sup>

Említést érdemel, hogy a – továbbra is felróhatósági alapú – *szerződésen kívül okozott kárért való (deliktuális) felelősség* területén is megjelenik az előreláthatósági szabály az új

<sup>42</sup> Új Ptk. 6:142. §.

<sup>43</sup> Új Ptk. 6:143. §.

<sup>44</sup> CSÉFFÁN József: *A munka törvénykönyve és magyarázata*. Szegedi Rendezvényszervező Kft., 2012, 444.

<sup>45</sup> Uo.

<sup>46</sup> Uo., 489.

Ptk.-ban<sup>47</sup>: „Nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.”<sup>48</sup>

#### 1.4. Az előreláthatósági szabály általános célja

Az előreláthatósági szabály lényege leegyszerűsítve az, hogy az adott körben szokásosnak (előreláthatónak) tekinthető kárkövetkezményeket a károkozó félnek meg kell térítenie, míg a szokatlan károkat csak akkor, ha az adott kockázatot a károkozó ismerte (jellemzően azért, mert a másik fél a tudomására hozta ezeket). A szabály előnyeként tehát a legtöbbször azt szokás említeni, hogy a feleket a szokatlan, *rendhagyó kockázatok feltárására*, kiszűrésére ösztönzi. Ez a jogpolitikai cél a munkaviszonyban is kiemelten fontos lehet. Az elv elméletileg rákényszerítheti a feleket arra, hogy tárják fel a rendelkezésükre álló információkat, hozzák a másik fél tudtára, ha szokatlan kárveszélyek prognosztizálhatók. Ha ez a tájékoztatás megtörténik (tulajdonképpen „előreláthatóvá lett téve” a kárveszélyt), akkor a másik fél elvileg óvatosabb, elővigyázatosabb lesz, csökkenhet a károkozás esélye. Az előreláthatósági szabálynak ez az információfeltárást ösztönző hatása az, ami miatt elvi síkon támogatható a felelősség ilyen korlátozása. A munkaviszonyban – mint jellegét tekintve tartós jogviszonyban – az egyebekben is kiemelten fontos általános együttműködési kötelezettséget [Mt. 6. § (2) bek.], illetve a felek kölcsönös tájékoztatási kötelezettségét [Mt. 6. § (4) bek.; 18. §] értékeli fel, nyomatékosítja e szabály, közvetve pedig „odafigyelőbb”, preventívebb munka- és foglalkoztatási kultúrát ösztönözhet.

Az új Mt. indokolása is kiemeli, hogy „kifejezett előírás hiányában is a széles körű tájékoztatásra „ösztönzi” a feleket a kártérítési felelősség tekintetében érvényesülő előreláthatósági klauzula, mivel adott esetben ez alapozhatja meg a másik fél felelősségét.<sup>49</sup> A munkavállalói kárfelelősség körében inkább indokoltnak tűnik ez az elv; erősítve a munkáltató tájékoztatási, irányítási, prevenciós stb. kötelezettségét. Azaz amely körülmény (különösen a szokatlan körülmények, veszélyek) vonatkozásában a munkáltató előre nem „oktatja ki” a munkavállalót, az azzal kapcsolatos kár eleve jellemzően előreláthatatlannak minősül, mentesítve a munkavállalót a kár megtérítésének kötelezettsége alól. Másfelől viszont itt is agályos a munkáltatói tájékoztatás felelősséget „áttoló” hatását feltétel nélkül, minden esetben elfogadni (hiszen a munkáltatók intézményesített tájékoztatók formájában jól ki tudják használni az „előreláthatóvá tétel” hatásait). Másfelől kérdésként merül fel, hogy a munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán mennyire pozicionálja túl e tájékoztatási szabály a munkavállaló szerepét (tájékoztatási kötelezettségét, felelősségét). Ugyanis a munkáltató objektív felelőssége és munkavédelmi prevenciós kötelezettsége tükrében túlzásnak hathat az, hogy pusztán a munkavállalói tájékoztatás elmaradása bírhat felelősséget megalapozó hatással (amennyiben e tájékoztatás elmaradása miatt a károkozó körülmény – mint amellyel a munkáltatónak nem kell számolnia – végső soron a munkavállalóra hárulna). Egyrészt

<sup>47</sup> Új Ptk. 6:521. §.

<sup>48</sup> Egyes álláspontok szerint egyébként az előreláthatóság korlátjának általános szabállyá emelése a deliktuális felelősség körében méltánytalan helyzetet eredményezhet, ugyanis a deliktuális felelősség körében – ellentétben a szerződéskori kockázatanalízist lehetővé tevő kontraktuális felelősséggel – a jogalanyok véletlenül, eseti jelleggel kapcsolódnak össze, így bizonyos szempontok főként a károsult személyi körülményei – a károkozás előtt egyértelmű, hogy rejtve maradnak a károkozó előtt. FÉZER Tamás: *Az erkölcsi károk megtérítése de lege lata és de lege ferenda* (PhD-értekezés), Miskolc ÁJK, 2008, 162.

<sup>49</sup> A 2012. évi I. törvény indokolása, Részletes Indokolás, a 18. §-hoz.



ugyanis a munkáltató kötelessége gondoskodni az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeiről [Mt. 51. § (4) bek.], másrészt számos kárveszély a munkavállaló által sem feltétlenül ismert és előrelátható (így a tájékoztatás kizárt). Amint arra még a későbbiekben is visszatérünk, e körben aggályokat vethet fel az előreláthatósági szabály. A fenti – a törvény Indokolása szerinti – logika (amely szerint tehát a tájékoztatás voltaképpen „előreláthatóvá tétel”, az pedig kvázi „kártelépítést” jelent) a munkajogban fenntartásokkal kezelendő, és szélsőséges formájában alkalmazhatatlan.

#### 1.5. Az előreláthatósági szabállyal összefüggő főbb kritikákról általában

A szakirodalom és a joggyakorlat számos általános aggályt fogalmaz meg a szabállyal kapcsolatban. Joggazdaságtani elemzések<sup>50</sup> a szabály hatékonyságának kérdését vetik fel, mivel például a „szabály bizonytalan tartalma okán nehéz meghatározni azt, hogy mikor lesz egy meghatározott típusú kár előrelátható”.<sup>51</sup> Az is említést érdemel, hogy a szabály kapcsán leggyakrabban felvetett kérdések többsége (pl. kinek, mikor, mit, milyen mélységben kellett előre látnia) nem válaszolható meg a jogalkotó absztrakciós szintjén.<sup>52</sup>

További probléma, hogy az előreláthatósági klauzula olyan ténykérdések vizsgálatát igényli – például: felek (ésszerű) tudomása, a kár bekövetkezésének valószínűsége (lásd még: szokásos kontra szokatlan károk elhatárolása), az adott szféra üzleti gyakorlata –, amelyek igen nagy teret nyitnak a bírói mérlegelésnek és szinte kizárják a következetes, egységes bírói gyakorlat kialakulását. Egyes jogirodalmi – jogszociológiai – meglátások szerint az előreláthatósági szabály egyenesen a „bírói önkény melegágya” lehet, hiszen „az előreláthatóság mércéje akár tetszés szerint alakítható.”<sup>53</sup>

Sajátos munkajogtudományi aggály lehet a szabállyal kapcsolatban, hogy míg a kereskedelmi, üzleti jog az előreláthatósági klauzulát a szerződésszegés esetére alkalmazza, vizsgálatát pedig mindig a szerződés megkötésekor fennálló információs aszimmetriára, illetve az ebből adódó – az adott szféra kereskedelmi, üzleti gyakorlatába ágyazott – szerződéskötés-kori, jogügyleti rizikóanalízisre, kockázatmérlegelésre (értsd: kinek mekkora értéket jelent a szerződés) vezet vissza, addig ez a munkaviszonyban fogalmi képtelenség. A munkajogviszonyban a legritkább esetben analizálhatóak előre (a munkaszerződés megkötésekor) azok a potenciális kárveszélyek, amelyek a felek tartós jellegű, a munkáltatói utasítási jogkör mentén „napról napra” dinamikusan konkretizálódó, változó jogviszonyban előállhatnak. Többek között ezért is kétséges alapjaiban, hogy mekkora hatékonysággal lehet a kereskedelmi jogból a munkajogba automatikusan átemelni az előreláthatósági szabályt. Különösképpen kétséges mindez a munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán, ahol a munkajog dogmatikája klasszikusan eleve abból indul ki – tulajdonképpen félretéve bármiféle előreláthatósági alapú rizikóanalízist –, hogy a munkavégzésnek önmagában, jellegénél fogva mindenkor van valamiféle kockázata (veszélye).<sup>54</sup> E veszélyt pedig hagyományosan,

<sup>50</sup> Bővebben MENYHÁRD Attila–MIKE Károly–SZALAI Ákos: Az előreláthatósági klauzula előre látható problémái. *Kormányzás – Közpénzügyek, Szabályozás* 2008/2, 199–223.

<sup>51</sup> CSÖNDES Mónika: Az előreláthatósági szabály mint a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésének korlátja – hatékony és/vagy igazságos? *Pázmány Law Working Papers* 2012/24, 1; 31.

<sup>52</sup> FUGLINSZKY: i. m. 422.

<sup>53</sup> Említi FUGLINSZKY: i. m. 416, 419, 421.

<sup>54</sup> Prugberger felveti például, hogy egyenesen indokolt lehetne lefektetni, hogy „veszélyes üzemi tevékenységnek kell tekinteni az alkalmazotti foglalkoztatást” hiszen a munka megfelelő megszervezése a munkáltató kötelezettsége, így ezzel összefüggésben minden kockázatot neki kellene

objektív alapon – kockázati analízistől mentesen – a munkáltatónak kell(ene) viselnie, éppen a jogviszony önállóan (független), alá-fölérendelt mivoltából adódóan (ld. az ún. „szakmai kockázat” fogalmát vagy a munkáltatói kártérítési felelősségnek hagyományosan a veszélyes üzemi felelősséghez való hasonlítását).<sup>55</sup> Tehát hiába tekintjük – a munkajogviszony és munkaszerződés léte miatt – a munkajogi kártérítési felelősséget fogalmilag szerződéses alapozású (kontraktuális) felelősségnek, és alkalmazzuk rá ezért a polgári jogi szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség elveit és szabályait,<sup>56</sup> a klasszikus jogügyleti kockázatelemzés (pl. a Bécsi Vételi Egyezmény gyakorlata tükrében) itt nem állhatja meg a helyét. Ezáltal az arra épülő előreláthatósági klauzula alkalmazása is megkérdőjelezhető. Másképpen: míg a kereskedelmi jogban a szerződésszegésért való felelősséget, illetve a kockázatelosztást a szerződéstől magától elszakítani nem lehet,<sup>57</sup> addig a munkajogban a kárkövetelmek relatíve függetlenednek a munkaszerződéstől, így az előreláthatóság fogalma is teljesen más kontextust kap.

Ide kapcsolódó szempont, hogy míg a szerződés megszegése a nemzetközi kereskedelemben leginkább gazdasági számítás függvénye (és nem morális kérdés)<sup>58</sup>, addig a munkajogban egyrészt a károk (pl. balesetek) túlnyomórészt nem szerződésszegési természetűek<sup>59</sup>, másrészt nem előzetes gazdasági mérlegelés tárgyai. Nádas is felveti, hogy a munkaviszonyból származó munkavállalót terhelő kötelezettségek olyan sokrétűek és sokfélék, illetőleg a munkáltatóval szemben támasztott követelmények is olyan eltérő körülményeket – a munkafeltételek biztosítása, munkára képes állapot fenntartása stb. – feltételeznek a polgári jogi jogviszonyokhoz képest, „amelyek kapcsán ez az előreláthatósági klauzula a munkáltatói kárfelelősség kapcsán nem tűnik alkalmasnak annak a szándéknak a megvalósításra, amely a kártérítés korlátlanóságának igyekszik gátat vetni”.<sup>60</sup>

A fentebb kifejtett elvi aggályokat ugyan teljesen nem oldja fel, ám technikailag – látványosan – rendezi a kérdést az az Mt.-szabály, miszerint az előreláthatóság „referencia-időpontja”<sup>61</sup> (mikor kell a kárt előrelátni?) a munkajogban értelemszerűen nem a szerződés

---

vállalnia. PRUGBERGER Tamás: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és kollektív munkaszerződésekre, In: *A munkajog és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései*. Tanulmánykötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2001. 182. Ide kapcsolódik az ún. „szakmai kockázat” – vagy üzemi kockázat, Betriebsrisiko – fogalma: a szakirodalom ennek körében leszögezi, hogy a baleset tulajdonképpen természetes velejárója a munkavégzésnek, minden foglalkoztatási formának adott a szükségszerű veszélye a dolgozóra nézve, amely kockázat független a munkások vagy a munkaadók esetleges mulasztásától (értsd: a vétkességtől). Ilyen értelemben került voltaképpen kiterjesztésre a „veszélyes üzem” kategóriája valamennyi munkavégzésre. Vö. DELI Petra: A dolgozó munkáltatóval szemben fennálló anyagi felelősségének egyes anyagi jogi kérdései a szocialista munkajogban kitekintéssel a Német Demokratikus Köztársaság szabályozására. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2011/2, 52.; MATTÉI, Bruno: Fogadjuk el természetesként a munkahelyi baleseteket, avagy a szakmai kockázat fogalmának feltalálása. *Esély* 1997/5.

<sup>55</sup> Bővebben GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*. Eötvös Kiadó, Budapest, 2012, XII. fejezet.

<sup>56</sup> Vö: Mt. 177. §; 179. § (5) bek.

<sup>57</sup> Vö. CSÖNDES Mónika: Az előreláthatósági szabály mint a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésének korlátja – hatékony és/vagy igazságos? *Pázmány Law Working Papers* 2012/24, 30.

<sup>58</sup> SÁNDOR: i. m. 276.

<sup>59</sup> Vö. LEHOCZKYNÉ Kollonay Csilla: Génmanipulált újszülött – Új munkatörvény az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek határán. In: *Az új Mt. dilemmái című konferencia utókiadványa* (megjelenés alatt), KRE ÁJK, Bp., 2013.

<sup>60</sup> NÁDAS György: A kárfelelősség szabályainak változásairól. In: *Az új Mt. dilemmái című konferencia utókiadványa* (megjelenés alatt), KRE ÁJK, Budapest, 2013.

<sup>61</sup> Értsd: melyik időpontra vetítve vizsgálendő a bekövetkezett kár előreláthatósága.

megkötésének az időpontja, hanem a kár okozásának az időpontja [Mt. 179. § (4) bek.; Mt. 167. § (1) bek.]. A problémát továbbra is az jelenti, hogy a munkaviszonybeli káreseményeknél sokszor nem csak a szerződéskötéskor, de a kár okozásának időpontjában sincs reális lehetősége a feleknek a kockázatok mérlegelésére, elosztására, illetve a kockázatok és a felelősség egyensúlyba hozatalára, így az előreláthatósági szabály klasszikus gazdasági rendeltetése nehezen értelmezhető.

A fentiekén túl *számos további általános dilemma* vehető még fel az előreláthatósági szabály kapcsán, ám ezek részletes elemzésétől ehelyütt eltekintünk (pl. alkalmazható-e az előreláthatósági klauzula a nem vagyoni károk tekintetében;<sup>62</sup> mennyire konkrétan és pontosan kell a kárt előre látni<sup>63</sup>; illetve a kárt csupán lehetséges vagy legalább bizonyos fokban valószínű következményként – „real risk” – kell előre látni<sup>64</sup>).

## 2. Az előreláthatósági szabály a munkavállaló kártérítési felelősségének rendszerében

Noha az új Mt. a munkavállaló kártérítési felelőssége kapcsán is a teljes mértékű (többek között az elmaradt hasznot is magában foglaló) kártérítés polgári jogi alaptételéből indul ki, a munkavállalónak mégsem kell megtérítenie a kárnak bizonyos részeit, ha részleges mentesülésre, azaz kármegosztásra kerül sor. A *kártérítés mértékének korlátozása* megvalósulhat az előreláthatósági szabály alkalmazásával, hiszen – többek között – „nem kell megtéríteni azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előrelátható” [Mt. 179. § (4) bek.]. E szemlélet elvileg mind a gondatlanul, mind a szándékosan okozott károk esetében érvényesülhet.<sup>65</sup> Mint láttuk, ezzel ellentétben a polgári jog szerint szándékos szerződésszegés esetén mindenképpen a jogosult teljes kárát kell megtéríteni.<sup>66</sup> Sőt, Lábady Tamás az előreláthatóságot szigorúan objektív alapon látja alkalmazhatónak úgy, hogy a szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén ez a felelősségcsökkentő tényező nem lenne alkalmazható.<sup>67</sup> A munkavállalói kárfelelősségnél valóban nem tűnik feltétlenül indokoltnak az előreláthatósági szabály alkalmazásának ilyen „mrev” (ex lege) korlátozása, de a súlyos tudattartammal okozott károk (különösen a szándékos károkozás) esetén alkalmazása csak szűkebb körben, nagyon kivételesen tekinthető indokoltnak (hiszen ilyen esetben aggályos lehet a pusztán az előreláthatóság hiányán alapuló mentesítés).

A munkavállaló tehát csak azt a kárt köteles megtéríteni, amelynek bekövetkezésével a károkozás idején számolhatott, azaz a magatartásával igen távoli okozati összefüggésben bekövetkezett – ezért általa általában előre nem látható, ún. következményi – károkat azonban nem.

E körben tehát fontos lesz, hogy a munkavállaló pontosan ismerje tevékenységeinek lehetséges következményeit. Az előreláthatósági klauzula – és a munkavállaló felelősségének

<sup>62</sup> Az új Ptk. szerinti, a nem vagyoni károk megtérítése helyett bevezetni tervezett ún. sérelemdíj tekintetében egyértelműbb a válasz: a sérelemdíj nem tartozik az előreláthatósági klauzula hatálya alá, azt a károkozónak mindenképpen viselnie kell, előreláthatóságtól függetlenül. Ld. FUGLINSZKY: i. m. 413. A nem vagyoni károk tekintetében is indokolt lenne a hasonló gyakorlat.

<sup>63</sup> Az ún. „fókusz-távolság” problémáját Fuglinszky elemzi részletesen, és megállapítja, hogy a kár nagyságrendjét és fajtáját (jellegét) kell előrelátni (tehát nem pusztán a kár általános valószínűségét, de nem is a konkrét, pontos kárösszeget, mint két végletet). FUGLINSZKY: i. m. 418.

<sup>64</sup> Uo.

<sup>65</sup> 2012. évi I. törvény indokolása a 179. §-hoz.

<sup>66</sup> Új Ptk. 6:143. §.

<sup>67</sup> LÁBADY Tamás: A kártérítés mértéke és módja. In: VÉKÁS Lajos (szerk.), *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Complex, Budapest, 2008, 1121–1122.

mértéke – szempontjából tehát fokozódik a munkáltató által teljesített tájékoztatási kötelezettség jelentősége. Hiszen a munkáltató az, aki jobban átlátja a károk okozásának lehetséges kockázatát. Amely kockázatokat a munkáltató megfelelően közöl a munkavállalóval („előreláthatóvá tesz”), azok tekintetében szűkül a munkavállaló részbeni mentesülési lehetősége. A munkáltatói figyelemfelhívás, iránymutatás, „kioktatás” tehát ezáltal egyfajta „kárteljesítési” funkcióval is bírhat a jövőben. Mindez alapvetően a munkavállaló nem megfelelő (felróható) magatartásainak ésszerűen lehetséges következményei körében irányadó. Álláspontunk szerint azonban nem lehetséges mindenféle – akár szokatlan – kockázatot szimpla tájékoztatással, kioktatással a munkavállalóra hárítani (ennyiben tehát a klasszikus előreláthatósági klauzulát itt óvatosan, megszorítással kell alkalmazni). Ugyanakkor például különös jelentősége lehet a munkáltató általi kitanításnak olyan munkakörökben, ahol a munkavállalók ’kifelé’, harmadik személyek irányába teljesítenek szolgáltatásokat. Itt a munkáltatói kioktatás szabhatja meg a szolgáltatás elvárt színvonalát, ezáltal pedig áttetelesebben az esetlegesen felmerülő károk előreláthatóságának kereteit. A tájékoztatási kötelezettség előzetes teljesítésének dokumentálása különös jelentőséggel bírhat a jogvitákban.

A munkajogi kártérítési felelősség rendszerén belül kétségkívül a munkavállalói felelősség rendszerébe illeszkedik szervezesebben, logikusabban az előreláthatósági klauzula<sup>68</sup> (a munkáltatói kártérítési felelősség körében felmerülő dilemmákról lásd alább). A polgári jogi alapoktól eltávolodva, illetve az Mt.-beli törvényi (ex lege) kártérítési limitek<sup>69</sup> mellett a bírósági gyakorlat korábban is „tovább” korlátozta a munkavállaló által megtérítendő károk mértékét, körét (pl. a munkavállaló gondatlan károkozásai kapcsán következetesen érvényesült a bírósági gyakorlatban az az elv, hogy csak a dologban bekövetkezett tényleges károkat, értékcsökkenést – *damnum emergens* – kellett a munkavállalónak megtérítenie, az elmaradt hasznot – *lucrum cessans* – nem). A jövőben az előreláthatósági klauzula lehet a bírósági gyakorlat fő eszköze arra, hogy „oldja” a teljes kár megtérítésének elvét a munkavállaló tekintetében. Továbbra is az ún. „következményi” károk, különösképpen pedig az elmaradt jövedelem megtérítése alóli mentesítés jelentősége hangsúlyozandó. E károk a munkavállaló által tipikusan nem ismert és a munkáltató felvilágosítása nélkül nem is megismerhető tényezőktől függenek (pl. egyes munkaeszközök javítási költségei). A munkaviszony struktúrájából, jellegéből következik az is, hogy a munkavállaló magatartásának következményei nem mindig kalkulálhatók, láthatóak előre pontosan, és méltánytalan – sőt sok esetben „szociálisan” is indokolatlan, kivitelezhetetlen – lenne a kárkövetkezmények teljességét a munkavállalóra hárítani. A teljes kártérítés elvének az előreláthatósági szabály révén való korlátozását itt tehát etikai, szociális, prevenciós és pragmatikus érvek is alátámasztják.

Ugyan az Mt. szövege nem tisztázza pontosan az előreláthatóság viszonyítási (referencia) pontjait, ezekben az esetekben az előreláthatóság mércéjének, zsinórmértékének min-

<sup>68</sup> Ez már csak azért is így van, mert az előreláthatósági klauzula igazi érvényesülési terepe a kontraktuális felelősség. A munkajogban pedig a munkavállaló általi károkozások inkább tekinthetők szerződészegési jellegűeknek (ld. „munkaviszonyból származó kötelezettségek megszegésével okozott károk”), míg a munkáltatói kárfelelősség sokkal kevésbé kontraktuális tónusú.

<sup>69</sup> Korábban: 1992-es Mt. 167. §; 2012. július 1-től: Új Mt.: 179. § (3) bek.: A kártérítés mértéke nem haladhatja meg a munkavállaló négyhavi távolléti díjának összegét. Szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kárt kell megtéríteni. Az új Mt. tehát nem szünteti meg a munkavállaló ex lege korlátozott kártérítési felelősségét az enyhe gondatlansággal okozott károk körében, ugyanakkor szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kárt kell megtéríteni.

den bizonnyal abban kell állnia, hogy az általános felfogás szerint, az ésszerűen, gondosan eljáró 'ideáltipikus' személy feltehetően, nagy valószínűséggel mit láthatott volna előre.<sup>70</sup> Tehát nem az egyes, adott munkavállaló általi szubjektív előreláthatóságot kell csupán vizsgálni, hanem az ésszerűen, általában elvárható előreláthatóságot (a common law-ban ez tulajdonképpen a reasonable man fogalmi körének felel meg). Az előreláthatóság ekképpen bizonyított hiánya akár részben, akár egészében is mentesítheti a munkavállalót a felelősség alól.

Az új Mt. szövege e ponton nem tisztázza egyértelműen a bizonyítási teher elhelyezésének kérdését sem: azaz, hogy a munkavállalónak (károkozó) kell-e bizonyítania a mentesülése érdekében az „előre látottság”/előreláthatóság hiányát<sup>71</sup>, vagy a munkáltatónak (károsult) kell-e bizonyítania a megtérítendő károk előreláthatóságát (illetve elvárható előreláthatóságát). A munkavállalói felelősség általános szabályaiból kiindulva – ahol is a munkáltatót terheli a bizonyítási kötelezettség minden feltétel, így a kár tekintetében is [Mt. 179. § (2) bek.] – indokolt e bizonyítási terhet is a munkáltatóra (a károsultra) telepíteni (hiszen az előreláthatósági szabály a kártérítés mértékét korrigálja, nem a felelősség alapjait, illetve eleve a munkáltató kötelessége lenne, hogy előzetes tájékoztatás révén megismertesse a munkavállalót a várható károk minél pontosabb kockázatáról).<sup>72</sup>

Az imént említett következményi károkra lehet példa, ha a munkavállaló gondatlan magatartásával megrongálja a munkáltató munkaeszközeit, berendezéseit. Előfordulhat, hogy a munkavállaló előre nem is sejtette, hogy az adott berendezésben általa gondatlanul okozott, elsőre esetleg elhanyagolhatónak tűnő kár milyen további következményekkel jár (pl. csak a javítás, szétzerelés során derül ki, hogy kifejezetten drága alkatrészeket kell kicserélni, sőt, a berendezés használhatatlansága miatt a termelés is áll egy ideig, adott esetben kifejezetten nagy elmaradt jövedelmet okozva a munkáltatónak). Ez ilyen – és ehhez hasonló – károknál tipikusan felmerülhet az előreláthatósági klauzula alkalmazása (azzal, hogy mind az előbb említett ésszerűségi/valószínűségi mércét, mind a munkáltatói előzetes figyelemfelhívás körét értékelni szükséges).<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Vö. Az új Munka Törvénykönyvének Magyarázata. HVG-Orac, Budapest, 2012, 291.

<sup>71</sup> Ezt az álláspontot képviseli Cséffán: „A munkavállaló nem köteles megtéríteni a kárnak azt a részét, amellyel kapcsolatban bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható.” CSÉFFÁN: i. m. 489. Továbbá a Berke-Kiss-féle kommentár is azon az állásponton van, hogy a felelősség alóli mentesülés alapjául szolgáló körülményeket [Mt. 179. § (4) bek.], így az előreláthatóság hiányát is a munkavállaló bizonyítja. BERKE-KISS: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Complex, Budapest, 2012, 465. A magunk részéről nem osztjuk maradéktalanul ezeket a megállapításokat.

<sup>72</sup> Vö. Új Ptk., lásd a már idézett 6:143. §-t, amely szerint a kontraktuális felelősség körében szintén a károsult (jogosult) viseli a bizonyítási terhet. Lásd még DELI Petra Eszter: *A munkavállaló szubjektív jogalapú felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító keresztmetszetében*. PhD-értekezés (műhelyvita-dolgozat), Témavezető: Dr. Rúzs Molnár Krisztina. SZTE ÁJK, 2013, 76. Említést érdemel, hogy az előreláthatósági klauzulához kapcsolódó bizonyítási kötelezettséggel kapcsolatos bizonytalanságok és viták (kit terhel a bizonyítás) a nemzetközi adásvételi jog gyakorlatában és szakirodalmában is gyakorta felmerülnek. Ld. ehhez SÁNDOR: i. m. 94.

<sup>73</sup> A nemzetközi szakirodalomban az előreláthatósági szabály iskolapéldájaként kerül említésre a Palsgraff v. Long Island R. R. (1928) eset: egy vasúti munkás gondatlansága miatt a vonatról leeső, tűzijátékot tartalmazó doboz felrobbanása miatt a peronon pánik keletkezett, és egy utas meg is sebesült. Mivel a munkás nem ismerhette a csomag tartalmát, a bíróság megállapította, hogy a kár nem volt előrelátható, mentesítve a munkást a kár megtérítésének kötelezettsége alól. BEN-SHAHAR, Omri: Causation and Foreseeability. In: BOUCKAERT, Boudewijn and DE GEEST, Gerrit (eds.), *Encyclopedia*

Összességében elmondható, hogy az előreláthatósági klauzula fontos eszköz lehet a munkavállaló kártérítési felelősségének korrekciójában, mértékének csökkentésében (leginkább a túlzott kárkövetkezmények tekintetében). Másfelől viszont gyakorlati alkalmazása komoly kihívás lesz mind a felek, mind a bíróságok számára (éppen a számos bizonyítandó kérdés, illetve a sokszor homályos tartalmú jogi kategóriák – például ésszerűség, valószínűség, szokatlanság stb. – okán).

### 3. Az előreláthatósági szabály a munkáltató kártérítési felelősségének rendszerében

A munkáltató – alapvetően objektív alapú (a vétkesség vizsgálatára tekintet nélküli) és teljes kárra kiterjedő – felelőssége körében *két ponton is* felmerül az előreláthatósági szabály: egyrészt mint a kimentési rendszer egyik eleme, másrészt mint a teljes kártérítés korlátja a megtérítendő kár vonatkozásában.

#### 3.1. Az előreláthatósági szabály mint a kimentési rendszer egyik eleme

Az új Mt. megfogalmazása szerint a munkáltató mentesül a felelősség alól, „ha bizonyítja, hogy a kárt az ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa” [Mt. 166. § (2) bek. a) pont]. E körben az előreláthatóság hiánya („nem kellett számolnia”) az egyike azon feltételeknek (pl. az ellenőrzési körön kívüliség mellett), amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a munkáltató mentesülhessen a felelősség alól. E ponton tehát a károsodáshoz vezető ok, körülmény előreláthatóságáról van szó (nem pedig a kár előreláthatóságáról).

A jogszabályhely megfogalmazása („nem kellett számolnia”) egyébként eltér a Ptk. „rokon szabályától” („előre nem látható”)<sup>74</sup>, és arra enged következtetni, hogy bizonyos károsodások absztrakt veszélye, a károsodás elvi lehetősége még nem jelenti azt, hogy annak bekövetkeztével a munkáltatónak konkrétan „számolnia kellett”. Tehát itt az előreláthatóság nem objektív és absztrakt, hanem szubjektív (munkáltatóhoz kötött) és konkrét kategória, tovább könnyítve ezzel az esetleges munkáltatói mentesülést.<sup>75</sup> Azaz a munkáltató feltehetően sikerrel tudja bizonyítani a mentesülés e feltételét például olyan esetekben is, amikor ugyan tapasztalati alapon, általánosságban, köztudomásúan elvileg fennállhat valamiféle tipikus (netán statisztikailag is igazolható) kárveszély, ám az konkrét károkozási okként nem feltétlenül kalkulálható. Például bizonyos munkakörökben, ahol sokat kell utazni (pl. futár, postás stb.), magától értetődő, hogy pusztán a közlekedésben való részvétel miatt – rendkívüli körülmények hiányában – még nem feltétlenül kell azzal aktuálisan, konkrétan számolnia a munkáltatónak, hogy bármiféle baleset, károsodás bekövetkezzen. Berke és Kiss meglátásában általában megállapítható, hogy a munkáltatónak nem kell számolnia a mindennapi életben előforduló átlagos körülményekkel, és azokkal sem, amelyek a közfelfogás szerint előre nem tervezhetőek.<sup>76</sup> Ilyenképpen az előreláthatósági szabály

*of Law and Economics. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics.* Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 662.

<sup>74</sup> Új Ptk. 6:142. §.

<sup>75</sup> Az a furcsa helyzet látszik kirajzolódni, hogy a munkáltatói mentesülés e szabálya (a „nem kellett számolnia” megfogalmazás okán) könnyebb mentesülést enged, mint a „rokon” általános Ptk.-beli kontraktuális mentesülési szabály.

<sup>76</sup> BERKE–KISS: i. m. 433.

egyértelműen rést üt a munkáltató szigorúan objektív, veszélyes üzemi jellegű felelősségén, tovább tágítja a mentesülés lehetőségeit (amellett, hogy a korábbi Mt. „működési kör” fogalmát eleve a szűkebb tartalmú „ellenőrzési kör” váltja fel, ám ennek problematikájával jelen írás nem foglalkozik).

Az említett szövegezés („nem kellett számolnia”) olyan értelmezést sugall, hogy az előreláthatósági elv nem csak azokat a kockázatokat (ún. speciális kockázat) terheli, hátrítja a munkavállalóra, amelyről ő tudhatott, de a munkáltató – az elmaradó munkavállalói tájékoztatás miatt – nem. Ez az érvelés könnyen elfogadható lenne. Ugyanakkor a szabály azokat a kockázatokat is a munkavállalóra „hagyja”, amelyekről egyikük sem tudhatott (utóbbiak a szó szoros értelmében vett, objektíve előreláthatatlan, szokatlan károk, ún. generális kockázatok). E generális kockázatokról a munkavállaló sem tud, így a munkáltatót sem tudja tájékoztatni, akinek így viszont azzal nem is kell számolnia. Nehéz amellet meggyőzően érvelni (igazságossági, hatékonysági stb. szempontokból), hogy a munkaviszony sajátos függelmi struktúrájában általános elvvé tegyük azt, hogy az előre nem látható, szokatlan körülményekből eredő károkat (generális kockázatokat) mindig a munkavállaló viselje. Ez még itt, az ellenőrzési körön kívüli dimenzióban is nehezen elfogadható. Joggazdaságtani alaptétel ugyanis, hogy az „ideális szerződéseknél” az előre nem látható veszteségek kockázatát a hatékonyabb kockázatviselőre kell terhelni.<sup>77</sup> A munkavállaló pedig aligha tekinthető a hatékonyabb kockázatviselőnek. Így e tekintetben mindenképpen a bírói gyakorlat szűkítő, munkavállalóra kedvező értelmezésében érdemes bízni. Egyébként általában véve is az az egyik legfőbb – erkölcsi megfontolású – jogirodalmi kritika az előreláthatósági klauzulával szemben, hogy az egyik fél által sem előrelátható károk kockázatát a károsultra ez a megoldás, ha „szó sem lehet a kockázatok és az ellenszolgáltatás egyensúlyáról, összehangolásáról.”<sup>78</sup> A munkajogban, a munkáltató kártérítési felelőssége kapcsán vitathatatlanul ez a helyzet.

A fenti dilemmát más irányból közelítve érdemes rámutatni, hogy az előreláthatósági klauzula irodalma szerint annak legfőbb előnye, hogy „egészséges egyensúlyi helyzetet teremt a felek közötti kockázatmegosztás terén.”<sup>79</sup> Kérdés, hogy a munkáltatói kárfelelősség kapcsán nem az lenne-e az „egészséges egyensúlyi helyzet” – kiegyensúlyozva a jogviszony eredendő egyensúlytalanságát –, hogy a munkáltatói felelősség szigorát ne törhesse meg az előreláthatóság kérdése. Másképpen: a felek közötti kockázatmegosztás kérdésében inkoherensnek, összeegyeztethetetlennek tűnik a munkavédelemből következő objektív felelősségtelepítés elve és az előreláthatósági szabály szerinti – gazdasági alapú – kockázatbontás technikája.

Az előreláthatósági szabály – szigorúan értelmezve – tulajdonképpen a vétkesség (sőt leginkább a szándékosság) fogalmi körével hozható összefüggésbe.<sup>80</sup> Többek között Fézer Tamás emeli ki, hogy az előreláthatóság „nem kizárólag a károsult érdekeit tartja szem előtt, és a kártérítési jognak valamilyen szinten egy pönális színezetet is ad.” Az előreláthatóság ugyanis bármennyire is objektívizált kategória, azonban mindenképpen a károkozó tudatával van szoros kapcsolatban.<sup>81</sup> Ilyen értelemben kétségtelen, hogy szubjektív, vétkes-

<sup>77</sup> COOTER, Robert–ULEN, Thomas: *Jog és közgazdaságtan*. Nemzeti tankönyvkiadó, Budapest, 2005, 233.

<sup>78</sup> FUGLINSZKY: i. m. 420.

<sup>79</sup> SÁNDOR: i. m. 276.

<sup>80</sup> Vö. MK 25.

<sup>81</sup> FÉZER: i. m. 162.

ségi színezetet emel be az egyébként klasszikusan objektív munkáltatói kárfelelősség rendszerébe (és ezzel egyrészt megbontja a klasszikus munkajogi dogmát, másrészt nem kevés gyakorlati nehézséget teremt). Hasonló állásponton van Nádás György is.<sup>82</sup> Ily módon viszont e szabály ellentmondásba kerülhet a munkáltató munkavédelmi kötelezettségeivel,<sup>83</sup> amelyek kvázi objektív felelősséget telepítenek a munkáltatóra, hiszen az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés érdekében a munkáltató egyértelműen köteles figyelembe venni a veszélyek elkerülésének, illetve a nem elkerülhető veszélyek értékelésének (lásd kockázatértékelés) általános követelményeit (Mvt. 54. §). Ha tehát szigorúan értelmezzük, akkor a klasszikus munkavédelmi és munkajogi logikában a munkáltatói „előrelátás” kérdése nem lehetne mérlegelés, avagy teszt tárgya, ugyanis a munkáltatónak előre „kell” látnia a kárveszélyeket.

A szakirodalom szerint egyébként az előreláthatósági szabály eleve a szigorú kimentési rendszerek mellett juthat jelentős szerephez,<sup>84</sup> így elvileg okkal illeszkedhetne a munkáltatói felelősség rendszerébe. A fokozott védekezést kívánó, szigorú felelősség eleve azon alapul ugyanis, hogy a károkozás megelőzése, elhárítása lehetséges volt (pl. óvintézkedésekkel, biztosítással stb.): „ebből következik, hogy a felelőssé tett védekezhet azzal, hogy ez a lehetőség az adott esetben nem állt fenn”. Ha pedig nincs eszköz az elhárításra (ld. az új Mt. rendszerében: „ellenőrzési körön” kívüliség, függetlenség a munkáltató ráhatásától), akkor másodsorban vizsgálni kell az előreláthatóságot.<sup>85</sup>

### 3.2. Az előreláthatósági szabály mint a teljes kártérítés korlátja

A fentiekől meg kell különböztetni – még ha ez a gyakorlatban sokszor nem is egyszerű – az előreláthatósági szabály másik megjelenését, nevezetesen a megtérítendő kár vonatkozásában. E körben – a teljes kártérítés elvének deklarálása után – az új Mt. leszögezi, hogy „nem kell megtéríteni azt a kárt, amellyel kapcsolatban a munkáltató bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható” [Mt. 167. § (1) bek.]. Az objektív munkáltatói felelősség tehát ugyan továbbra is a munkáltatóra telepíti a kárkövetkezmények teljes kockázatát, de immár csak az „előre belátható” mértékig. Az előreláthatósági szabály itt tehát nem a felelősség alapját érinti, „csupán” a megtérítendő kár mértékét korrigálhatja. Azaz e szabály a veszteségre (károkra) irányul, nem az pedig a kár bekövetkeztét meghatározó körülményekre.

Ugyanakkor maga az Mt. szövege nem tisztáz olyan fontos kérdéseket, hogy például melyik fél, ki – az adott munkáltató, mindkét fél vagy bármely azonos helyzetben lévő, ésszerűen viselkedő ’ideáltipikus’ személy – által előre látható károkat tekinti a kártérítés összegszerű felső határának. Az ilyen – és ehhez hasonló – kérdésekre a bírói gyakorlatnak kell pontos választ adnia. A munkáltató tehát a magatartásával igen távoli okozati összefüggésben bekövetkezett – előre nem látható, következményi – károkat jellemzően nem köteles megtéríteni. A bizonyítási teher a munkáltatón van: neki kell igazolnia az előreláthatóság hiányát mint részbeni mentesítési körülményt.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> NÁDAS: i. m.

<sup>83</sup> 1993. évi CXIII. törvény a munkavédelemről.

<sup>84</sup> VÉKÁS: i. m. 513–523.

<sup>85</sup> NAGY László: *Anyagi felelősség a munkaviszony keretében okozott károkért*. Budapest, 1964, 248–249.

<sup>86</sup> Itt tehát pontosan tisztázza a törvényszöveg a bizonyítási kötelezettség kérdését (szemben a munkavállalói felelősséggel, ahol a problémát a korábbiakban elemeztük).



Az előreláthatóság értékelése – hasonlóan a munkavállalói felelősségnél kifejtettekhez – objektív, tipizált, absztrakt ismérveken kell, hogy nyugodjon. Azaz azt kell vizsgálni, hogy adott körülmények között, ésszerűen, tapasztalati tények alapján mennyiben volt az adott kár valószínű, előrelátható (lásd: előre látta kontra előre láthatta). A viszonyítási pont tehát az ideáltipikus, ésszerűen gondolkodó személy. Ezt nevezi Cséffán az „ésszerű előreláthatóság” szabályának.<sup>87</sup> Mindez abban a tekintetben bír különös jelentőséggel, hogy bizonyos fokig más-más viszonyítási („ésszerűségi”) rendszer érvényesülhet különböző karakterű munkáltatóknál (pl. egy nagyvállalatnál, illetve egy mikroállalkozásnál).

Továbbá itt is jelentősége van az informálódásnak: nem hagyható figyelmen kívül, hogy az előreláthatóság, kalkulálhatóság érdekében a munkáltató csakugyan megfelelően tájékozódott-e előre (mindez összefüggésbe hozható a munkavédelmi jellegű kockázatértékelési kötelezettséggel is). Hasonlóan: a munkavállaló „előre láthatóvá” tehet bizonyos károkat azzal, ha azok veszélyére előre felhívja a munkáltató figyelmét (ami egyébként nem csak jól felfogott érdeke kell, hogy legyen, hanem munkajogi kötelezettsége is az általános együttműködési kötelezettség talaján). Ugyanakkor – mint említettük – pont azon károk viselésének telepítése kapcsán merülhetnek fel aggályok, amelyeket nem csak a munkáltató, de a munkavállaló sem láthatott előre (így azokról „előreláthatóvá tevő” tájékoztatást sem tudott adni). Itt ugyanis – az előreláthatósági szabály okán – olyan károk viselése alól mentesülhet a munkáltató, amelyet akár egyik fél sem láthatott előre. A munkaviszony aszimmetrikus struktúrájában, illetve a „munkáltatás” eredendően „veszélyes üzemi” (kockázati, potenciális veszélyekkel járó) jellege okán ez komoly etikai és jogpolitikai aggályokat vet fel.

A legfrissebb kommentáriróladalom szerint ugyanakkor „az előreláthatósági klauzula a munkáltató felelősségét csak igen szűk körben korlátozza, illetve zárja ki.”<sup>88</sup> Ennek oka abban ragadható meg, hogy egyrészt az Mt. a munkáltató kárfelelőssége alapján megtérítendő károkról részletesen, nevesítetten rendelkezik, másrészt pedig az általános felfogás alapján előre látható, hogy a munkavállaló egészségkárosodásából milyen károk fakadhatnak (pl. jövedelemkiesés, az egészségkárosodás elhárításával összefüggő költségek). E tipikus kártételek tekintetében a munkáltató általában nem mentesülhet azon az alapon, hogy ezek bekövetkezése részéről nem volt előre látható.<sup>89</sup> Ezt az értelmezést támasztja alá az az angolszász gyökerű gyakorlat is, mely szerint a személyi – egészség és testi épség megsértéséből eredő – károk (és az ebből eredő következménykárok) tekintetében „nagyvonalúbbnak kell lenni”. Fuglinszky kiemeli, hogy e körben a kártérítési kötelezettséget már a kár típusának absztrakt előreláthatósága is megalapozza, tekintet nélkül arra, hogy a károkozó (értsd: munkáltató) számolhatott-e a kár nagyságrendjével.<sup>90</sup> Másképpen: az előreláthatóság a kár természetére és típusára vonatkozik, nem a pontos mértékére.<sup>91</sup> A fentiek tehát azt vetítik előre, hogy a munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán – ellentétben a munkavállaló

<sup>87</sup> CSÉFFÁN: i. m. 445.

<sup>88</sup> *Az új Munka Törvénykönyvének Magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2012, 267.

<sup>89</sup> Uo.

<sup>90</sup> A common law-ban kialakult ún. „eggshell vagy thin-skull” doktrína elemzését lásd bővebben: FUGLINSZKY: i. m. 419; BEN-SHAHAR: i. m. 663. Lényege: az egészség, testi épség megsértéséből eredő károkat akkor is meg kell téríteni, ha a károsult a következményeket nem láthatta előre (azaz a károsult fokozott testi vagy lelki érzékenysége kapcsán nem lehet arra hivatkozni, hogy az nem volt előrelátható).

<sup>91</sup> Vö. *Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei*. KJK, Budapest, 1996, 205.

lói kártérítési felelősséggel – az előreláthatósági szabály szűkítő, restriktív bírói alkalmazása tűnik indokoltnak.

Az előreláthatósági szabály számos további kérdést vet fel, különösen a munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések körében. Például az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) is kifejezte aggályát a tekintetben, hogy az előreláthatósági szabály valóban megfelelő részbeni mentesülési ok lehet-e.<sup>92</sup> Tovább fokozza az előreláthatósági szabály alkalmazhatóságával szembeni nehézségeket az is, hogy az élet, testi épséghez fűződő jogában sértett munkavállaló személyi körülményei (pl. eltartott gyermekeinek nagy száma, kimagaslóan jól jövedelmező munkaviszonyon kívüli bevételei stb.) a vagyoni és az erkölcsi kár mértékét is következményi, közvetett kárként számottevően emelhetik, és ezek sokszor nem előreláthatóak (és nem is feltétlenül kell, hogy azok legyenek). Az előreláthatósági korlát kihathat egyes hozzátartozói kárigények esetjogára is, esetleg az okozatosság túl távoli fokán állónak minősítve bizonyos igényeket.<sup>93</sup> Az is visszas helyzetet okozhat, ha a munkáltató esetleg önkéntes felelősségbiztosítást kötött a munkavállalóra, és – figyelembe véve a felelősségbiztosítási szerződést – a biztosítót sem fogja terhelni az előre nem látható következményi károk megtérítésének kötelezettsége.<sup>94</sup> Egy további – árnyaltabb megvilágításba kerülő – esetsoportot jelentenek azok az esetek, amikor egy baleset körülményei egyértelműen nem tisztázhatók. Az eddigi gyakorlat szerint ilyen jellegű esetekben – ami igencsak gyakori –, jellemzően teljes terjedelemben megállt a munkáltató felelőssége (mert nem lehet kizárólag a munkavállaló terhére róni a kárt, ezért kizárt volt a mentesülés).<sup>95</sup> Ugyanakkor az előreláthatósági szabály tükrében az irreálisan lezajló, szokatlan, ismeretlen körülményű esetek eredményeként előálló károk megtérítése minden bizonnyal kivédhető.<sup>96</sup> Általában véve is számos olyan károsodás keletkezhet a munkavégzés során, amelyek bekövetkezése ugyan nem kizárt, de nem is valószínű. Az előreláthatósági klauzula ezek jelentős részének kockázatát indokolatlanul „tolhatja át” a munkavállalóra.

Egy további elgondolkodtató kérdés az, hogy az előreláthatósági klauzula – mint a részbeni mentesítés lehetséges új eszköze – milyen hatással lehet a munkáltató kártérítési felelősségét érintő perek számára. Mivel a szabály a perben elérhető „kevesebb kártérítés” lehetőségét vetíti előre, elképzelhető, hogy csökkenhet miatta a peren kívüli megegyezések, „önkéntes” kártérítések száma, hiszen adott esetben „megérheti” a munkáltatónak vállalni a pert. Azaz végső soron nőhet a tárgybani peres ügyek száma. Ennél veszélyesebb absztrakt ösztönző hatás is levezethető a szabályból: minél könnyebben mentesülhet ugyanis a munkáltató a teljes kár megfizetése alól, annál kevésbé valószínű, hogy elővigyázatosságra, óvatosságra törekszik. Azaz végső soron a szabály ellenösztönzője is lehet a munkavédelmi, munkabiztonsági kultúrának, proaktivitásnak.

#### 4. Az eltérő megállapodás lehetősége az előreláthatósági klauzula kapcsán

Érdemes kiemelni, hogy az új Mt.-ben a kártérítési felelősség szabályai kivételes jellegűek: eltérően az új Mt. fő rendszerképző szabályától – kétoldalú/abszolút diszpozitivitás a tör-

<sup>92</sup> ILO: *Memorandum of Technical Comments on the Draft Labour Code of Hungary*. November, 2011, 11.

<sup>93</sup> Bár a Ptk. 6:529. § (1) bek. leszögezi, hogy a károkozó a tartást pótló járadék fizetésére abban az esetben is köteles, ha magatartásának e következménye nem volt előrelátható.

<sup>94</sup> FÉZER: i. m. 162.

<sup>95</sup> Pl. Mfv. I. 10.946/2006/3.

<sup>96</sup> Vö. *Munkajogi E-Kommentár*. Complex, Budapest, 2012.

vény és a kollektív szerződések viszonylatában –, a kártérítési felelősség szabályai továbbra is relatív diszpozitív szabályok, azaz kollektív szerződés e fejezetek rendelkezéseitől csak a munkavállaló javára térhet el [Mt. 178. §; 191. §]. Mindez szükségképpen vonatkozik az előreláthatósági szabályra is. Ez pedig azt is jelentheti, hogy például a munkáltatói kártérítési felelősség kapcsán elvileg nincs akadálya annak, hogy kollektív szerződés „semlegesítse” az előreláthatósági szabályt. Ez ugyanis a munkavállaló javára való eltérést jelentene, hiszen a munkáltatói kártérítési felelősség csökkentésének egyik pillérét „iktathatja ki” (azaz az előreláthatósági szabály „kikapcsolása” révén kiterjeszhető a munkáltató felelőssége). A kollektív alku során erre is érdemes tehát a szakszervezeteknek tekintettel lenni. A fent említett eltérés lehetősége (az előreláthatósági szabály „semlegesítése”) adott lehet egy egyéni, munkaszerződéses megállapodásra is, hiszen a munkaszerződés – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a törvény Második Részben foglaltaktól, valamint munkaviszonyra vonatkozó szabálytól a munkavállaló javára eltérhet [Mt. 43. § (1) bek.]<sup>97</sup>

### Összefoglalás

Az előreláthatósági szabályt éppen olyan sokat bírálják nehézkes gyakorlati kezelhetősége és a szubjektívizáló bírói mérlegelésnek – ezáltal pedig a nem feltétlenül egységes jogértelmezéseknek, azaz a gyengülő jogbiztonságnak – hatalmas teret engedő mivolta okán mint ahányan üdvözlük azt pragmatikussága, „életszerűsége”, érdekeket kiegyensúlyozó természetű és gazdasági racionalitása, preventív szemlélete, illetve a teljes kártérítés elvét ésszerűen „szűrő” jellege miatt.

Visszakanyarodva a tanulmány első részében a munkajog általános elvi – gazdasági kontra szociális – meghatározottsága kapcsán kifejtett gondolatokhoz, kijelenthető, hogy az előreláthatósági szabálynak a munkajogban való megjelenése különösképpen érdekes problémákat vet fel, és egyfajta „Janus-arcú” karaktert mutat. Hiszen az előreláthatóság volta-képpen egyszerre szolgálhatja a munkajogot egyébként is alapjaiban meghatározó gazdasági és szociális szempontok érvényesítését. Ugyanis – amint azt a tanulmányban bemutattuk – a munkáltatói kárfelelősség körében a gazdasági racionalitás érvényre juttatását szolgálhatja elsősorban (és ezzel nem jelentéktelenül „megtépázva” a munkáltatói kárfelelősség hagyományos munkajogi szigorát), míg a munkavállalói felelősség rendszerében éppen a szociális szempontok becsatornázásának lehet újszerű eszköze.

---

<sup>97</sup> Megfordítva: mivel a munkavállaló kártérítési felelősségi rendszerén belül az előreláthatósági szabály a munkavállaló javára szolgál (részbeni mentesülési ok), annak kollektív szerződéses vagy munkaszerződéses „semlegesítése” kizárt. Vö. Mt. 179. § (4) bek.; 191. §; 43. §.

## KOLLÍZIÓS JOGEGYSÉGESÍTÉSI TÖREKVÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

MÁTYÁS IMRE\*

A kollíziós jogi jogegységesítés az utóbbi évek fontos mozzanata az európai magánjogi jogalkotásban. A kapcsolóelveknek a forum shopping leküzdése érdekében történő egységesítése eljutott egy olyan pontra, ahol már nem csak a gazdasági megfontolások játszanak fontos szerepet, hanem az európai polgárok határokon átnyúló házassági és öröklési viszonyait is rendezni kívánják. Az erre szolgáló kapcsolóelvek azonban nem minden esetben tűnnek alkalmasnak a legjobb, legigazságosabb megoldás kiválasztására. Mi indokolja az erőteljes egységesítést, és milyen nehézségeket okozhat? Erről szól jelen tanulmány.

**Kulcsszavak:** kollíziós jogi jogegységesítés, határokon átnyúló jogviszonyok, kapcsolóelv, szerződés, károkozás, házasság felbontása, öröklés, alkalmazandó jog.

The legal unification regarding the different national rules of conflict of laws was one of the most important tasks on the European agenda of the last few years. The unification of the principles in order to repel the forum shopping has reached a point where not only the economic aspects are to be emphasized but also the European citizens' cross-border legal relations in the field of marriage and inheritance. The principles for reaching that goal do not, however, seem to be the perfect solution. What are the motives for that vigorous process and what difficulties will we face in the practice. The present article deals with these questions.

**Keywords:** unification of conflict of laws, cross-border legal relations, principle, contract, damage, divorce, inheritance, applicable law.

### 1. Bevezetés

Az Európai Unió elmúlt 50 évét minden területen meghatározta az egységesítés, közelítés, uniformizálás szándéka. Jóllehet az integrációt alapvetően gazdasági célok megvalósítása hívta életre, ebben csakis a jog eszközeivel lehetett sikereket elérni. Így az Európai (Unió) Bíróság(á)nak kiemelkedő jogfejlesztő tevékenysége mellett maga a jogalkotás is megtette a feladatát a jogközelítés, jogharmonizáció, jogegységesítés terén.<sup>1</sup> A jogharmonizáció elsődleges instrumentumai az irányelvek voltak, amelyek azonban nem bizonyultak elégséges eszköznek a jogegységesítés megvalósítása szempontjából,<sup>2</sup> hiszen a végrehajtás mikéntjét a tagállamokra bízták, akik számos esetben nem úgy és nem akkor implementálták a normákat, ahogy és amikor azt kellett volna. Kétségtelen, hogy a teljes és a célt valóban elérni képes módszer a rendeleti úton történő jogegységesítés, amely az egységes belső piac rendeltetészerű működéséhez szükséges jogszabályi környezet biztosításának alapvető záloga volt az elmúlt húsz évben és lesz a jövőben is.

---

\* Dr. MÁTYÁS IMRE

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Európaijogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

joggodfa@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> Ld. ehhez MÁTYÁS Imre: *Az európai szerződésjog egységesítése a közösségi jogalkotás és a magyar rekodifikáció tükrében*, PhD-értekezés Miskolc, 2005, 8–9.

<sup>2</sup> MÁTYÁS Imre: Rendeleti jogalkotás az európai magánjog területén, *Magyar Jog* 2004, 305–311.

Az európai integráció története során azonban nem csak közösségi, uniós jogforrásokat alkalmaztak a jogegységesítés tekintetében, hanem a kezdetlegesebb fázisban nemzetközi jogi eszközöket is bevetettek. Erre példa a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról 1980-ban elfogadott Római Egyezmény,<sup>3</sup> amelyet a későbbiekben felülvizsgáltak, és hatékonyabb, európai jogi jogforrásra cseréltek.

A jogegységesítés elsődlegesen anyagi jogi vagy kollíziós jogi értelemben valósulhat meg. Azt gondolhatnánk, mivel az anyagi polgári jog a jogviták érdemi eldöntésében játszott szerepe miatt alapvetően határozza meg a jogi mindennapokat, hogy az európai jogegységesítésben hangsúlyosabb, hatékonyabb, fontosabb, és hogy az egységes jog nagyobb szeletét az anyagi polgári jogi rész teszi ki. A polgári jog körében folytatott jogegységesítés azonban messze nem ért el olyan eredményeket, mint az elmúlt fél évtized kollíziós jogi jogegységesítési folyamata, melynek során, hosszú viták eredményeképpen négy kollíziós jogi jogegységesítési instrumentumot alkottak meg az Európai Unión belül.

A jogegységesítés folyamatában is megfigyelhető a fejlődés és a bővülés is egyaránt. Fejlődés a már említett jogforrási szinteken, míg bővülés a szabályzandó jogviszonyok egyre nagyobb számát tekintve.

Jelen írás a kollíziós jogi jogegységesítés folyamatát és az eddig elfogadott kollíziós jogi jogegységesítési instrumentumokat vizsgálja.

## 2. A kollíziós jogegységesítési folyamat jogi alapjai

A kollíziós jogegységesítés, amely a forum shopping intézményének leküzdésével, illetve marginalizálásának szándékával áll összefüggésben, a jogrendszerek összeütközésének feloldásához szükséges kapcsolóelveket uniformizálja, magyarán a korábban alkalmazott, tagállami szabályozásban megjelenő kapcsolóelvek helyett egységes, minden fórum által kötelezően alkalmazandó kapcsolóelvek kerülnek meghatározásra, amelyek biztosítják, hogy bárhol is induljon meg az eljárás, annak végeredménye, az alkalmazandó jog mindig azonos lesz. Ezzel a folyamattal érhető el az a határozott cél, hogy európai szinten szűkítsék a párhuzamos joghatóság által biztosított azon lehetőséget, hogy az érintettek a nekik leginkább kedvező (kollíziós) szabályozást nyújtó állam fóruma előtt indítsák meg az eljárást, ezzel mintegy befolyásolva a jogalkalmazás menetét.

A Róma I., Róma II., Róma III., és Róma IV. rendeletek<sup>4</sup> immáron olyan jelentős részt fednek le a kollíziós jogban, hogy hatásuk megkerülhetetlen, már csak azért is, mert rendeleti valójukból adódóan általános hatállyal bírnak és közvetlenül alkalmazandók, így jelen-

<sup>3</sup> Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations, Rome 1980 (A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 1980. június 19-én aláírásra megnyitott egyezmény, hatályba lépés: 1991. április 1., Magyarországon kihirdette a 2006. évi XXVIII. Törvény, Magyarországon hatályba lépett: 2006. június 1.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.); Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.); A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (Róma III.); Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (Róma IV.)

tós terhet rónak a tagállamok fórumai, az eljáró bíróságok vagy más hatóságok jogalkalmazóira.

A kollíziós szabályok egységesítése révén a lényeges külföldi elemet tartalmazó, határokon átnyúló eljárásokban a részes államok fórumai nem a saját, korábbi kapcsolóelveik segítségével oldják fel a kollíziót, hanem az azok helyett vagy mellett bevezetett, európai szinten meghatározott kapcsolóelveket alkalmazzák. Ezen jogtechnikai megoldások magyar szempontból három módon valósultak meg a jogegységesítés során.

Az első eset, amikor nem marad hazai szabályozás, azaz a korábbi rendelkezéseket hatályon kívül helyezik. A vonatkozó magyar jogforrás, az 1979. évi 13. tvr. (Kódex) VIII. fejezete 51–53. §-aiban átfogóan és koherensen szabályozta a határokon átnyúló munkaviszonyokra alkalmazandó jog meghatározását, azonban a 2009: IX. törvény 5. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte, tehát ilyen jogviszonyok esetében csak és kizárólag a Róma I. rendelet kapcsolóelvi érvényesülnek.

Másodsorban lehet olyan megoldás, hogy a korábbi hazai szabályozás módosul, azaz maradnak más kapcsolóelvek, azonban ezek jóval szűkebben rendezik az adott jogviszonyokra alkalmazandó jog meghatározását. Erre példa a kötelmi jogra vonatkozó kapcsolóelvek módosulása. Korábban a Kódex V. fejezet 24–31. §-ai kiválóan szabályozták a kérdéskört<sup>5</sup>, azonban a Róma I. rendelet hatályba lépésével ezen változtatni kellett, amit a 2009: IX. törvény 2. §-ával megállapított szöveg meg is tett. Ám miután a rendelet 1. cikkében jelentősen szűkíti saját alkalmazhatóságának hatályát, és az ott nem szabályozott jogviszonyok tekintetében, jóllehet, jóval csekélyebb mértékben és részben megváltozott rendelkezésekkel, szubszidiárius módon, még mindig a Kódex lesz a jogösszeütközést feloldó kapcsolóelvek forrása.

A harmadik változat pedig abban áll, hogy az új szabályozás mellett nagyjából változatlanul szerepel az eddigi hazai megoldás. Hiába módosította ugyanis a 2009: IX. törvény 3. §-a a Kódexnek a szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyokra alkalmazandó jog meghatározására vonatkozó 32–34-§-ait, a korábbi szabályozás strukturálisan és dogmatikailag is megmaradt, amely ráadásul nem is illeszkedik a Róma II. rendelet újszerű felfogásához. A jogalkotónak a koncepcióváltás ezen elmaradásával összefüggő álláspontját a hazai szakirodalomban bírálat is érte<sup>6</sup>, azonban a korábbi szabályok megőrzése legalábbis kölcsönöz némi állandóságot az utóbbi években jelentős módosításokon átesett Kódexnek.

Mindhárom megoldás egy irányba mutat azonban abban az értelemben, hogy a magyar szabályok kizárólag akkor alkalmazhatók, ha a rendeletek az adott jogviszonyok tekintetében *expressis verbis* kizárják hatályukat, ezzel mintegy lemondva a kollízió feloldása európai szinten történő szabályozásának igényéről.

<sup>5</sup> A Kódex korábbi szabályozása kiemelt 13 jellemző szerződéstípust, ahol konkrétan megadta, hogy melyik fél lakóhelye szerinti állam joga lesz az alkalmazandó. Ha a jogviszony nem volt besorolható ebbe a kategóriába, akkor a jellemző szolgáltatást nyújtó fél lakóhelye szerinti állam joga volt az alkalmazandó, ha ez sem volt megállapítható, akkor az elsősorban jellemző szolgáltatás, végül pedig, generálklauzulaként a legszorosabb kapcsolat kapcsolóelve.

<sup>6</sup> A Róma II. rendelet által főszabálynak tekintett *lex loci damni* kapcsolóelve helyett a Kódex megmaradt a hagyományos *lex loci delicti commissi* kapcsolóelvével, és ezt tekinti alkalmazandónak azokra a jogviszonyokra, amelyek tekintetében a Róma II. rendelet a hatályát kizárja (pl. magánélet és személyiségi jogok megsértéséből eredő károk, atomkárok stb.) Burián László a változás elmaradását furcsának és zavarónak minősíti. Ld. BURIÁN–CZIGLER–KECSKÉS–VÖRÖS: *Európai és magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Krím Bt., Budapest, 2010, 242.

### 3. A kollíziós jogegységesítés sajátosságai

#### 3.1. A fórum szempontjából

A jogegységesítés először a legfontosabb, mind a magánszemélyek, mind pedig a gazdasági élet szempontjából legjelentősebb jogviszonyok, a kötelmi jog tekintetében hivatott megvalósulni, a már említett Római Egyezmény segítségével. A nemzetközi jogi jogforrás ugyan lehetővé tette az egységes kapcsolóelvek alkalmazását, de nem biztosította azt, hogy a helyzet ne változzon hátrányosan, azaz valamely részes állam ne mondja fel az egyezményben való tagságát, és kezdjen el újra önálló kollíziós utakon járni. Ennek a negatív fordulatnak az elkerülésére kézenfekvő megoldásnak tűnt a rendelkezésre álló leghatékonyabb európai jogforrás, a rendelet alkalmazása mint jogegységesítési instrumentum.

Az egyezmény szabályait azonban még nem tanácsos elfelejteni, hiszen a Róma I. rendelet időbeli hatálya alapján csak a 2009. december 17. után megkötött szerződésekre alkalmazandó. Minden, ezen dátum előtt kötött szerződés tekintetében a Római Egyezmény szabályai az irányadók<sup>7</sup>, ha pedig 2006. június 1. előtti szerződésből eredő jogvitát bírálna el a fórum, és a magyar jog mutatkozna alkalmazandónak, akkor a Kódexnek a módosítást megelőző szabályai alapján kell feloldani a kollíziót.

Látható tehát, hogy a jogegységesítés jelentős terhet ró a fórumokra, hiszen nem elég, hogy fel kell ismerni a jogviszonyban rejtező lényeges külföldi elemet, ezt követően, a közvetett jogrendezés alapján a lényeges külföldi elem következtében kialakult kollíziót is fel kell oldani, amire a szerződés megkötésének dátumától függően akár három különböző jogforrás is rendelkezésre állhat. Az ezt követően jelentkező feladat, azaz az érdemi döntés meghozatala már könnyűnek is tűnhet, kivéve, ha a *lex causae* külföldi jog lesz.

A Róma I. rendelet tekintetében az előzményként megjelentő Római Egyezmény bonyolítja a helyzetet, ám mivel a másik három jogforrásnak nincsen ilyen előfutára, azokkal kapcsolatban jóval egyszerűbb a jogalkalmazó feladata, már ha a kollízió felismerését, feloldását és a külföldi jog alkalmazásának kihívásait könnyű feladatnak tekintjük.

Vannak olyan álláspontok, miszerint az európai jogegységesítés, mivel egységesíti a jogi környezetet és ezáltal elősegíteni hivatott az egységes jogalkalmazást, megkönnyíti a tagállami fórumok feladatát, hiszen a saját joguk helyett immáron a közös európai jog szabályait, jelen esetben kapcsolóelveit kell alkalmazniuk. A jogalkalmazás azonban nem csupán technikai művelet, absztrakt szabályok konkretizálása és szubsumálása, hanem szoros összefüggésben áll a társadalmi és gazdasági folyamatokkal, a jogalkalmazók gondolkodásmódjával, szociális beágyazottságával, attitűdjével, a jogról és az igazságról alkotott elképzelésével, ezek viszonyának megítélésével. Nem hiába írta Lando,<sup>8</sup> hogy a jog a nem-

<sup>7</sup> Természetesen a tárgyi hatály figyelembevételével.

<sup>8</sup> „Vajon a szerződésjog nem tartozik hozzá minden ország örökségéhez? Vajon nincsen kulturális érték abban az intellektuális izgalomban és örömben, amely az esetek tanulmányozása alkalmával, amikor megpróbálják megtalálni az esetben rejlő jogi relevanciákat, megragadja a common law jogászokat? Vajon a Code Civil nem jellemző a gall szellemre? Verlaine, a francia költő is olvasgatta, hogy verseit még gyönyörűbbre tudja formálni. A skandinávok törvényeiket a higgadságban és egyszerűségben alakot öltő északi mentalitás megtestesüléseként látják. Ami az egyik nemzetnek jó törvény, az a másiknak rossz lehet. A szerződésjogban rejlő igazság nem ugyanaz egy svédnek, egy olasznak, egy németnek vagy egy angolnak.”

Ole LANDO: Optional or Mandatory Europeanization of Contract Law, *European Review of Private Law* 8 (2000), 59–69. fordította: Mátyás Imre: A szerződésjog kötelező, illetve opcionális európaiasítása, *Magyar Jog* 2001/10, 568–574.

zeti kultúra része, szorosan összefonódva mindazon metajurisztikus tényezőkkel, amelyek a fórumot döntése meghozatalában irányítja. Ennek alapján kijelenthető, hogy tagállami szinten, a jogalkalmazók mindennapos feladatát megnehezítik a jogegységesítési instrumentumok, míg makroszinten egységességet, jogbiztonságot és gazdasági előnyöket várhatunk az optimalizált jogi környezet révén.

### 3.2. A jogegységesítés indokai

A szerződéses kötelekre alkalmazandó jog szabályozásának igénye mint az egységes belső piac rendeltetészerű működését biztosítani hivatott eszköz magától értetődően adódott, hiszen nem mindegy, hogy a belső piacon – jogválasztás hiányában – két gazdasági szereplő közötti jogvitára melyik állam joga lesz az alkalmazandó. Az egységesítést követően a *lex causae*, fórumtól függetlenül előre kalkulálható, ezzel növelve a jogbiztonságot és a belső piacra jótékony hatást kifejtő egységes jogi környezet hatékonyságát. Az természetesen nem javallott, hogy határokon átnyúló ügyletek esetében a felek ne kössenek ki alkalmazandó jogot, azonban az erre irányuló konszenzus számos okból meghiúsulhat. Elképzelhető, hogy mindkét fél a saját joga alkalmazását szeretné elérni, illetve hogy egyikük sincs olyan gazdasági helyzetben, hogy szelíd vagy éppen határozottabb presszióval hasson a másikra a jogválasztás elérés érdekében.<sup>9</sup> Az megjegyzendő, hogy a szerződésre jellemző szolgáltatást nyújtó fél előnyben van ebben az esetben, hiszen a már a Kódex korábbi szabályozása alapján is ismert jellemző szolgáltatás kapcsolódva az ő tartózkodási helye szerinti jogot fogja felhívni alkalmazandónak a szerződés tekintetében. A kötelmi viszonyok kollíziós rendezése tehát gazdasági szükségszerűségnek is tekinthető. Mi a helyzet azonban a többi, alapvetően a magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira alkalmazandó jog meghatározni hivatott jogegységesítési instrumentummal?

A Róma II. rendelet esetében még talán a Róma I. rendelet megalkotásának lendülete vezette az európai döntéshozókat<sup>10</sup>, továbbá vannak olyan vetületei, amelyek az üzleti szereplők tekintetében is kiemelt jelentőséggel bírnak,<sup>11</sup> a másik két norma azonban kifejezetten magánszemélyek magánjellegű jogviszonyait szabályozza, gazdasági érintettség nélkül. Jól artikulálható érvek természetesen ezen két normaszöveg megalkotása mellett is szólnak, amelyek túlmutatnak a gazdasági célokon.<sup>12</sup> Az európai integráció alapvetően gazdasági célok mentén, gazdasági érdekek megvalósítása és kiaknázása érdekében jött létre. Ezen gazdasági célokat szolgálta a munkaerő, majd később a személyek szabad áramlásának biztosítása annak érdekében, hogy a munkaerő akadályok nélkül juthasson el a munkanélküliségtől terhelt országokból a munkaerőhiánnyal küzdő, fejlettebb gazdaságokba. Ez az elközelítés olyannyira életszerű és reális volt, hogy munkavállalók tízmilliói használták ki a

<sup>9</sup> De a gyengébb felet egyre inkább védik a kötelmi jogban is. Az ezzel kapcsolatos paradigmaváltásról ld. Ewoud HONDIUS: Diskriminierungsschutz und Europäisches Vertragsrecht, *European Review of Private Law* 20 (2012), 665.

<sup>10</sup> Jóllehet, az elfogadására egy évvel korábban került sor, azonban nem véletlen a számozás, hiszen a Róma I. rendeletet korábban dolgozták ki, csupán elfogadása késett technikai akadályok miatt.

<sup>11</sup> Például az ő esetükben engedélyezett előzetes jogválasztás, ld. ehhez a 17. lábjegyzet.

<sup>12</sup> Ahogy az a Róma III. rendelet preambulumból kiolvasható: *Az Unió azt a célt tűzte maga elé, hogy fenntartja és fejleszti az Uniót mint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget, ahol biztosított a személyek szabad mozgása. E térség fokozatos kialakítása érdekében az Uniónak a határon átnyúló vonatkozású polgári ügyekben való igazságügyi együttműködésre vonatkozó intézkedéseket kell elfogadnia, különösen, ha ez szükséges a belső piac megfelelő működéséhez.* Preambulum, (1) szakasz.



lehetőséget a jobb élet ígéretének megvalósítása érdekében. Ha csak az integráción belüli migrációval számolunk, olasz, görög, portugál és spanyol vendégmunkások harmadik generációja él már a fogadóállamokban letelepedve, társadalmilag beágyazódva, egzisztenciát teremtve. Ezen folyamatokban számos határon átnyúló jogviszony jött létre, kezdve a házasságoktól, az emberi élet végét jelző jog procedúráig, a hagyatéki eljárásig. Ezekben a jogviszonyokban tipikusan kollízió merül fel, és azt a lehető legcélszerűbb és legigazságosabb módon fel kell oldani, mielőtt a fórum érdemi döntést hozna. Nem szabad elfelejtenni azokról a munkavállalókról, akik a külföldi évek után hazatértek, netán más állampolgárságú feleséggel. Az ő jogviszonyaik rendezése is felveti a kollízió feloldásának szükségességét, csakúgy, mint a keleti bővítés után a gazdaságilag fejlett államokba özönlött több millió kelet-európai munkavállaló esetében, amely eljárások dömpingje még várat ugyan magára, de 10–15 év múlva jelentős munkaterhet fog róni az fogadó államok fórumaira.

Előrelátóan, ezeknek a jogviszonyoknak az egységes rendezése érdekében alkotta meg a Róma III. és Róma IV. rendeleteket az európai jogalkotó, olyan kapcsolóelveket kidolgozva, amelyek illeszkednek az európai kollíziós magánjog dogmatikai hagyományába, azonban helyenként újszerűek, koncepcióváltást tükröznek.

### 3.3. A szokásos tartózkodási hely kapcsolóelve

Ilyen újítás a szokásos tartózkodási hely kapcsolóelvének használata a lakóhely helyett. A Kódex, a korábbi felfogásnak megfelelően, a legtöbb esetben a lakóhelyben látta azt a jelentős kapcsolatot, ami megteremti az összefüggést az egyes jogviszonyokban részt vevő személyek és az alkalmazandó jogrendszer között. Vitathatatlan, hogy a '70-es, '80-as években az emberek lakóhelye rendszerint ott volt, ahol életvitelszerűen éltek, és ez nem is nagyon változott egy életen keresztül. Nem vált el az állandó lakóhely és a szokásos tartózkodási hely fogalma egymástól, csak kevés és marginális esetben volt értelmezhető a különbség.<sup>13</sup>

Magyarország tekintetében ez csak az uniós csatlakozást követően, a szabad munkavállalás lehetőségének megnyíltával változott, mikor munkavállalók százezrei keresnek jobb megélhetést a fejlettebb gazdasággal rendelkező országokban. Az állandó lakóhelyük maradt a magyarországi, de a szokásos tartózkodási helyük – és a jogalkotó elképzelése szerint a szocializáció és a társadalmi beágyazottságuk folytán a valódi otthonuk – már a munkavállalás szerinti országban keresendő. A Kódex alkotóinak megítélése és az ezen alapuló szabályozás szerint a lakóhely alapozza meg az igazi kapcsolatot a személy és egy jogrendszer között, míg az európai paradigmaváltás tekintetében ez már a szokásos tartózkodási hely, ami jellegeből adódóan nem követel meg olyan elmélyült és hosszú idő alatt kialakult kapcsolatot, mint az állandó lakóhely fogalma.

Az európai elképzelés a Róma IV. rendeletben már odáig ment a szokásos tartózkodási hely jelentőségének értékelésében, hogy nem csak az alkalmazandó jog meghatározása tekintetében kapott prioritást, hanem magának az eljáró fórum joghatóságának megalapozása szempontjából is.<sup>14</sup> Ez még extrémebb kifejeletet eredményezhet, mint a *lex causae* tekintetében történő értékelés, hiszen egy pár hónapja Svédországba költöző, ott munkát vállaló,

<sup>13</sup> Hogy volt különbség, azt a személyes jog megállapításának harmadik lépcsője, a szokásos tartózkodási hely generálklauzulája jelzi, hiszen az kezdetektől fogva szerepel a Kódexben [11. §. (4) bek.], ám csak akkor nyer alkalmazást, ha a személyes jog sem az állampolgárság, sem pedig a lakóhely alapján nem megállapítható.

<sup>14</sup> 650/2012/EU rendelet 4. cikk.

ám hirtelen elhalálozott magyar állampolgár hagyatéki eljárásának a svéd fórum előtti megindítását és svéd jog szerinti elbírálását teszi lehetővé, tekintet nélkül arra, hogy az örökösök és a hagyatékok melyik országban találhatók.

Az európai jogalkotó kissé talán túlértékelte a szokásos tartózkodási hely jelentőségét akkor, amikor az alkalmazandó jogon túlmenően a joghatóságot is erre alapíthatónak tekintette. Ezen nem változtat az sem, hogy a hagyatéki eljárások tekintetében is alkalmazást nyert a másik forradalmi újítás, a jogválasztás lehetővé tétele, hiszen életszerűtlen azt gondolni, hogy egy fiatal személy arra gondoljon, hogy végrendeletet készít, és abban kihasználja a Róma IV. rendelet adta lehetőséget a jogválasztásra és a fórum megválasztására.

### 3.4. A jogválasztás

A jogválasztás, ami a szerződések esetében magától értetődő és a szerződéses szabadság velejárója, a deliktualis jogviszonyok esetében kissé furcsa, a házasság felbontása és az örökség kérdéseiben pedig egyenesen bizarr. Azonban nyilvánvalóan a kollíziós jogi jogegységesítés egyik koncepcionális újítása az, hogy a lehető legtöbb, határokon átnyúló jogviszony okozta kollíziót már maguk a felek feloldják a *lex pro voluntate* segítségével, azaz mintegy tehermentesítésként az eljáró fórumokat.<sup>15</sup>

Tehermentesítésről azért beszélhetünk ebben az esetben, mert a fórum a *közvetett jogrendezés* helyett, azaz amikor először a kollíziót kénytelen feloldani az alkalmazandó jog megtalálása érdekében, majd ennek anyagi jogi szabályai segítségével tudja a jogvitát érdemben elbírálni, rögtön a *közvetlen jogrendezéssel* élhet, hiszen a felek már kiválasztották az alkalmazandó jogot. Ez az elképzelés kétség kívül növeli a felek magánautonómiáját, akarati szabadságát, amely a szerződéses viszonyokban mindig is megvolt. A szerződésen kívüli kötelek esetében, valamint a házasság felbontása és az öröklés körében is megfontolandó ezen jog biztosítása a felek számára, azonban a jogalkotó valószínűleg nem kalkulált egy lényeges nehézséggel, amely jelentősen leronthatja a jogválasztás hatékonyságát ezen jogviszonyok körében.

Míg ugyanis a szerződéses kötelezettségek esetében a felek érdekei – a szerződés megkötéséig legalábbis – megegyeznek,<sup>16</sup> addig a másik három jogviszony esetében ez nem nevezhető tipikus helyzetnek. A szerződésen kívüli kötelek tekintetében a jogalkotó különbséget is tesz előzetes és utólagos jogválasztás között, az előzetes, következmények is-

<sup>15</sup> A *lex pro voluntate* kapcsolóelvi jellege vitatott a jogirodalomban, hiszen eltérően más kapcsolóelvektől (pl. a *lex rei sitae* vagy a jellemző szolgáltatás), nem a fórum jogalkalmazói tevékenységének része, azaz itt a felek maguk oldják fel a kollíziót, a fórum eljárása nélkül, többnyire azt megelőzően. A jogválasztással egyidejűleg ki is zárják a kollíziót, azzal a fórumnak nem kell a továbbiakban foglalkoznia, tehát nem is alkalmaz kollíziós jogot, nincs közvetett jogrendezés, hanem azonnal érdemben dönt. Erről bővebben ld. BÁNRÉVY Gábor: *Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Joga*. Budapest, 2003, 96.

<sup>16</sup> A felek érdekei a szerződés megkötését és az abból való haszonszerzést célozzák, a szerződés megkötése, de főként a teljesítés után már sokszor ellentétesek. A jogválasztás, jóllehet, konszenzus útján valósul meg, nem szolgálja mindkét fél érdekét, hiszen az alkalmazandó jog nagy bizonyossággal befolyásolja a majdan sérelmet szenvedő fél jogérvényesítési képességét. A gyakorlatban ez úgy működik, hogy a gazdaságilag domináns fél kissé presszionálja a másik felet a jog megválasztását illetően. Gyakran ez magának a szerződés megkötésének feltétele is, és a gyengébb félnek nincs lehetősége ezen változtatni. Vagy elfogadja a partnere által kínált jogot alkalmazandónak, és reménykedik a másik fél szerződésszerű teljesítésében és a jogvita elmaradásában, vagy nem köt szerződést. Ugyanez érvényes a joghatóság tekintetében is.

meretének hiányában történő elköteleződést csak akkor engedélyezi, ha *valamennyi fél kereskedelmi tevékenysége körében jár el*.<sup>17</sup> Azonban itt is feltételezhető bizonyos közös érdek, hiszen annak – és ezzel együtt a konszenzus – hiányában nem jöhet létre jogválasztás. A kár bekövetkezése után azonban közös érdekről beszélni már nem lehet, hiszen a károsult célja a teljes reparáció, míg a károkozó azt szeretné elérni, hogy a lehető legalacsonyabb fizetési kötelezettséggel szabaduljon a következményektől.

Hasonló a helyzet a házasság felbontása tekintetében: igen nagy fantázia és jóhiszeműség szükséges azon várakozás beteljesüléséhez, hogy a válófélben lévő, jellemzően eltérő személyes jogú házaspár megállapodjanak a házasságuk felbontására alkalmazandó jogban. A jogalkotó ráadásul – helyesen – korlátozza is a választható jogok körét, leszűkítve azt a szokásos tartózkodási hely, az állampolgárság és a *lex fori* által megalapozott összefüggésekre.<sup>18</sup> Mivel a házastársak kapcsolatuk megromlása miatt tipikusan ellenérdekeltek, vagy nem jön létre közöttük megállapodás az alkalmazandó jog tekintetében vagy a szerződésjogban ismert módon, az a fél fogja feladni az érdekeit és fog elfogadni egy számára kedvezőlenebb jogválasztást, amelyiknek bármilyen okból fontosabb és sürgetőbb a válás. Annak eldöntéséhez persze, hogy kedvező vagy kedvezőtlen a jogválasztás, ismerni kell a rendeletnek a jogválasztás hiányában alkalmazandó jog meghatározására vonatkozó szabályait, továbbá azt, hogy melyik ország fóruma előtt fog megindulni az eljárás. A házaspár gyakran a joghatóság kérdésben sem tudnak dűlőre jutni, azaz az egyik fél által az adott fórum előtt megindított eljárást a másik fél joghatósági kifogással támadja, hiszen a 2201/2003/EK rendelet tételesen meghatározza a szóba jöhető joghatósági alakzatokat.<sup>19</sup> A rendelet alapján például nem indíthat saját állampolgársága és lakóhelye szerinti állam fóruma előtt bontóper az a férj, aki egy másik tagállamban élt együtt feleségével, azonban a házasság megromlása miatt véglegesen hazaköltözött, munkahelyet létesített, letelepedett. A rendelet szerint ebben az esetben hat hónapnak el kell telnie ahhoz, hogy az állampolgárság és lakóhely<sup>20</sup> szerinti állam fóruma eljárhasson a bontóperben.

Mindent egybevetve, igen érdekes újítás a jogválasztás lehetővé tétele a házasság felbontásával kapcsolatos ügyekben, azonban alkalmazása igen kérdéses, ennek megfelelően nagy gyakorlati haszon, az eljárások egyszerűsítése és rövidítése nem várható tőle.

### 3.5. Kötelező joghatósági szabályok?

Hasonló mondható el a Róma IV. rendeletről is, azzal, hogy ott a joghatóságot is szabályozási körébe vonta a jogalkotó, hiszen a rendelet nem kevesebbet tűzött ki célul, mint azt, hogy nem csak a kollízió feloldásában segít, de az eljáró fórumot is kötelező jelleggel kije-

<sup>17</sup> 14. cikk A jogválasztás szabadsága

(1) A felek megválaszthatják a szerződésen kívüli kötelmi viszonyra alkalmazandó jogot:

a) a kárt okozó esemény bekövetkezését követő megállapodás útján;

vagy

b) ha valamennyi fél kereskedelmi tevékenysége körében jár el, a kárt okozó esemény bekövetkeztét megelőzően szabadon megtárgyalt megállapodás útján is.

<sup>18</sup> A Kódexnek a házastársak közös személyes jogára vonatkozó megoldása nem szerepel opcióként az európai jogforrásban.

<sup>19</sup> A TANÁCS 2201/2003/EK RENDELETE (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 3. cikk.

<sup>20</sup> A rendelet az eddigieknek megfelelően a szokásos tartózkodási hely terminológiáját használja a lakóhellyel szemben.

löli. Miután a Róma IV. rendelet csak 2015-től lép hatályba, még lesz idő felkészülni az újításra, de már most borítékolható, hogy számos meglepetést fog okozni a jogalanyoknak.

A jogalkotó szándéka vitathatatlanul segítő szándékú és haladó jellegű, azonban nagy valószínűséggel nem kalkulált azon ténnyel, hogy az integráció mintegy 500 millió lakosának gondolkodásmódja, életszemlélete, életvitele és az ebből fakadó beállítottsága alapvetően különböző. A preambulum (7) pontja rögzíti, az elérendő célokat, amelyek közül elsődleges az öröklési jogviszonyban érintett személyek jogainak hatékony érvényesítése.<sup>21</sup> A legfennköltebb célkitűzés, miszerint *Az európai igazságszolgáltatási térségben a polgároknak képesnek kell lenniük öröklésük előzetes megszervezésére*, lehet, hogy Németországban, Svédországban vagy Franciaországban a mindennapok része, azonban más tagállamokban nem tekinthető gyakorlatnak. Sokszor még az idős, az élet elmúlásával szembesülő polgárok sem szervezik meg öröklésüket, nem hogy a fiatalabb generáció, amely jellemezően érintett lesz a határokon átnyúló hagyatéki eljárásokban – örökgyói oldalról. Nem nehéz elképzelni azokat a sajnálatos, ám annál életszerűbb helyzeteket, amelyekben a külföldön dolgozó gyermek vagy éppen férj baleset vagy bűncselekmény következtében hirtelen elhalálozik, és a haláleset váratlansága nem teszi lehetővé, hogy *öröklését előzetesen megszervezze*. Ennek okán elhibázottnak, a hagyatéki eljárások lefolytatását jelentősen és feleslegesen megnehezítőnek tekinthető a Róma IV. rendelet 4. cikke, amely kimondja: *„Annak a tagállamnak a bíróságai rendelkeznek joghatósággal az öröklés egészében történő határozathozatalra, amelynek a területén az örökgyói szokásos tartózkodási helye elhalálozásának időpontjában volt.”*

A jogalkotó ezzel kizárja ugyan a *forum shopping* lehetőségét, ám egyúttal beszorítja az eljárás lefolytatására vonatkozó szabályokat egy olyan szűk térbe, amely könnyen kontraproduktívnak bizonyulhat. A szokásos tartózkodási hely, mint fentebb említettem, még általánosságban sem feltételez olyan szoros kapcsolatot az adott állammal, ami indokolhatná a joghatóság feltétel nélküli biztosítását. Természetesen van lehetőség a szigorú szabály alóli mentesülésre, azonban elsődlegesen akkor, ha az örökgyói jogválasztással élt, azaz végintézkedésben, előzetesen meghatározta a halála után lefolytatandó hagyatéki eljárásra alkalmazandó anyagi jogot. Nem kell mondanom, hogy ez mennyire életszerű gyakorlat a külföldön munkát vállaló magyar jogalanyok szempontjából.

Sokkal célszerűbb és életszerűbb rendezéshez vezetett volna, ha a joghatóságot nem kívánják szabályozni, így az érintett fél – tipikusan az örökös – dönthetné el, hol, melyik ország fóruma előtt indítja meg az eljárást. Ez nyilván azon ország lenne, ahol az örökös él, illetve modern szóhasználattal szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik. Ha mindenképpen meg kellene határozni, hogy melyik fórum járjon el, akkor pedig párhuzamosan biztosítani kellett volna az örökgyói állampolgársága szerinti állam fórumának joghatóságát is, így megengedve, hogy az örökös dönthessen, melyik a számára kedvezőbb megoldás. Természetesen extrém esetekben előfordulhat, hogy több örökös több államban él, és ezen személyek között érdekellentét áll fenn a joghatóság kapcsán is, azonban az ilyen esetek száma

<sup>21</sup> Preambulum (7) *Elő kell segíteni a belső piac megfelelő működését azáltal, hogy megszüntetik azoknak a személyeknek a szabad mozgása előtti akadályokat, akik jelenleg nehézségekbe ütköznek a határokon átnyúló vonatkozású örökléssel összefüggő jogaik érvényesítése során. Az európai igazságszolgáltatási térségben a polgároknak képesnek kell lenniük öröklésük előzetes megszervezésére. Az örökösök és a hagyományosok, az örökgyóihoz közel álló más személyek, valamint a hagyatéki hitelezők jogaikat hatékonyan kell biztosítani.*

elhanyagolhatónak tűnik azon számhoz képest, amelyekre nézve a külföldön elhunyt magyar örökgyógó által magyar örökösre szálló, Magyarországon található hagyaték tekintetében külföldi fórum fogja lefolytatni az eljárást.

#### **4. Záró gondolatok**

A kollíziós jogegységesítés folyamata haladó és korszerű gondolatot képvisel, hiszen az egységes belső piac rendeltetésszerű működésének biztosítása, a kapcsolóelvek egységesítése és ezáltal a forum shopping lehetőségének minimalizálása közös, integrációs érdek. A megvalósítás első két eleme, a Róma I. és Róma II. rendeletek bár alkalmaznak új megoldásokat, és emiatt koncepcióváltást képviselnek a nemzetközi kollíziós magánjogban, kiforrott, átgondolt, jól kidolgozott jogforrások, amelyek egyszerre segítik a piaci folyamatokat és jogbiztonságot nyújtanak a jogalanyok számára. A Róma III. és Róma IV. rendeletek tekintetében forradalmi újításoknak vagyunk tanúi, amelyek a személyek szabad áramlása és a határok megnyílta miatt fokozottabban fogják érinteni a magyar személyes jogú feleket, akik ezen nehézségekkel, a rájuk leselkedő „veszélyekkel” nincsenek, nem is lehetnek tisztában. Olyan újítások ezek, amelyeket bizonyosan kellően meg tudnak indokolni a brüsszeli adminisztráció technokrata munkatársai, azonban gyakorlati síkon problémákat fognak okozni a jogérvényesítéssel kapcsolatban, és nagy valószínűséggel megsokszorozzák a jogalanyok tranzakciós költségeit is az eljárások folyamán. Bár a jogválasztás lehetőségének kiterjesztése növeli a döntési szabadságot és a jogszerű, igazságos rendezés esélyeit, utóbbi két rendelet esetében gyakorlati megvalósulásának esélye meglehetősen alacsony. A szokásos tartózkodási hely kiemelt jelentőséggel történő felruházása pedig olyan államot kapcsolhat a jogviszonyhoz az alkalmazandó jog és a joghatóság megállapítása terén, amely szorosabb kapcsolat fennállása nem minden esetben valószínűsíthető. Az itt felvetett elméleti-kritikai megjegyzések jogosságát a gyakorlat fogja igazolni vagy cáfolni. A kollíziós jogegységesítési folyamat mindenesetre elindult, feltartóztathatatlanul halad. A jogalkotó után a jogalkalmazókön a sor, hogy az új szabályok alapján rendezzék a mindennapi jogviszonyokat.

## A CSALÁD MINT SZOCIÁLPOLITIKAI ALAPFOGALOM (FOGLALKOZTATÁS, SEGÉLYEZÉS)

MÉLYPATAKI GÁBOR\*

A tanulmányban a család fogalmát vizsgálom meg. Véleményem szerint ugyanis fontos ennek a fogalomnak a hatása a foglalkoztatásra és a szociális ellátásokra. A témakör aktuális, mert az Alkotmánybíróság tavaly decemberben szüntette meg a családvédelmi törvény család-definícióját. Ahhoz, hogy pontos képet kapjunk, szükséges a kapcsolódó fogalmak vizsgálata is.

**Kulcsszavak:** család, hozzátartozó, segélyezés, családvédelem, munkajog.

Ich untersuche der Begriff der Familie in meine in meinem Aufsatz. Meiner Meinung nach ist dieser Begriff der Wirkungen für die Erwerbsarbeit und für die soziale Betreuung sehr wichtig. Dieser Thema ist sehr aktuell, weil der Verfassungsgerichtshof im Dezember im vorigen Jahr der Familienbegriff, was gehört zu dem Gesetz für Familienschutz, vernichtet hat. Wenn man ein genau Bild bekommen will, muss man die andere Begriffe untersuchen, die zu dem Familienbegriff gehört.

**Schlüsselwörter:** Familie, Verwandte, Subvention, Familienschutz, Arbeitsrecht.

### 1. Bevezetés

A család mint fogalom egy sokrétű definíció, hiszen ahány tudományág vizsgálja, annyi nézet szerint határozható meg. A következőkben a kérdést szociális jogi és szociálpolitikai alapfogalomként kezeljük. A család mint a társadalmi egység alapja még ma is jelentőséggel rendelkezik. A társas szerveződés alsó szintje, a társadalmi újratermelés bázisa.<sup>1</sup> Éppen ezért fontos, hogy a családok megfelelő szociális, szociálpolitikai támogatásban részesüljenek. A család ezért sok esetben nem csak a társadalom építőkövének számít, hanem egyes segélyezési rendszerek alapjául is. A magyar rendszerben is több olyan juttatási forma van, mely a családban az egy fogyasztási egységre eső jövedelem alapján húzza meg a határt. A család-fogalom így láthatóan nem csak a polgár és családjog területén bír majd relevanciával, hanem ettől eltérő szociális területeken.

A kérdés több szempontból is aktuális, hiszen az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) megsemmisítette a családvédelmi törvényben található család-definíciót. Jelen tanulmányomban éppen ezért a vizsgálat tárgyát a fogalom megsemmisítésének a hatálya jelenti a segélyezéssel összefüggésben. Jelen tanulmányban azt próbálom megvizsgálni, hogy az AB döntése vajon hatással lehet-e a szociális területen eleve használt fogalmakra, ezzel együtt

---

\* Dr. MÉLYPATAKI GÁBOR  
tudományos segédmunkatárs  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
melypataki.gabor@gmail.com

<sup>1</sup>CZIBERE Károly–SZIKLAI István–MESTER Dániel–VÖRÖS Gyula –SIDLOVICS Ferenc–SKULTÉTI József–BESZTERCZEY András: *Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió*. In: [http://www.efoesz.hu/download/nemzeti\\_szociálpolitikai\\_konceptio\\_munkaanyaga.pdf](http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szociálpolitikai_konceptio_munkaanyaga.pdf) (2012. 12. 13.) 10.

az ellátásokra, és hogy a megoldás milyen jövőbeni hatállyal rendelkezik. Ennek keretében érdemes megvizsgálni a család és a háztartás fogalmának különbségeit.<sup>2</sup>

Ennek érdekében a dolgozat első felében a szociálpolitikai szempontból fontos törvények családfogalmait vizsgáljuk meg és ezek hatásait. De mivel a családhoz rengeteg más fogalom is kötődik, így azok is értékelést kapnak. A családot önmagában mint jogintézményt – a családjogon kívül – ritkán értékeli konkrét tényállásokban a jogalkotó. A tényállások elemzésénél a rokon kapcsolatokat, a családi jogállás, illetve a szülői szerep az, melyeket a jogalkotó a kedvezmények meghatározásánál figyelembe vesz. A definíciós kérdések tisztázása után a szociálpolitika egyes területein való érvényesülését vizsgáljuk.

A szociálpolitika azonban széles meghatározás. A magam részéről a legtágabb definícióját vizsgálom, azt, amelyben a munkajogot, szociális ellátásokat és a családtámogatásokat is értékelhetjük.

## 2. A család fogalma társadalomtudományi és jogi szempontból

### 2.1. A család fogalma a Csjt.-ben

A család definíciója több tudományág szempontjából vizsgálható kategória. A nyelvtudománytól<sup>3</sup> a szociológiáig, az antropológiától a jogtudományig. A fogalmak széles tárháza adható tehát ennek a komplex meghatározásnak az ürügyén. Ebből a hatalmas adathalmazból a jog a kiválasztó szerepet preferálja. Elsősorban nem a saját fogalomalkotás dominál, legalábbis abból a szempontból nem, hogy a jellemzőket is maga munkálná ki, hanem más tudományok által meghatározott jellemzők alapján. Először ha szociológiai szempontból vizsgáljuk, akkor a „*családot más csoportoktól az különbözteti meg, hogy különmű személyekből áll, akik különböző (legalább két) generációhoz tartoznak. A család reprodukálja önmagát; vagyis nem új tagok fölvétele révén egészül ki, hanem „önerőből*”<sup>4</sup> A fogalommagyarázatok azonban sokkal szélesebbek, hiszen a tudomány több családosztályozási módszert és számos családtípust is megkülönböztet. A jog ezek közül nem mindegyike tudja értékelni, illetve helyén kezelni, mint hogy a quasi családformákra vonatkozó jogintézmények sem honosodtak meg igazán hazánkban. Az élettársi közösséggel kapcsolatos vélemények fényében az, hogy ez egy árnykép a család, mint szentség árnyékában. A gyakorlat azonban teljesen mást mutat, igény az nagy mértékben lenne a jogintézmény rendbe rakásához. Mielőtt azonban erre kitérünk fontos megnéznünk a család fogalmát. A család mint alapfogalom a családjogi jogviszonyokban jelentkezik. A Családjogi törvény azonban nem fejt ki, hogy mit ért család alatt. A családi jogállás az, amiről rendelkezik. A törvényben mi is ezen a rendelkezésen keresztül tudjuk a Csjt. fogalmát megfogni. Hiszen egyértelmű, hogy vannak egyenes ági rokonok és oldalági rokonok, amelyek valamilyen módon összekapcsolódnak egyfajta kötelékben. A rokonság fogalma, mint alap használható lenne a család megfogalmazására.<sup>5</sup> A törvény lényegében az uralmi viszonyokon keresztül értékelhető, mindamelllett, hogy hiányos az idődimenzió. A fogalom pontosításával, meghatározá-

<sup>2</sup> SZÜCS Zoltán (szerk.): *A háztartás és család fogalma*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2006, 10.

<sup>3</sup> BAŃCZEROWSKI Janusz: A család fogalma a világ magyar nyelvi képében, in: *Magyar nyelvőr* 2007/2, 235–245.

<sup>4</sup> BODONYI Edit–BUSI Etelka–HEGEDŰS Judit–MAGYAR Erzsébet–VIZELY Ágnes: A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése – Család, gyerek, társadalom, In: *Bölcsész Konzorcium*, Budapest, 2006, 9.

<sup>5</sup> CSIKY Ottó–FILÓ Erika: *Magyar családjog*, HVG-Orac, Budapest, 2003, 170–171.

sával a tudomány próbálkozott meg. Minden nézőpont számára elfogadható meghatározást nem tudunk adni, de ha a családról széles értelemben beszélünk, akkor „*a család egymással együttműködésben, szeretetben, szolidaritásban álló, egymásra utalt és egymásért felelős személyeknek tartós személyi és vagyoni közössége, amelynek alapja a:*

- *a jogilag törvényes párkapcsolat, vérségi kötelék vagy jogi aktus*
- *tagjait folyamatos közösségi érzelmi, erkölcsi, létfenntartási, kulturális érdekek és értékek kapcsolják össze*
- *a társadalom folyamatos reprodukciójának fő forrása*
- *és amely az egymásra utaltságból adódóan kiterjedt gondoskodó- ellátó rendszert is jelent.*”<sup>6</sup>

Mindezeket végigtekintve a család érzelmi, gazdasági egység, a társadalom alapegységei, melyben a családtagok egy olyan különleges csoport tagjai akiket szeretet, pénz, szolidaritás és a közös jövő képe köt össze. A családdal és a családtagokkal szorosan összekapcsolódik a családi élet fogalma, mely a felek jelentős mértékű magánautonómiáján alapszik.<sup>7</sup> Nem véletlen, hogy sok szempontból a nyilvánosság kizárásával. A családjogi szabályok éppen ezért sok szempontból kivételt jelentenek.

A család-fogalom esetében fontos megemlíteni annak funkcióit, feladatait:

- érzelmi közösség,
- utódnevelés,
- szocializáció,
- gazdasági közösség,
- erkölcsi bázis,
- szociális gondozás,
- férfi és nő nemi életének elismert helye,
- érdekképviselés<sup>8</sup>,

A magam részétől úgy gondolom, hogy a fent vázolt a tudomány által kidolgozott fogalom széles személycsoportot lefed, de nem teljes. Mind a családjog, mind pedig a szociális jog szempontjából egy olyan családfogalom lenne az ideális, amely rugalmasabban kezeli az adott csoport mint családon elül levők helyzetét, identitását. Ez a dolog épp a család funkcióinál tűnik ki a legjobban, ahol a családot a férfi és nő nem életének elismert helyeként definiálja. A társadalmilag elfogadott új élethelyzetekkel mindenestre meglátásom szerint a jövőben számolni kell. Véleményem szerint szociális téren vagy egy semleges családfogalom, vagy pedig a családi élet fogalma kell, hogy irányadó legyen. A családi élet tiszteletben tartásához mindenkinek alapvető joga van.<sup>9</sup> Ez a követelmény pedig minden ember elidegeníthetetlen joga, ezért sokkal általánosabb érvényű követelmény, mint a család bármely definíciós meghatározása.

## 2.2. Családfogalom a szociális törvényekben

A családi élet, mint meghatározó tény már csak azért is fontos, mert a szociális törvénykezés egyik fontos feladata, hogy a családi élet nehézségein vagy a család valamely funkció-

<sup>6</sup> JOBBÁGYI Gábor–HEINERNÉ Barzó Tímea: *Családi jog*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 1997, 18.

<sup>7</sup> LAKATOS Viktor–GRÁD András: A családi élet fogalma az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. In: *Családi jog* 2012/4, 33.

<sup>8</sup> JOBBÁGYI–HEINERNÉ: i. m. 19–20.

<sup>9</sup> LAKATOS–GRÁD: i. m. 32.



zavarán segítsen. Éppen ezért fontos a címben megjelölt fogalom tisztázása, mivel meglátásom szerint a Csjt. szerinti értelmezés a szociális jogintézmények alkalmazásánál nem mindig visz előre. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy a szociálpolitika területén hol, milyen jogszabályokban találkozunk a család fogalommal. Szociális területen a dolgozat szempontjából lényeges a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény (Szociális törvény) és a családok támogatásáról szóló törvény (Cst.). Ezekhez kapcsolódóan pedig a családok védelméről szóló törvényt és az ehhez kapcsolódó AB-határozatot fogjuk elemezni.

Meglátásom szerint a témakörrel kapcsolatosan fontos a fokozatosság. Éppen ezért az általánostól haladunk a különleges felé, amelyet majd egy a szektoron kívüli jogszabály vizsgálatával egészítünk ki.

Mivel meglátásom szerint a Csjt.-hez kidolgozott jogtudományi megfogalmazás nem alkalmazható a szociális területekre általános jelleggel, ezért megvizsgáljuk a Szociális törvény fogalomhasználatát. A Szociális törvény alapján a *család egy lakásban vagy személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális, gyermekvédelmi intézményben együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező közeli hozzátartozók közössége*.<sup>10</sup>

Ebből a meghatározásból is látszik, hogy a szociális ellátások közege egy sokkal neutrálisabb megfogalmazást tesz szükségessé. A családnak ez a fogalma egy sokkal praktikusabb meghatározás, mint a Csjt.-hez megalkotott megfogalmazás. A praktikum abban jelentkezik, hogy közeli hozzátartozók közösségéről beszél. A család több fajtája is beleillik a fogalomba, a klasszikus családtól, a csonka családig. A közeli hozzátartozó fogalom, amin a család meghatározása alapul:

- a házastárs, az élettárs,
- a húszévesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező; a huszonhárom évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytató; a huszonöt évesnél fiatalabb, önálló keresettel nem rendelkező, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanulmányokat folytató vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek,
- korhatárra való tekintet nélkül a tartósan beteg, az autista, illetve a testi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos vér szerinti, örökbe fogadott, illetve nevelt gyermek, amennyiben ez az állapot a gyermek 25. életévének betöltését megelőzően is fennállt (a továbbiakban: fogyatékos gyermek),
- a 18. életévét be nem töltött gyermek vonatkozásában a vér szerinti és az örökbe fogadó szülő, illetve a szülő házastársa vagy élettársa.<sup>11</sup>

A közeli hozzátartozó fogalma sokkal szélesebben meghatározott ebben az esetben, mint a Ptk.-beli meghatározás. A közeli hozzátartozók meghatározása maga is neutrális, hiszen megemlíti az élettársat, mely személy akár azonos nemű is lehet. Így szociális szempontból akár egy azonos nemű pár is családnak minősíthető. Mindezen széles értelmezési lehetőség mellett speciális esetekről is beszélhetünk, mint a fogyatékos gyermek családban maradása 25. év fölött, illetve a „mostoha” szülő kérdésköre. Fontos megemlítenünk azt is, hogy a család fogalmát jelen helyzetben el kell különítenünk a háztartás fogalmától. A háztartás fogalmának a szakirodalmi meghatározása szerint az egy lakás-

<sup>10</sup> Szociális tv. 4. § (1) c) pont.

<sup>11</sup> Szociális tv. 4. § (1) d) pont.

ban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége<sup>12</sup> felel meg.

A háztartás- és a családfogalom a gyakorlatban sokszor fedik egymást, hiszen egy háztartás tagjait a család tagjai adják. De lehetőséget adnak olyan értelmezésre is, mely alapján együtt lakó, rokoni kapcsolatokkal nem rendelkező személyek csoportját egységként kezeljük. Sokszor azonban egy-egy támogatás alapját jelenti a háztartásban lévők száma, és/vagy keresete. Ebben az esetben, jogi értelemben a családdal magával azonosítható a háztartás meghatározása, éppúgy, mint az egyes képletekben használatos fogyasztási egység kifejezés.

A fentiekből is kitűnik, hogy a szociális törvény sok helyen támaszkodik erre a fogalomra, és talán ennek köszönhetően sikerült az értelmező rendelkezésekben a lehető legsemlégesebben meghatározni.

Ahhoz, hogy teljes legyen a kép, szükséges, hogy megvizsgáljuk a Cst. fogalmi készletét is. A Cst. ugyanis annak ellenére, hogy a családok támogatásáról szól, nem határozza meg a családot mint fogalmat. A családot egy adott dologként kezeli. Ez annyit tesz, hogy implicit módon találunk rá a család ismérveire, melyek egyrészt fakadnak az értelmező rendelkezésekből és az egyes ellátások jogosulti körének meghatározásából. Az értelmező rendelkezések között megtaláljuk az egyedülálló fogalmát, mely akár a család negatív meghatározása is lehetne. Egyedülálló személy az, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált, házastársától külön él és nincs élettársa<sup>13</sup>. Ez a fogalom jelen témánk szempontjából kiinduló pont lehet, még akkor is, ha vannak úgynevezett nehéz jogi esetek. Nehéz jogi esetek alatt azokat a helyzeteket értjük, mikor a fennálló – főleg élettársi – kapcsolat eltitkolásra kerül a magasabb összegű ellátás érdekében.<sup>14</sup>

A Cst. sajátosságaiból kiindulva az ellátásra jogosultak körével jellemezhető. Természetesen ez sokkal tágabb, mint amit a család mint mikroklíma fogalmába tartozónak vélnénk. Ez azonban nem véletlen, hiszen a támogatás azoknak is jár, akiknek család nélkül kell felnőniük. Elmondhatjuk, hogy a családot mint fogalmat jelen esetben a törvény céljából kell kiolvasnunk. A család egy olyan közösség, mely az ellátandó gyermekre tekintettel, ellátásban részesül. Így az értelmezés a lehető legszélesebb spektrumon mozog, hiszen a támogatás szempontjából család a gyermeket egyedül nevelő személy, de átvitt értelemben az a szociális intézmény is, ahol ellátják a gyermeket. A fogalommal párhuzamosan még egy dolgot meg kell vizsgálnunk, ez pedig nem más, mint az érzelmi kötődési-skála. Az említett skálára a törvény juttatási rendszere nincs tekintettel, illetve csak az extrém esetekre. Ilyen extrém eset, mikor a gyermek saját maga válik az ellátás jogosultjává.<sup>15</sup>

A Cst. esetében meg kell azt is jegyeznünk, hogy az általa szabályozott ellátások sokáig a Szociális törvény hatálya alá tartoztak. Ebből levonható az, hogy amennyiben szükséges egy fogalom alkalmazása, analógia útján a Szociális törvény definíciója érvényesülhet mint ultima ratio.

<sup>12</sup> SZÜCS: i. m. 11.

<sup>13</sup> Cst. 4. § a) pont.

<sup>14</sup> ORBÁN Zsófia–PAPP Andrea Krisztina: *Családtámogatási kézikönyv*. Complex, Budapest, 2012, 24.

<sup>15</sup> *Tájékoztató a gyermekek után járó ellátásokról*. NEFMI Szociális Lakossági és Tájékoztatósi Osztály, 2011, 9.

### 2.3. Exkurzus: A családvédelmi törvény család-fogalmáról röviden

A fenti példákban láthattuk azt, hogy a jogszabályi szinten sem egyszerű definiálni egy olyan fogalmat, mint az egyszerűen meghatározhatónak tűnő család fogalma. A képet éppen ezért még egy vizsgálati sík bevezetésével lehet teljessé tenni. Ez pedig nem más, mint a Csvt. AB. által megsemmisített definíciója.

A vizsgálatunkhoz a törvény szellemiségéből és céljaiból érdemes kiindulni. A törvény erkölcsi alapjai már a preambulumból kiderülnek, melyben több ponton sorolják a család erényeit, történetiségi igazolhatóságát. Ezzel önmagában nincs is baj, hiszen a család egy védendő érték.<sup>16</sup> Sőt a preambulumban meghatározott értékek önmagukban teljes mértékben elfogadhatóak, mint például az alábbi kifejezés: „*A család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása. A társadalom alapegységeként a család a nemzet fennmaradásának biztosítója és az emberi személyiség kibontakozásának természetes közege, amit az államnak tiszteletben kell tartania.*”<sup>17</sup>

Magával a kijelentéssel nincs semmi probléma, ez egy általánosan megfogalmazott követelmény. A családok védelme mint alapelv nagyon fontos, hiszen a társadalom alapját képező egységről van szó, mely az újratermelésen túl rengeteg olyan feladatot és funkciót lát el, amely mind alkotmányos, mind alapjogi szempontból fontos.<sup>18</sup> A védelem szintje egészen alkotmányos szinttől az alsóbb szintű jogszabályokig terjed. A fentiek alapján kifejtethető, hogy a család védelme több szempontból is megfogalmazott alapelv, mely a szabályozó által meghatározott szektor sajátosságainak megfelelő.<sup>19</sup>

Ezek a sajátosságok minden egyes meghatározásban megtalálhatóak, akár szövegszerűen definiált, akár csak alapelvi szinten meghatározott. A meghatározásoknak mindig konkrét célt szentelt a jogalkotó: a Csjt. esetén a polgárjogi jogviszonyokban használandó meghatározás a cél, a szociális törvény alapján az ellátások alapját képező fogalom, a Cst.-ben pedig a családi támogatások alapját láthatjuk benne. A Csvt. esetében is tisztázni kell azt a célt, ami miatt a családdefiníció megfogalmazása szükséges. A törvény céljai között a család általános védendő értéként jelentkezik, melyet el kell különíteni a szociális rászorultsági alapon jelentkező ellátó rendszertől. A családok védelme elsősorban a gyermekvállaláshoz, a gyermekek védelméhez kapcsolódik. Szociálpolitikai értelemben egy általános jogi deklaráció, mely megismétli és összegyűjti az alaptörvény és más családvédelem szempontjából releváns alapelveket. A törvény önmagában egy erkölcsi szabálygyűjtemény, mely a szociálpolitika egyes területeit érintő meglévő garanciális szabályokat összegyűjti. Ezen erkölcsi szabályok alapjaként került megfogalmazásra egy teljesen konzervatív nézeteken alapuló családfogalom: „*A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság.*”<sup>20</sup>

A meghatározás a korábbiaknál sokkal szűkebb, hiszen jelentős visszalépést tartalmaz a Szociális törvény neutrális családfogalmához képest. A család ugyanis jellemzően egy férfi és egy nő kapcsolataként vagy azon alapuló rokon kapcsolatként kezelendő. A család egyrészről klasszikus elvek mentén újradefiniált fogalom lett az új törvényben, mely gyakorlati

<sup>16</sup> FRIVALDSZKY János: Szempontok a családvédelmi törvény értékeléséhez. *Iustum Aequum Salutare* 2012/2, 57.

<sup>17</sup> Csvt. preambulumból.

<sup>18</sup> SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare* 2012/2, 77.

<sup>19</sup> Cst. 3. §.

<sup>20</sup> Csvt. 7. § (1).

szempontból funkciótlan, másrészt pedig korlátozó. Hiszen korábban maga az Ab egy határozatában emelte ki a következőket: „két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétel alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.”<sup>21</sup>

Ebből kifolyólag fontos, hogy az azonos neműek számára is nyitva álljanak olyan lehetőségek, melyekkel quasi családi jogállást szerezhessenek. Ezt hivatott elősegíteni a bejegyzett élettársi kapcsolat és több más alkotmánybírói döntés.<sup>22</sup> Az alapvető jogok biztosa a továbbiakban hivatkozott az egyenlő bánásmód megsértésére, hiszen nem csak egy férfi és egy nő kapcsolata valósíthat meg olyan védendő értéket, mely a családdal összefüggésben védelmet érdemel. Ez eredetileg abból, hogy a Ptk 685/A§-a meghatározza az élettársi kapcsolat fogalmát: „Élettársi kapcsolat áll fenn két olyan házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nélkül közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben (életközösségben) együtt élő személy között, akik közül egyiknek sem áll fenn mással házassági életközössége, bejegyzett élettársi életközössége vagy élettársi kapcsolata, és akik nem állnak egymással egyenesági rokonságban vagy testvéri, féltestvéri kapcsolatban.”

Ha összevetjük az élettársi kapcsolatok fogalmát és a Csvt. által sugallt értékrendet, egy elég éles ellentét kezd kirajzolódni. Egy a társadalmi tendenciákkal szembemenő klasszikus keresztényi kritikán alapuló meghatározás köré épített sarkalatos törvény, mely érdemben új szabályozást nem hoz. A felmerülő ellentét kezelhető lenne, hiszen nem a klasszikus megfogalmazással van a probléma, mint ahogy azt az AB a 43/2012. (XII. 20.) határozatában meghatározza. A probléma a fenti fogalom kizárólagosságán alapul. Az AB által meghatározott diszkrimináció tilalmába való ütközése, illetve a házasság és a család fogalmának összeomlása pedig ennek a kizárólagosságnak a következménye. Az alkotmányellenessége éppen ebben a tendenciában volt tetten érhető. Hiszen a korábban már quasi család-ként elismert formákat<sup>23</sup> annulálta a fogalom. A magam részéről Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleményével értek egyet, mely a családi élethez való jogot emeli ki mint mindenkit megillető alapjogot, és ez alapján a jog senkit se kényszeríthet magányra.

Ha a fent vizsgáltakat levetítem a szociálpolitika rétegeire, akkor mind a fogalom, mind a törvény szerepe kettős. A kettőség a törvény célja és egyes rendelkezései között jelentkezik ellentmondás formájában. A törvény a céljai között a korábban idézettek szerint a szociális alapú ellátásokkal nem kíván foglalkozni. Az azonban az indoklásból sem derült ki, hogy azért, mert nem akarta a jogalkotó érvényesíteni a definíciót ezekre az ellátásokra, vagy mert szociális területen is újra akarta szabályozni. Másrészt ennek ellentmond a szociálpolitika más segélyezéssel nem érintett részeinek a kifejtése az egyes szakaszokban. Ha a témánk szempontjából értékelnünk kellene a jogszabályt, akkor a hatása közvetett. A hatályát veszített definíció sorsa is hasonlóan alakult, illetve alakult volna.

### 3. A család mint hivatkozási alap az egyes szociálpolitikai területeken

A család fogalmának meghatározása után szükséges áttérni arra, hogy a szociálpolitika mely területein találkozhatunk az erre a jogintézményre alapított szabályrendszerekkel és kedvezményekkel. A család nem is annyira önmagában fogalomként érvényesül, hanem a

<sup>21</sup> 14/1995. (111.13.) AB h.

<sup>22</sup> AJB. 2834/20 12 ügyszám, 4.

<sup>23</sup> HEGEDŰS Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2010, 41.

csalásban élés, a családos állapot az, amit a jogszabályok igazából értékelnek. Sőt egy ennél szélesebb fogalmat is szükséges meghatározni, az pedig a szülősség, de legalábbis a gyermeknek a saját háztartásban nevelése. A szabályok egy része mint kedvezmény alapját látják a fenti helyzetben. A családi állapotra, illetve a nevelt gyermekre tekintettel az általánostól kedvezőbb feltételeket határoznak meg az egyénre. Máshol a család, illetve a család tagjai mint mérőszámok értékelendők. Ez főleg a segélyezés területén érvényesül, ahol a családot és annak tagjait fogyasztási egységnek tekintik. A fogyasztási egységre jutó jövedelem határozza meg a támogatás mértékét.

### **3.1. A család, családi állapot, szülősség, mint hivatkozási alap a munkajogban**

A munkajogban mint a szociálpolitika egyik nagy részterületén a családi kapcsolatok azok, amelyek védelmet élveznek. A szülői szerep, illetve a közeli hozzátartozók ápolása, ami fontos tényező. Ezeknek a szabályoknak két szerepük van, az egyik a biztonság garantálása, a másik a családbarát munkajogi jogviszonyok elősegítése.

Mielőtt azonban belemerülnénk a részletszabályokba, fontos meghatározni, hogy az új Mt. szabályait hogyan is értelmezzük. Ebben az Mt. 5. §-ában megfogalmazott értelmezési alapelv segít. Ez abból a szempontból fontos, hogy ennek segítségével tudunk felhívni olyan fogalmakat, melyeket az Mt. külön nem magyaráz meg. Ilyen a család fogalma, a közeli hozzátartozó, vagy a szülő fogalma. Ezek a fogalmak a jogterület különböző részeiről származnak, de mégis használhatóak, mert a szabályokat a magyar és európai jogrenddel párhuzamosan kell értelmeznünk.

Az Mt.-ben a dolgozatunk alapját képező téma szórványosan fordul elő. Az egyes jogintézményekhez kapcsolódóan jelentenek általában pozitív irányú elmozdulást a munkavállaló javára. Az esetek csekély számában a munkavállalóra tekintettel jogilag hátrányosabb is lehet egy ilyen kapcsolat.

#### **3.1.1. A családi helyzet vagy kapcsolat negatív értékelése a hatályos Mt.-ben**

Ezeknek a szabályoknak a köre egymástól jelentősen eltérnek. A negatív értékelést pedig általában a külső kontroll lehetőségében vagy a kedvezmény elmaradásában kell realizálni, mint sem tényleges hátrányt.

Az első ilyen jellegű szabállyal a munkavállaló fogalmánál találkozhatunk. A fiatalos munkavállaló esetében a törvényes képviselő jóváhagyásán túl 16 év alatt a gyámhatóság engedélye is szükséges. Az engedélyre nagyrészt formalitásból van szükség, de nem elhanyagolható a gyakorlati funkciója sem. A gyámhatósági engedélyre a kiskorú és a szülő, gyám, törvényes képviselő közötti érdekellentét miatt van szükség. Ez a helyzet analóg, mikor a Ptk belüli jogviszonyok közül a harmadik személy részére történő tulajdonszerzésről beszélünk. A fenti tényállásból is kiemelve a gyermek részére történő tulajdonszerzést. A felek közötti érdekellentét azonban szerencsére sokszor csak látszólagos, és formális. Kevés az a helyzet, ahol a hatóságnak ténylegesen is cselekednie kell. A gyakorlati funkciója a gyermek kényszermunka visszaszorításában van. De szükséges ismételt kiemelni, hogy ez szerencsére csak elvétve előforduló tényállás, és a mai szülőknél a legritkább esetben jut eszébe ilyesmi.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> PRUGBERGER Tamás–KENDERES György–MÉLYPATAKI Gábor: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai összehasonlító elemzése*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, 94–95.

A második ilyen jelegű jogintézmény a napi munkaidő esetében merül fel. A főszabály megállapítja, hogy a napi munkaidő napi 8 óra. A törvény kimondja azt is, hogy ez az időtartam napi 12 órára emelhető, ha a munkáltató vagy a tulajdonos hozzátartozója. A hozzátartozó fogalmát az Mt. 294. § (1) b) pont szerint kell értelmezni, melybe beletartozik a házastárs, az egyenes ágbeli rokon, a házastárs egyenes ágbeli rokona, az örökbefogadott, mostoha és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha és a nevelőszülő, a testvér, valamint az élettárs. A szabályozásból azonban még egy másik dolog is kitűnik, mégpedig, hogy ezt a szabályt csakis a természetes személy munkáltatónál lehet alkalmazni.<sup>25</sup> Az indoklás nem tér ki a miéltre, de valószínűsíthetjük, hogy épp a családi kapcsolat, a bizalmi viszony, amely miatt engedélyezhető az ilyesfajta szabályozás.

A témakörben véleményünk szerint az utolsó említésre méltó momentum az üzemi tanácsi választásokhoz kötődik. Itt is a passzív választójoggal köthető össze egy tilalom. Mind a korábbi, mind a hatályos szabályok szerint nem választható meg tanácstagga az a munkavállaló, aki a munkáltató, vagy munkáltatói jogkör gyakorlójának közeli hozzátartozója. Itt, ami a szabályozás alapját adja, hogy a munkáltató és a hozzátartozója között érdekazonosság merülhet fel. Elsősorban természetes személy munkáltató esetében érvényesülő szabály. Ami érdekes kérdés lehet, az a telephely/részlegvezető viszonylatában fennálló rokoni kapcsolat.<sup>26</sup>

A fentiekből is kitűnik, hogy nem sok olyan szabály van, ami a családdal összefüggő tényállásokat negatívan értékeli.

### 3.1.2. A családi jogállás pozitív értékelése a hatályos Mt.-ben

Az előző fejezetben leírtakkal szemben a pozitív szabályok listája sokkal tekintélyesebb, mint a negatív hatásoké. A pozitív jellegű szabályozás ezekben az esetekben leginkább munkaidő-kedvezmények, illetve fizetés nélküli szabadság formájában érvényesül elsősorban.

Nem fejtjük ki az összes lehetőséget, csak néhányat szemléltetesképpen. Ilyen kedvezményként értékelhető az apák munkaidő-kedvezménye, melyet a szülést követő két hónapon belül vehetnek igénybe, és időtartama 5 munkanap. Ide sorolhatjuk azonban a pótszabadságokat, illetve fizetés nélküli szabadságokat. A fizetés nélküli szabadságok időtartama is többféle lehet. A munkavállaló fizetés nélküli szabadságra jogosult a gyermeke 3. életévének betöltéséig. Lényeges, hogy ez a fizetés nélküli szabadság a munkavállalót a gyermek gondozása céljából illeti meg; az ettől eltérő célú felhasználása – például másik munkaviszony-létesítés – nem felel meg a törvénynek. A szabadság kiadására a munkavállaló által megjelölt időpont az irányadó. A munkavállalót a gyermeke 3. életévének betöltése után is megilleti fizetés nélküli szabadság, egészen gyermeke 10. életévének betöltéséig, amennyiben a gyermeke után gyermekgondozási segélyt folyósítanak részére. Ilyen gyermekgondozási segély a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek után kerülhet megállapításra.

Ilyen szabadság azonban nem csak a gyermekek után, hanem a közeli hozzátartozók esetén is járhat. A munkavállalónak hozzátartozója tartós előreláthatólag harminc napot meghaladó személyes ápolása céljából, az ápolás idejére, de legfeljebb két évre fizetés nélküli szabadság jár.

<sup>25</sup> PÁL Lajos–LÖRINCZ György–KOZMA Anna–PETHŐ Róbert: *Az új Munka törvénykönyve magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2012, 181.

<sup>26</sup> KISS György: *Munkajog*. Osiris, Budapest, 2005, 418.

A sort még folytathatnánk, de sajnos a dolgozat terjedelmi korlátai miatt ez nem lehetséges. Ezért megpróbáltuk a magunk részéről a legfontosabbakat kiemelni.

#### 4. A család és az azzal összefüggő fogalmak szerepe a segélyezésben

Jelen fejezetben a családfogalom hatását a szociális törvény egyes rendelkezésein keresztül fogjuk megvizsgálni. Mielőtt belekezdenénk a részletszabályokba, itt is kiemelhetünk tendenciákat. Az egyik ilyen tendencia, a család mint mérőszám használata. Ebben az esetben a család egyes fogyasztási egységeire eső jövedelem a vizsgálat tárgya. A családnagyság figyelembevétele feltételezi a család kiadási szerkezetéhez igazodó, ún. fogyasztási egység bevezetését. Ez azt jelenti, hogy a jogosultság elbírálása nem az egy főre, hanem a fogyasztási egységre vetített jövedelem alapján történik, és a támogatási összeg is e szerint kerül megállapításra.<sup>27</sup> De nem csak ilyen utalásokkal találkozunk a törvényben, hanem konkrétan a családi krízisek megoldásához kapcsolódó segítő intézkedéseket. Önmagában azon családok helyzete is megért, és megérne további tanulmányokat, hogyan élnek és milyen lehetőségei vannak, akik segítségre szorulnak. Amiért ez említésre kerül, az a pénzhányból és a szegénységből fakadó családi funkciózavar, amelyet a következőkben vizsgálandó jogintézmények kapcsán vizsgálni fogunk.

Ezen jogintézmények egy része a család egységének fenntartására fókuszálnak, és megpróbálják fenntartani azt, ameddig lehet. Ez a szemlélet a juttatások több formájánál is jelentkezik. Azonban nem ezt, hanem a szociális törvény szerkezetét hívjuk vezérfonalul, így segélytípusonként nézzük végig a kérdéskört.

##### 4.1. Pénzbeli ellátások

A pénzbeli ellátásokat többféleképpen is tipizálhatjuk. A vizsgálatunk szempontjából a két legfontosabb kategória a jövedelemkiegészítő segélyek, és a kiadáskompenzáló segélyek.<sup>28</sup> Mindkét kategória kulcsfontosságú, mind az rászoruló egyének, mind a rászoruló családok esetében.

Hogy mikor tekinthető egy család rászorulóknak, arról a törvény az aktív korúak ellátása kapcsán rendelkezik. Akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs. Ebből is látható, hogy a jogalkotó egy igen alacsony jövedelemszintet honorál, mindamelllett, hogy egy kiterjedt feltételrendszert is leír. Az aktívkorúak ellátása körében azonban egy negatív tendencia is megfigyelhető, ugyanis a rendszeres szociális segély összegét minimalizálták. Ez elsősorban azoknak a háztartásoknak jelent gondot, ahol mindkét segélytípust megállapították.

A rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja havi összjövedelmének különbözete, de nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-át azzal, hogy ha a rendszeres szociális segélyre jogosult családja tagjának foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságot állapítottak meg, a rendszeres szociális segély összege nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-ának és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összegének különbözetét.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> A Szociális tv. magyarázata.

<sup>28</sup> GOLDMANN Róbert–MESTER Dániel–MÓD Péter–NAGY Katalin–PAPHÁZI Tibor–VARGA Attila: *Támogatások és ellátások változása 2001–2008 között*. Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, 2010, 6.

<sup>29</sup> Szociális tv. 37. § (4).

A családnál szélesebb kategóriát alkalmaz a lakásfenntartási támogatás, mely az aktív-korúakkal szemben nem a családot, hanem a háztartást helyezi a középpontba. Ezek szerint a lakásfenntartási támogatás a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A jegyző a villanyáram-, a víz- és a gáz-fogyasztás, a távhőszolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy az albérlési díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez lakásfenntartási támogatást nyújt.<sup>30</sup> Lakásfenntartási támogatás ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg, függetlenül a lakásban élő személyek és háztartások számától.<sup>31</sup> Ez a fajta ellátás a kiadást kompenzáló ellátások egyike, melynek van egy biztonsági jogintézménye, amely a természetbeli juttatásokhoz hasonló mivoltából következik. Egy olyan pénzügyi ellátás, melyet az önkormányzat természetben nyújt. Ez annyit jelent, hogy a kérelmező által megjelölt közüzemi ellátás finanszírozásához nyújt támogatást.

Egy következő fokozatot jelent a család és hozzá tartozó fogalmi elemzésében az ápolási díj jogintézményének vizsgálata. Az ápolási díj esetében nem absztrakt fogalmak kerülnek vizsgálat alá, hanem konkrét hozzátartozói, családi kapcsolat, amelybe a jegyes nem tartozik bele. A jogszabály a rászoruló hozzátartozó ápolását egy meghatározott minimális összeggel támogatja, de a meglátásom szerint ez nem képes pótolni azt a kieső jövedelmet, mely a gondozással jár. Az ápolási díjnak három formáját különbözteti meg a törvény. Mindhárom pénzügyi alapját a költségvetési törvény határozza meg. Így meglátásom szerint elveszítette a közvetlen támogatási jellegét. Az állami normatíva alapján a járási hivatal, illetve az önkormányzat képviselő-testülete dönti el, hogy kik a támogatottak. Meglátásom szerint éppen emiatt veszíti el funkcióját ez a támogatási forma a család és a családi kapcsolatok szempontjából, mert eltűnik a személyre szabhatóság.

Az ápolási díjhoz hasonlóan értékeli a család rossz anyagi helyzetét a temetési segély, illetve az átmeneti segély megállapításakor.

#### **4.2. Természetbeni ellátások**

A természetbeni ellátások közül elsősorban az adósságkezelési szolgáltatás az lakásfenntartási támogatás természetbeni párja. A kapcsolat azonban nem csak látszólagos, ugyanis aki adósságkezelési szolgáltatásban részt vesz, automatikusan jogosult lakásfenntartási támogatásra. Az adósságkezelési szolgáltatás azon személyek, vagy családok támogatása, akik nem képesek folyamatosan fizetni a lakásfenntartással járó költségeket, és ezen oknál fogva hosszabb időn keresztül felhalmozott, kiegyenlített közüzemi tartozással rendelkeznek.<sup>32</sup> Természetesen ez nem csak a családok megélhetéséhez nyújt segítséget, de sok család veszi igénybe, ugyanis a család gazdasági funkcióját segíti ki. De ugyanebbe a körbe tartozik az energiafelhasználási támogatás és bizonyos értelemben a közgyógyellátás is. A természetbeni ellátások az egyéneken keresztül, az egyén támogatásán keresztül próbálnak meg a családi életet is könnyíteni.

<sup>30</sup> Szociális tv. 38. §.

<sup>31</sup> GOLDMANN–MESTER–MÓD–NAGY–PAPHÁZI–VARGA: i. m. 88.

<sup>32</sup> HAJDÚ József–HOMICSKÓ Árpád: *Szociális jog* 2. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2010, 228.



### 4.3. Alapellátások

Az alapszolgáltatási formák közül a családsegítés kiemelendő, mely kifejezetten a család diszfunkcióit próbálja meg orvosolni. A családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás. A krízishelyzet megoldása attól is függ, hogy milyen a krízis. A családok segítése érdekében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer működik. A jelzőrendszer több elemből áll. Szükség van tradicionális esetkezelésre ahhoz, hogy ezen gyermekek, ezen családok mindennapjai is „élhetőbbé” váljanak, legalább azon esetekben, amikor van esély arra (mert pl. nincs kialakult alkoholfüggőség stb.), hogy egy külső segítő hozzájárulhat e viszonyok rendezéséhez, ahhoz, hogy e családok hosszú távon képessé váljanak saját problémáik önálló rendezésére.<sup>33</sup>

A családsegítési szolgáltatások nagyon sokszínűek:

A családsegítés keretében biztosítani kell

- a) a szociális, életvezetési és mentálhigiénés tanácsadást,
- b) az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzügyi, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését,
- c) a családgondozást, így a családban jelentkező működési zavarok, illetve konfliktusok megoldásának elősegítését,
- d) közösségfejlesztő, valamint egyéni és csoportos terápiás programok szervezését,
- e) a tartós munkanélküliek, a fiatal munkanélküliek, az adósságterhekkel és lakhatási problémákkal küzdők, a fogyatékosokkal élők, a krónikus betegek, a szenvedélybetegek, a pszichiátriai betegek, a kábítószer-problémával küzdők, illetve egyéb szociálisan rászorult személyek és családtagjaik részére tanácsadás nyújtását,
- f) a családokon belüli kapcsolaterősítést szolgáló közösségépítő, családterápiás, konfliktuskezelő mediációs programokat és szolgáltatásokat, valamint a nehéz élethelyzetben élő családokat segítő szolgáltatásokat.

A fentiekből is kitűnik, hogy egy komplex ellátási forma megteremtésére törekedtek. A családi krízis egy teljességében összetett kérdéskör, melyben az egyén krízise kihat az egész csoportra, jelen esetben a családra. A kríziseket sem lehet külön nevesíteni, hiszen a családsegítő szolgáltatás sokrétű megoldás. Persze más alapszolgáltatások is foglalkozhatnak és foglalkoznak családi krízishelyzetekkel, mind elnevezésében, mind funkciójában ez a legalkalmasabb a családi élet helyreállításához.

### 4.4. Szakosított ellátási formák

A szociális törvényben megfogalmazott szakosított ellátási formák szemben a többi ellátási formával a kríziseket nem helyben kezelik. A szakosított ellátási formák közé intézményi ellátást igénylő lakó és rehabilitációs szolgáltatások tartoznak. Ezek a megoldást rendszerezik a krízissel vagy gondozási szükséglettel rendelkező személy intézményi elhelyezésében látják. Egyes esetekben éppen, főként az idősek esetén, az egyedül maradtakon próbálnak meg így segíteni. A másik ok pedig a társadalomba való visszavezetés reménye. Ez utóbbi elsősorban a szenvedélybetegek és hajléktalanok esetében cél. Egyrészt a család és a családi

<sup>33</sup> Soós Zsolt: Hozzászólás László Judit „Családsegítés vagy valami más” című vitaindító cikkéhez. In: *Család, gyermek, ifjúság* 2001/4, 31.

kapcsolatok indirekt módon innen kapnak jelentőséget. A célok között a reintegráció is megjelenik, melynek része lehet a családok újraegyesítése is. Az egyetlen hely, ahol kifejezetten a családi egység, mint szempont megjelenik, az az idősek otthonában való ellátás. A Szociális törvény 68. § (5) bekezdése alapján idősek otthonába a gondozási szükséglettel rendelkező személynek az ellátás igénylésekor legalább egy éve együtt élő házastársa, élettársa, testvére és fogyatékos közeli hozzátartozója gondozási szükséglet hiányában is felvehető.

#### 4.5. Családok támogatása

A fenti logikai levezetésből következően eljutottunk a családok támogatásával foglalkozó jogintézményekhez. Maga a törvény megnevezése is tartalmazza az értékelendő jogintézményeket. A család ebben a jogviszonyaiban az alapján kap ellátást. A törvény céljai között pontosan kifejti, hogy a család mint egység támogatásra szorul. Mindegyik ellátásnak megvan a maga szerepe.<sup>34</sup> A családok ellátásának az alapja az, hogy aki többletterhet vállal magára, azt az állam honorálja. Ilyen többletterhnek minősül a gyermekvállalás is.<sup>35</sup> A dolgozat keretei nem teszik lehetővé, hogy teljesen kifejtsük az egyes ellátási formákat. Amire szorítkozunk, az általános jellemzők összeszedése, melyek jelentősen kapcsolódnak a témánk fő csapásirányához:

A legfontosabb jellemző, hogy ezek az ellátások szinte alanyi jogon járnak, mely egyrészről összefügg Jakab Nóra megállapításával, másrészt pedig a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió azon kijelentésével, hogy a család a társadalmi utánpótlás egysége.

Ki kell emelnünk azt is, hogy a család definíciója a szociális törvény definíciójához áll közelebb, melyet az egyes ellátások jogosultjai egészítenek ki. A felsorolás igen széles, így egy családon belül szinte bármely rokon, meghatározott feltételek mentén, jogosult lehet az ellátásra. Az anyasági ellátás az egyedüli mely kifejezetten személyhez tapad.

### 5. Összegzés

A fent leírtak alapján leszögezhetjük, hogy a dolgozat témája kapcsán két hatalmas síkot próbáltunk meg összevetni. Az egyik sík volt a család fogalma, a másik pedig a szociálpolitika meghatározása. A két sík felszínének közös érintkezései pontjait kerestük. Az eredmény egy kissé felszínes keresztmetszet lett, mely minden eleme külön kiemelés is igényelne. A magam részéről inkább a téma integritását tartottam szem előtt, ezért is fókuszáltunk a családon kívül a családhoz kapcsolódó más fogalmakhoz. Ennek az indoka egy indirekt megközelítési mód volt. A család, mint védendő jogintézmény mindig így jelentkezik az egyes területeken. Hiszen nem a családot értékelik ezekben az esetekben, hanem a családi állapotot vagy ki milyen rokoni kapcsolatokkal rendelkezik. Ez elsősorban a munkajogi területet érinti. Azon lehet vitatkozni, hogy a munkajog része-e. Meglátásom szerint a szociálpolitikába a foglalkoztatással összefüggő szabályanyag is beletartozik, így a munkajog is.

Nem csak a foglalkoztatás értékelendő azonban e hatalmas területen, hanem a segélyezés és a családi ellátások. Mindamellett, hogy a család, és az ehhez kapcsolódó fogalmak bizonyos szempontból külső meghatározások. Egyetértek Jakab Nórával abban, hogy a se-

<sup>34</sup> ORBÁN–PAPP: i. m. 14.

<sup>35</sup> JAKAB Nóra: *A családtámogatási ellátások szabályai*, in: Prugberger Tamás–Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog II. Társadalombiztosítás*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 247.

gélyezés egyik legfőbb alapja maga a krízis és a gyermekvállalással járó zavarhelyzet,<sup>36</sup> de a külső meghatározások vizsgálatát is fontosnak találom. A külső meghatározásokból kapunk többlettámpontokat a foglalkoztatás és a segélyezés hatályos állapotáról és a szociális érzékenység mértékéről.

A külső tényező ebből a szempontból a család volt maga. A dolgozat elején kidolgozott meghatározásokból szeretnénk volna kiindulni. Azonban azzal találtuk magunkat szembe, hogy egymástól elszeparált fogalmakkal találkoztunk. Egy definíció volt, amely ezen megpróbált változtatni, de az pedig nem állta ki az alkotmányosság próbáját. Így mielőtt konkrét hatása lehetett volna az egyes területekre, addigra el is tűnt. Emiatt lényegében nem történt változás a korábbi status quo-val kapcsolatosan. A családvédelmi törvény meghatározása szerencsére nem vert olyan mélyen gyökeret, hogy változások következtek volna be a szociális jogi családértelmezésben. De mindezek ellenére a vizsgálat nem volt haszontalan.

Eredményként megállapíthatjuk, hogy a mai felgyorsult világunkban is értékelést nyer a család. A vizsgálat bebizonyította, hogy elsősorban nem a szövegszerűség, hanem az érintett személyek környezeteként. Jelentősége nem elhanyagolható, és valószínűleg jó darabig nem is lesz.

---

<sup>36</sup> Személyes megbeszélésen kifejtettek alapján.

## **A MEGÚJULÓ ENERGIAFORRÁSOK EURÓPAI UNIÓS JOGI SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MEGÚJULÓ ENERGIAFORRÁSOKRA VONATKOZÓ IRÁNYELVEKRE\***

OLAJOS ISTVÁN\*\* –SZILÁGYI SZABOLCS\*\*\*

A tanulmány legfőbb célja a megújuló energiákra vonatkozó uniós szabályozás áttekintése. A megújuló energiaforrások többféle irányból megközelített fogalmi meghatározása után kerül sor a megújuló energiák hasznosításának Európai Unióban történő történelmi bemutatására. A jogi szabályozás körvonalazása az elsődleges és másodlagos jogforrások bemutatásával valósul meg. E területen kerülnek megemlítésre és kifejtésre a különböző szerződések, valamint fontos irányelvek is. A tanulmány végén a legfontosabb megállapítások összefoglalására kerül sor.

**Kulcsszavak:** megújuló energiaforrások, napenergia, szélenergia, vízenergia, biomassza, biogáz, geotermikus energia, Európai Unió, Fehér Könyv, Zöld Könyv, EGK-szerződés, EUMSz.

The main object of the study is the review of the EU legislation in connection with renewable energy sources. After outlining the different definitions of renewable energy sources, the next main point is the exploitation of renewable energy in the EU history. Cardinal part is the outlining of primary and secondary sources of law in connection with legal framework. In this area, we mention and explain the different types of contracts and also important directives. At the end of the study, we summarize the most important conclusions.

**Keywords:** renewable energy sources, solar energy, wind power, hydro power, biomass, biogas, geothermal energy, European Union, White Paper, Green Paper, EEC Treaty, Treaty on the Functioning of the European Union.

### **1. Bevezetés**

Megújuló energiaforrásnak<sup>1</sup> az olyan energiaforrást tekintjük, amely természeti folyamatok során folyamatosan rendelkezésre áll, vagy újratermelődik (napenergia, szélenergia,

---

\* A tanulmány a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0008 jelű projekt részeként – az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

\*\* Dr. OLAJOS ISTVÁN  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
civoliga@uni-miskolc.hu

\*\*\* Dr. SZILÁGYI SZABOLCS  
PhD-hallgató  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
szilagyszabolcs88@gmail.com

<sup>1</sup> A terület feldolgozása kapcsán lásd még OLAJOS István: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés. In: *Környezetjog II. kötet* (szerk.: Szilágyi János Ede). Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 203–221.

vízenergia, biomassza, biogáz, geotermikus energia stb.). Egy másik megközelítés szerint<sup>2</sup> megújuló energiaforrás alatt azon energiahordozókat értjük, melyek – ellentétben az olajjal, biogázzal, szénnel és uránnal – kimeríthetetlen forrással rendelkeznek, mivel ezeket a természet folyamatosan utánpótolja.

A megújuló energiaforrások körében a következő kategóriák ismertek: a napenergiához köthető szél,<sup>3</sup> víz,<sup>4</sup> biomassza<sup>5</sup> és maga a napenergia, amely közvetlenül vagy közvetlen napsugárzást jelent, valamint a naphoz nem köthető energiaforrások, mint az ár-ápály- és a geotermikus energia.<sup>6</sup> Hasonlóan a hagyományos energiaforrásokhoz, ezek is átalakíthatók elektromos árammá, fűtéssé, hűtéssé vagy közlekedéshez használt üzemanyaggá.

A megújuló energiaforrások Európa szerte nagy mennyiségben megtalálhatók a napos déltől a vízben gazdag északig, a kiterjedt erdős területekben bővelkedő keletig és a nyugat szeles tengerpartjáig. Ez a döntő különbség a hagyományos energiaforrásokhoz képest, amelyeknek legnagyobb részét ma már politikailag labilis területekről kell beszerezni.<sup>7</sup> Ahogy a Bizottság is hangsúlyozza, a megújuló energiaforrások ma már egyre inkább hozzájárulnak az energiaellátás biztonságához, és csökkentik az behozatalra való rászorultságot, amely az elkövetkező években egyébként csak növekedne.

Az energiajog ágazatának jogi szabályozását áttekintve, az egyik leginkább neuralgikus kérdés az energiajog helye a jogrendszerben és a környezetjoghoz való viszonya. Az uniós energiajog, valamint környezetvédelem viszonyát vizsgálva megállapíthatjuk azt, hogy az energiaágazatra vonatkozó környezetvédelmi előírások két forrásból erednek. Egyrészt az általánosnak (jelen esetben ágazatfüggetlennek) tekinthető környezetpolitikából illetve környezetjogból, másfelől pedig maga az energiapolitika, illetve energiajog is tartalmaz környezetvédelmi előírásokat.<sup>8</sup> A cikk célja a megújuló energiákra vonatkozó uniós szabályozás áttekintése, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó Európai Unió irányelvekre.

<sup>2</sup> Volker OSCHMANN: Renewable Energy Sources in European Law: an Overview, 3 *J. Eur. Envtl. & Plan. L.* 478 (2006), 478.

<sup>3</sup> A napsugárzás felmelegíti a földet és a földfelszínhez közeli levegőrétegeket. A meleg levegő felemelkedik, és a felhőképződés közben fellépő kondenzáció folyamán szintén hő keletkezik. Ez okozza a levegőmozgást, azaz a szelet. A szélérőművek pedig e szél mozgási energiáját tudják mechanikai forgási energiává átalakítani.

<sup>4</sup> A víz párolgását a napsugárzás okozza. A víz teljes körforgása nem más, mint a nedves, meleg levegő felemelkedése, felhőképződés, csapadék és felszívódás. A víz mozgása okozta energia átalakítható elektromos árammá víztározók és folyók esetében.

<sup>5</sup> Biomasszának nevezzük azt a napenergiát, amely fotoszintézis folytán kémiaiilag kötött (például növényi olaj, szalma, fa).

<sup>6</sup> Lásd a 2001/77/EK irányelv 2. cikkének a) pontját.

<sup>7</sup> A Bizottság szerint az EU jelenleg 50%-át hozza be az általa igényelt energiának, és fennáll annak a veszélye, hogy ez az arány 70%-ra is megnöhet 2020-ra, ha nem történik semmilyen politikai ellenintézkedés, lásd COM (2006) 105, 3.

<sup>8</sup> SZILÁGYI János Ede: Energiajog, in: *Környezetjog II. kötet.* (Szerk.: Szilágyi János Ede). Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 143. A korábbi szabályozás vonatkozásában lásd FODOR László: A környezetvédelem szempontjainak érvényesülése az energiajogban. *Magyar jog*, 2002/5, 257–270.

## 2. A megújuló energia hasznosítása az Európai Unióban

Az uniós energiapolitikai<sup>9</sup> és környezetvédelmi célok elérésének legfontosabb eszközei az energiatakarékosság, az energiahatékonyság-növelés és a megújuló energiahordozók fokozottabb hasznosítása.

### 2.1. Az Európai Unió energiajogának kialakulása

Az Európai Unió energiajoga az európai energiapolitika körvonalazódásával párhuzamosan alakult ki. Az európai energiapolitika gyökerei egészen a 20. század közepére nyúlnak vissza, amikor aláírták az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK, 1951), valamint az Európai Atomenergia Közösséget (EURATOM, 1957) létrehozó szerződéseket. Az energiapolitika stratégiai jellegéből adódóan azonban a tagállamok eredetileg a fentiekben túl nem biztosítottak a Közösségnek hatáskört ezen a területen. Bizonyos fokú áttörést hozott ugyan az első olajválság 1973-ban, amikor az Európai Bizottság a helyzet kezelésére egy közös energiastratégiát dolgozott ki, amely tartalmazta többek között az olajimport csökkentését, az energiafelhasználás racionalizálását, a széntermelés stabilizálását, valamint a nukleáris energiatermelés szerepének erősítését.<sup>10</sup> Ennek ellenére a válság kezelése jellemzően mégis tagállami szinten történt.<sup>11</sup>

Az Európai Bizottság által 1986-ban kiadott Fehér Könyvben<sup>12</sup> az energiafelhasználás racionalizálására és a szerkezeti átalakításra fektettek jelentős hangsúlyt, a problémák megoldásaként már felmerült az energiapiaci liberalizáció és az egységes belső energiapiac gondolata is. Felvetődött az állami támogatások ellenőrzése is az energiaszektorban, melyre több tagállam ellenzett, így e kérdésben kompromisszum nem született.

Az 1991-ben létrehozott Európai Energia Charta keretek közé helyezte az energiaügyi kapcsolatokat, majd az 1995-ben létrehozott egyezményével – jogilag kötelező szabályok az energiakereskedelem, a verseny és a befektetések területén – tovább fokozta az ellátás biztonságát. Az 1995-ös Fehér Könyv<sup>13</sup> fektette le az új hármas szempontrendszert: környezetvédelmet, ellátásbiztonságot és a versenyképességet. A hozzá kapcsolódó cselekvési keretprogram ösztönzi a megújuló és egyéb környezetbarát rendszerek hasznosítását.

A 2005-ben elfogadott Zöld Könyv<sup>14</sup> az energiahatékonysággal kapcsolatos konkrét célkitűzések meghatározására szólított fel. A legújabb energetikai irányvonalakat közlő dokumentum az „Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért” című Zöld Könyv,<sup>15</sup> amely 2006-ban látott napvilágot.

Az Európai Unió világviszonylatban már napjainkban is vezető szerepet tölt be a megújuló energiák terén, és az ágazatnak növekvő gazdasági jelentősége van világszerte.

<sup>9</sup> Bővebben lásd BÁNDI Gyula: Az Európai Unió környezetvédelmi jogalkotásának alapjai. *Környezet és fejlődés*, 1995/7, 11–15.

<sup>10</sup> BALÁZS Katalin: Az energiakérdés és az Európai Unió. *Európai Tükör*, 2006/3, 139.

<sup>11</sup> BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2012, 102. Forrás (2013. május 27.): [http://jog.unideb.hu/documents/doktori\\_nyilvanosvita/banyai-ertekezés.pdf](http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/banyai-ertekezés.pdf).

<sup>12</sup> White Paper: Completing the internal market.

<sup>13</sup> White Paper: An Energy Policy for the European Union.

<sup>14</sup> Green Paper: On Energy Efficiency Or Doing More With Less.

<sup>15</sup> Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy.

Az EU célja, hogy az élvonalban maradjon az új és a megújuló energiaformák használatának előmozdításában, valamint a szénszegény technológiák kifejlesztésében. Eddig azonban az EU-n belüli fejlődés egyenlőtlen volt, és a megújuló energiák még mindig csak kis helyet foglalnak el az EU energiaszerkezetében a földgáz, a kőolaj és a szén uralkodó szerepéhez képest.

### 3. A megújuló energiaforrások jogi szabályozása az Európai Unióban

#### 3.1. A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos elsődleges jogforrások

Az EU külön egyezményben rendelkezik a nukleáris energiáról, ez az Euratom szerződés.<sup>16</sup> 2002-ig szintén különálló egyezmény vonatkozott a szénre mint elsődleges energiaforrásra.<sup>17</sup> Viszont nincs ehhez hasonló jogi alapja a megújuló energiaforrásoknak. Ellenben általános érvényű előírások fedik le ezt a területet, ezek pedig az EGK-szerződésben<sup>18</sup> és az EUMSZ-ben<sup>19</sup> találhatóak. Az EU energiapolitikája a Lisszaboni szerződés hatálybalépéséig (2009. december 1.) tulajdonképpen anélkül működött, hogy erre a Szerződésben kifejezett jogalap lett volna.

Mindazonáltal az EGK-szerződés maga nem tartalmazott kifejezett előírást a megújuló energiaforrásokat illetően. A EGK-szerződés 3. cikk u) pontjával az 1993-as Maastrichti Szerződés által egészült ki. Ez a rendelkezés állapította meg a Közösség azon általános feladatát, hogy hozzon intézkedéseket az energiaszektorra vonatkozóan. Ugyanakkor az EGK-szerződés nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy ezt milyen eszközök birtokában lehet megtenni (néhány szorosan körülhatárolt kivétellel).<sup>20</sup> Ez azért volt fontos, mert az EGK-szerződés az 5. cikk 1. bekezdése alatt kimondta: a Közösség csak a rá ruházott hatáskörök keretein belül járhat el (átruházás elve),<sup>21</sup> és így, főszabály szerint, semmilyen korlátozást nem alkalmazhat az energiapolitikában.<sup>22</sup>

Az oka, amiért ilyen eszköz nem szerepelt az EGK-szerződésben az, hogy a tagállamok meg kívánták tartani szuverenitásukat az energiaszektor felett. Az energiaellátás túl fontos eleme a tagállamok gazdaságának. Ezt kifejezetten tisztázta az EGK-szerződés 175. cikkének (2) bekezdésének első mondata, miszerint a környezetpolitikai szabályozások bevezetése, melyek jelentősen befolyásolták a tagállamok választását abban, hogy milyen energiaforrásokat használnak, valamint befolyásolták az energiaellátás általános szerkezetét, csak egyhangú szavazással lehetséges.<sup>23</sup>

Jelenleg is hatályos szabályokat az EUMSZ. tartalmaz. Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök az energiaügy területén is alkalmazandó.<sup>24</sup> A Tanács, a

<sup>16</sup> Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés (Euratom), 1957. március 25.

<sup>17</sup> Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés (ESZAK), 1951. április 18.

<sup>18</sup> Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, egységes szerkezetbe foglalt változat, HL 2002 C 325/33.

<sup>19</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata C 83/47.

<sup>20</sup> Például a Szerződés 155. cikke engedélyezi olyan intézkedések megtételét, melynek célja az energiaszerkezet felállításának és kiterjesztésének („transz-európai hálózatok”).

<sup>21</sup> Lásd például: Lenaerts/Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2nd ed., London 2005, 86.

<sup>22</sup> Lásd például: Kapteyn/VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3rd ed., London/The Hague/Boston 1998, 1230.

<sup>23</sup> Uo. 1230.

<sup>24</sup> EUMSZ. 4. cikk (2) bek. i) pont.

Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel.<sup>25</sup>

A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag elfogadja a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedéseket.<sup>26</sup>

A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai, hogy az energiapiac működésének biztosítsa, az energiaellátás biztonságát garantálja az Unión belül, továbbá hogy az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztését előmozdítsa, végezetül pedig az, hogy energiahálózatok összekapcsolását lehetővé tegye.<sup>27</sup> A 194. cikk kifejezetten kijelenti, hogy ezeket a célokat a környezet védelmére tekintettel kell követni. E célok keretében a Bizottság 3 lényeges kérdést határozott meg, amelyekben Uniós energiapolitikai intézkedéseket kell alkotni: (a) Az energiaellátás unión kívüli forrásoktól való függésének csökkentése; (b) Az energiatermékek versenyképesebb árának biztosítása; (c) Az energiapiacok környezetvédelmi céloknak való jobb megfeleltetése.<sup>28</sup>

E célok elérése érdekében lassú előrehaladás figyelhető meg a tagállamok részéről, és ennek oka az, hogy a tagállamok igen erősen hagyatkoznak a nemzeti energiaforrásokra, és az energiaügyi intézkedések terén még szeretnék tartani a nemzeti hatáskörüket, legfőképpen az energia árak meghatározásának jogát.

A Szerződések egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében megállapítja az imént említett célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően kell elfogadni.

Ezek az intézkedések nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, továbbá nem befolyásolhatják a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.<sup>29</sup>

### 3.2. A megújuló energiaforrások a tagállamokban

Néhány tagállam kitöltötte azt az űrt, amelyet a Közösségi jog meghagyott a megújuló energiaforrások terén: Dánia például már korán törvényeket hozott ezekre vonatkozóan a villamosenergia-ágazatban, Spanyolországban helyi önkormányzatok is szabályokat vezettek be a napenergia vízmelegítésre való használatával kapcsolatosan, más országok, mint Németország, adómentességet vezettek be a bioüzemanyagokra. Különösen a

<sup>25</sup> EUMSZ. 122. cikk (1) bek.

<sup>26</sup> EUMSZ. 192. cikk (2) bek. c) pont.

<sup>27</sup> EUMSZ. 194. cikk (1) bek.

<sup>28</sup> KRAMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 377.

<sup>29</sup> EUMSZ. 194. cikk (2) bek.



villamosenergia-ágazat az, amelyben már több mint egy évtizede a tagállamok többsége többé-kevésbé kidolgozott és hatékony, a megújuló energiaforrásokra vonatkozó támogatási rendszerekkel rendelkezik.<sup>30</sup>

### 3.3. A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos másodlagos jogforrások

A közösségi hatáskör hiányában a tagállamok széles körben határozhatják meg politikájukat a megújuló energiaforrások körében. Ez tükröződik a Közösség másodlagos jogalkotásában: nagyon kevés jogilag is releváns aktus van kifejezetten a megújuló energiaforrásoknak szentelve. Néhány éve még a Közösség csupán kutatások támogatásával,<sup>31</sup> együttműködési megállapodásokkal<sup>32</sup> és általános ajánlásokkal<sup>33</sup> járult hozzá az ügy előmozdításához.

Az ezredfordulót követően felgyorsult a közösségi szintű jogszabályalkotás.<sup>34</sup> Ennek eredményeként főként környezetvédelmi vonatkozású (pl. a megújuló energiaforrásból származó energia használatának előmozdításáról szóló 2009/28/EK irányelv, a bioüzemanyagok használatának előmozdításáról szóló 2003/30/EK irányelv, a 2006/32/EK irányelv az energiahatékonyságról és a kötelező energetikai szolgáltatásokról), valamint a villamos energia és földgázpiac teljes körű megnyitására vonatkozó (2003/54/EK és 2003/55/EK) irányelvek születtek. Ezek jogalapját egyfelől az EUMSz. környezetvédelmi cikkei, valamint belső piaci rendelkezések és a jogharmonizációs klauzula képezte.<sup>35</sup>

A villamos- és gázpiac liberalizációjának szabályozása azonban ezzel nem ért véget. A versenyt ugyanis a valóságban tovább akadályozták a vállalati összefonódások. Ennek felszámolása és a fogyasztók védelme érdekében az Európai Tanács és a Parlament 2009 áprilisában elfogadta az új energiacsomagot alkotó jogszabályokat. Ennek keretében született meg a 2009/72/EK és a 2009/73/EK irányelv a villamos energia és a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról.

A megújuló energiaforrásokra eredetileg 2 irányelv vonatkozott: egyrészt a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv és

<sup>30</sup> Volker OSCHMANN: Strom aus erneuerbaren, *Energien im Europarecht* (2002), 65–76.

<sup>31</sup> 93/500/EGK Tanácsi Határozat (1993. szeptember 13.) a megújuló energiaforrások támogatásáról a Közösségben (Altener Program), HL 1993 L 235/41, 41. valamint Az Európai Parlament és a Tanács Határozata a megújuló energiaforrások támogatásának többéves programja a Közösségben (Altener II) (1998–2002), HL 2000 L 079/1.

<sup>32</sup> 92/412/EGK Tanácsi Határozat (1992. június 29.) az EGK és a Finn Köztársaság a megújuló nyersanyagforrások: erdészeti és fatermékekről (beleértve a parafatermékeket) folyó kutatással és technológiai fejlesztésekkel kapcsolatos együttműködési megállapodásának eredményeiről, 1990–1992, HL 1992 L 228/33.; valamint a 92/413/EGK Tanácsi Határozat az EGK és a Svéd Királyság a megújuló nyersanyagforrások: erdészeti és fatermékekről (beleértve a parafatermékeket) és a hulladék újrahasznosításáról folyó kutatással és technológiai fejlesztésekkel kapcsolatos együttműködési megállapodásának eredményeiről, HL 1992 L 228/40.

<sup>33</sup> A Tanács 1988. június 9-i ajánlása a megújuló energiák kiaknázásáról a Közösségben, HL 1988 L 160/46.

<sup>34</sup> Lásd bővebben BÁNYAI Orsolya: Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. Doktori (PhD) Értekezés, Debrecen, 2012, 103. Forrás (2013. május 27.): [http://jog.unideb.hu/documents/doktori\\_nyilvanosvita/banyai-ertekezés.pdf](http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/banyai-ertekezés.pdf).

<sup>35</sup> Gwenaële RASHBROOKE: Clarification or complication? The New Energy Title in the Draft Constitution for Europe. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 22 (2004), 376.

a bioüzemanyagok támogatásáról szóló 2003/30/EK irányelv, amelyeket az ún. klímapolitikai csomag részeként a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv (2009. április 23.) helyezett hatályon kívül. A megújuló energiaforrásokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban jelenleg az utóbbi irányelvben koncentrálódik, emiatt a következőkben ezen irányelv, valamint a korábbi irányelvek bemutatására fog sor kerülni.

### *3.3.1. A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv*

A megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló európai jogi keret alapja az Európai Parlament és Tanács 2001/77/EK irányelve (2001. szeptember 27.), melyet abból a célból hoztak létre, hogy elősegítse a megújuló források terjedését a belső villamosenergia-piacon.<sup>36</sup> Az irányelv célkitűzése az volt, hogy 2010-re a teljes villamosenergia-fogyasztásból a megújuló energiaforrások részesedését 21%-ra növeljék Közösségen belül. Ezen felül felállított egy célirányszámot is: 2010-re a teljes bruttó nemzeti energiafogyasztásnak 12%-a kell, hogy megújuló erőforrásokból történjen.

Az irányelv a tagállamokat arra kötelezte, hogy saját maguk számára állítsanak fel célirányszámokat, melyekben meghatározzák, hogy milyen mértékben terjesztik ki a megújuló energiaforrások felhasználását a villamosenergia-ágazatban; természetesen mindezt az európai szinttel összhangban. Az irányelv nem tartalmazott előírást arra vonatkozóan, hogy ezt a célkitűzést a tagállamoknak hogyan kell elérniük. Viszont az irányelv alapján a Bizottság vizsgálta, hogy a tagállamok által meghatározott célelőirányzatok milyen mértékben vannak összhangban az európai célelőirányzatokkal, és hogy a tagállamok e célelőirányzatok tekintetében milyen eredményeket értek el. E célból a tagállamoknak éves beszámolót kellett benyújtani a Bizottsághoz.

### *3.3.2. A bioüzemanyagok használatának előmozdításáról szóló 2003/30/EK irányelv*

A másik, szintén másodlagos jogba tartozó jogszabály az Európai Parlament és a Tanács 2003/30/EK Irányelve (2003. május 8.) a közlekedési ágazatban a bioüzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról (bioüzemanyagok-irányelv).<sup>37</sup> Ez kapcsolódik egyébként a Tanács 2003/96/EK irányelvéhez (2003. október 27.), az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről (energia-irányelv).<sup>38</sup>

Nagyon hasonlóan a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló irányelvhez, a bioüzemanyag-irányelv 3. cikke előírta, hogy a tagállamoknak biztosítani kell a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok egy minimális részesedését a saját piacukon, és ennek érdekében célelőirányzatokat kell meghatározniuk. Az irányelv egy referenciaértéket tartalmazott ezekre a célelőirányzatokra nézve: 2010-re a bioüzemanyagok 5,75%-os részesedését írta elő. Az irányelv meghatározása alapján az minősül bioüzemanyagnak, ami biomasszából származik, mint például: biodízel, bioetanol, illetve biogáz, biometanol és biomasszából készült szintetikus bioüzemanyag. A tagállamok maguk dönthették el, hogy ezeket a célelőirányzatokat milyen

<sup>36</sup> HL 2001 L 283/33.

<sup>37</sup> HL 2003 L 123/42.

<sup>38</sup> HL 2003 L 283/51.

módon érik el – hasonlóan a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló irányelvben leírtakhoz. A 2003/30/EK irányelv nyomán a tagállamnak minden évben jelentést kellett benyújtania a Bizottságnak a támogatáshoz alkalmazott intézkedésekről. Azonban volt egy felső határ, amely előírta, hogy kizárólag a járulékos költségekért kérhető kompenzáció.

### 3.3.3. A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv

2009. április 23-án a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv és a bioüzemanyagok támogatásáról szóló 2003/30/EK irányelv helyébe a 2009/28/EK irányelv<sup>39</sup> lépett. Az irányelv szabályozza a megújuló energiák részarányának növelésére tett erőfeszítéseket, valamint jogilag kötelező érvényű tagállami célkitűzéseket ír elő az egyes tagállamok számára. Az irányelvet megelőző években, az Európai Unió egyre ambiciózusabb célkitűzéseket vállalt az energiahatékonyság-növelés és megújuló energia felhasználás területén.

Az EU a 2009/28/EK irányelvre az összes tagország számára előírta, hogy 2020-ig milyen mértékben csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását, milyen mértékben alkalmazza a megújuló energiaforrásokat az ún. végső energiafelhasználás arányában, és mekkora arányban alkalmazza a bioüzemanyagokat (bioetanol, biodízel) a közlekedésben. Előírták továbbá a tagállamoknak az energiahatékonyság növelését is. Ennek alapján Magyarország esetében a megújuló források arányát 13%-ban határozták meg 2020-ig az akkorra prognosztizált végső energiafelhasználás arányában.

A megújuló forrásokból előállított energia felhasználásának növelése<sup>40</sup> fontos részét képezi az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez, illetve az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozásról szóló keretegyezményéhez csatolt Kiotói Jegyzőkönyvben foglaltaknak, és a további, az üvegházhatású gázok 2012 utáni kibocsátását csökkentő európai és nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítéséhez szükséges intézkedéscsomagnak. Fontos szerepet játszik az energiaellátás biztonságának előmozdításában, a műszaki fejlődés támogatásában, foglalkoztatási lehetőségek biztosításában és a regionális fejlesztésben, különösen a távoli vidéki területeken.

Az energiafogyasztásban a megújuló energiaforrások részarányára vonatkozóan a tagállamoknak tehát 20%-os kötelező általános célkitűzést kell teljesíteni 2020-ig. Magyarország 13%-os megújuló energia részarány elérését vállalta. A Közlekedési Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium előrejelzési dokumentuma szerint 2020-ban az összes energiafelhasználás 992–1035 PJ/év intervallumban alakulhat. Ez azt jelenti, hogy a megújuló energia felhasználásnak 2020-ban, a 13%-os részarányt alapul véve, 129–135 PJ/év közötti tartományba kell esnie.

A megújuló energiával működő energiarendszerek telepítését szakirányú végzettséghez kötik a jövőben, az Unióban, a tagállamoktól a megfelelő szakképzési rendszerek kialakítását várják. A biomassza alapú és egyéb rendszerek üzembe helyezői akkreditált képzési programok keretében vagy akkreditált oktatótól szerezhetnek képesítést. A kitűzött célok

<sup>39</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

<sup>40</sup> Lásd bővebben FODOR László: A levegő védelmének szabályai. In: *Környezetvédelmi jog és igazgatás* (szerk.: Fodor László). Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 134–141.

teljesítése érdekében minden tagországnak Nemzeti Megújuló Energia Cselekvési Tervet kellett a Bizottság részére benyújtania 2010 júliusáig, mely tartalmazza a célok elérése érdekében előirányzott intézkedéseket, azok időbeli ütemezését.<sup>41</sup>

A Nemzetközi Fotovillamos Szövetség (EPIA) ennél erősebb kritériumokat állított fel. Az EPIA a 20/20/20-as irányelvet tűzte ki célul, azaz a 2020-ban felhasználandó energia 20%-a megújuló energiaforrásból kell származzon, csökkenteni kell a megújuló energia költségeit 20%-kal, és egyidejűleg az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását is 20%-kal kell csökkenteni.<sup>42</sup>

Főként három ágazatot érint a megújuló energia hasznosítási lehetőségek növelése: a villamos energiát, a fűtést-hűtést, valamint a közlekedést. A tagállamok maguk dönthetik el, hogy ezen ágazatok hozzájárulásainak milyen kombinációjával érik el nemzeti céljaikat, és hogy melyek azok az eszközök, amelyek legjobban illeszkednek a hazai körülményekhez. A tagállamok előtt az a lehetőség is nyitott lesz, hogy más tagállamok vagy harmadik országok megújuló energiáinak fejlesztésével érik el célkitűzéseiket.<sup>43</sup>

A fűtési-hűtési ágazat eddig nem alkotta európai szintű jogszabály tárgyát. A 2020-as célkitűzés lehetőséget teremt arra, hogy javaslat szülessen egy átfogó irányelvre, amelyik a megújuló energiák mindhárom ágazatára kiterjedne. Ez egyszerre teszi lehetővé a különböző ágazatokra vonatkozó egyedi intézkedések meghozatalát és a mindegyik ágazatot érintő problémák kezelését (pl. támogatási rendszerek és adminisztratív akadályok).

Egy egységes irányelv és az egységes nemzeti cselekvési tervek bátorítani fogják a tagállamokat arra, hogy integráltabb módon gondolkodjanak az energiapolitikáról, és az erőforrások legjobb elosztására törekedjenek.

Az Európai Bizottság a már említett irányelvet<sup>44</sup> kialakító javaslatában<sup>45</sup> lefektette a megújuló energiával kapcsolatos célkitűzéseket annak érdekében, hogy stabil és integrált keret szülessen minden megújuló energia számára, amely elengedhetetlen a befektetők bizalmának biztosítása érdekében, ezáltal elősegítette, hogy a megújuló energiák betölthessék nekik szánt szerepüket. Ugyanakkor a keret megfelelően rugalmas volt ahhoz, hogy figyelembe vegye az egyes tagállamok sajátos helyzetét, és mozgásteret nyújtson számukra ahhoz, hogy célkitűzéseiket költséghatékony módon valósítsák meg, beleértve a származási garanciák átruházásának továbbfejlesztett rendszerét is. Végül a javaslat azt is célul tűzte ki, hogy lebontsa a szükségtelen akadályokat a megújuló energiaágazat növekedése előtt – például a megújuló energiával kapcsolatos új fejlesztésekre vonatkozó adminisztratív folyamatok egyszerűsítésével –, és bátorítsa a megújuló energiaforrások környezeti szempontból kedvezőbb típusainak fejlesztését.

<sup>41</sup> Bővebben lásd SZILÁGYI János Ede: Az uniós energiapolitika és energijog. In: *Környezetjog II. kötet* (szerk.: Szilágyi János Ede). Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 145–149.

<sup>42</sup> EUROPEAN PHOTOVOLTAIC INDUSTRY ASSOCIATION: Set for 2020. Forrás (2013. május 5.): [www.setfor2020.eu](http://www.setfor2020.eu).

<sup>43</sup> MÉSZÁROS Géza: *Megújuló energiaforrások az EU-ban és Magyarországon*. Forrás (2013. május 22.): [http://profitalhatsz.mkik.hu/vallalkozok/Megujulo\\_energiaforrasok.pdf](http://profitalhatsz.mkik.hu/vallalkozok/Megujulo_energiaforrasok.pdf).

<sup>44</sup> 2009/28/EK irányelv.

<sup>45</sup> Az Európai Bizottság 2008/0019 végleges javaslata a 2009/28/EK irányelvvel kapcsolatban.

Ez a politika hosszú távon és minden tekintetben hozzájárul a növekedéshez és munkahelyek teremtéséhez Európában, valamint jelentős hatást gyakorolhat a nemzetközi kereskedelemben kereskedett termékekre és folyamatokra is, különös tekintettel az energia-intenzív iparágakra.<sup>46</sup>

#### 4. Összefoglalás

A megújuló energiaforrások európai szabályozása sokrétű, egyre több olyan rendeletet, illetve irányelvet ismerünk, amelyek valamilyen formában jogi szabályokat tartalmaznak a megújuló energiaforrásokra vonatkozóan. Az Európai Unióban az energiahatékonyságnöveléstől és a megújuló energia technológiák terjedésétől várják a megoldást a jelen és jövő energiaellátási problémáira. Az energiaellátás biztonsága, a környezeti fenntarthatóság és versenyképesség valamennyi EU-tagországban az energiapolitika fő pillérei. A megújuló energiaforrások környezeti szempontból kedvezőbb típusainak fejlesztése hosszú távon és minden tekintetben hozzájárul a növekedéshez és munkahelyek teremtéséhez Európában, valamint jelentős hatást gyakorolhat a nemzetközi kereskedelemben kereskedett termékekre és folyamatokra is, különös tekintettel az energia-intenzív iparágakra.

Az energiatermelés jelentős része a villamosenergia-termelésben és a fűtési hő előállításában ma még a kimeríthető és nem megújuló energiaforrásokra támaszkodik. Ezért rendkívül fontos a megújuló energiaforrások használata. A megújuló energiák hasznosítását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a viszonylag magas beruházási költségek miatt hosszú megtérülési idővel számolhatunk, viszont az üzemeltetés során költségkímélőbb bármely fosszilis energiahozdozónál, valamint környezetkímélő és újratermelődő. Elmondható tehát, hogy a fosszilis energiahozdozók tartalékainak kimerülésével egyre inkább fel fognak értékelődni a megújuló energiaforrások.

A meglévő piaci viszonyok között azonban a megújuló energiaforrások még mindig drágábbak a hagyományosokhoz képest. A hagyományos forrásokból történő energia-kinyerés hosszú távú költségei, melyek a források használata és az éghajlatváltozás miatt ilyen magasak, csak most kezdtek kihatni az árakra. Ezért a megújuló energiaforrások esetében a már meglévő jogi támpontok mellett további támpontokra van szükség a gazdasági hátrány kiküszöbölhetőségének érdekében, ezzel támogatva a piacnyerésüket, fokozatosan kiszorítva a hagyományos energiaforrásokat.

---

<sup>46</sup> MÉSZÁROS Géza: Megújuló energiaforrások az EU-ban és Magyarországon. Forrás (2013. május 21.): [http://profitalhatsz.mkik.hu/vallalkozok/Megujulo\\_energiaforrasok.pdf](http://profitalhatsz.mkik.hu/vallalkozok/Megujulo_energiaforrasok.pdf).

## **AZ ÚJ MT. ÉS A MUNKAJOGI ÁTMENETI TÖRVÉNY KOLLEKTÍV MUNKAJOGOT ÉRINTŐ RENDELKEZÉSEIRŐL\***

RÁCZ ZOLTÁN<sup>†\*\*</sup>

Az új Munka Törvénykönyve gyökeresen megváltoztatta a kollektív munkajogra vonatkozó szabályanyagot, ezen joganyag a törvény végére került, és a szerkezete is lényegesen különbözik a korábbi Mt. vonatkozó részétől. Az új Mt. hatálybalépéséről önálló törvény rendelkezik, amelynek néhány szabálya érinti a kollektív munkajogi részt is, ennek hiányában értelmezési zavarok mutatkozhatnak a munkajogi védelem, a kollektív szerződéskötési jogosultság és a kollektív munkaügyi vita kezdeményezése tekintetében.

**Kulcsszavak:** kollektív munkajog, kollektív szerződés, szakszervezet, üzemi tanács, Munka Törvénykönyve.

The new Labour Code has drastically changed the regulation of the collective labour law that is now at the end of the Labour Code and the structure of the regulation of the collective labour law is substantially different than in the previous Labour Code. There's an act that put the new Labour Code into force that regulates some parts of the collective labour law. In default of this act may cause disorder of interpretation of the labour law protection, the authority of collective bargaining and the collective labour dispute.

**Keywords:** collective labour law, collective bargaining, trade union, work council, Labour Code.

### **1. Az új Mt. kollektív munkajogot érintő szabályai**

#### *1.1. A kollektív munkajog az új Mt.-ben*

Az új Munka Törvénykönyve (továbbiakban: új Mt.) kollektív munkajogi része radikálisan átírta a régi Munka Törvénykönyve (továbbiakban régi Mt.) szabályait. Az új Mt. jelentős szerkezeti változtatást hajtott végre a régi Mt.-hez képest. A kollektív munkajog szabályai a régi Mt.-vel szemben az individuális munkajogi joganyagot követően kaptak szabályozást az új Mt.-ben. Az új Mt. nem tartalmaz rendelkezést a háromoldalú kollektív tárgyalásokra vonatkozóan, vagyis az országos érdekegyeztetés tekintetében. A törvényi szabályozás elmaradása nem előzmény nélküli, hiszen korábban a 2011. évi XCIII. törvénnyel megszüntették az országos érdekegyeztetés korábbi legfelsőbb szervét, és helyébe új érdekegyeztetési legfelsőbb fórumként a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot tették meg. Az új Mt.-hez fűzött általános indoklás szerint ennek a megoldásnak az elvi indoka az, hogy az érdekegyeztetés körébe tartozó, alapvetően közjogi természetű joganyag idegen a magán munkajog szabályozási tárgyától. Ezzel a véleménnyel azért nem értünk egyet, mert megtö-

---

\* Jelen tanulmány a szerzőnek a Debreceni Egyetemen 2012. május 16-án a *Békés átmenet? Avagy a munkajogi rekodifikáció neuralgikus pontjai* című konferencián elhangzott előadásának bővített változata.

\*\* Dr. RÁCZ ZOLTÁN  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
racziroda@gmail.com

ri a kollektív munkajog felépített, zárt rendszerének a logikáját, és abból kiszakítja a kollektív tárgyalásoknak a tripartit típusú területét.<sup>1</sup>

Ami a kollektív munkajog (munkaügyi kapcsolatok joga) dinamikáját illeti, az új Mt. Harmadik Rész először szabályozza az üzemi alkotmányjogot, majd a koalíció jogát, utána a kollektív tárgyalások közül a kollektív szerződést. A Negyedik Részben, a XXIV. fejezetben került elhelyezésre a kollektív munkaügyi vita szabályanyaga. Az új Mt. nem tartalmazza a kollektív tárgyalások közül az érdekegyeztetésre vonatkozó normákat. Az új Mt. indokolása ennek magyarázataként azt hozza fel, hogy az országos érdekegyeztetésre vonatkozóan 2009-ben, majd 2011-ben új törvényi rendelkezéseket fogadtak el, egyébként is „az érdekegyeztetés körébe tartozó, alapvetően közjogi természetű joganyag idegen a magán munkajog szabályozási tárgyától”. Az országos érdekegyeztetésre vonatkozó törvényi szabályozás mindenki előtt ismert, és az is, hogy a társadalom, illetve a munka világának szereplői miképpen fogadták ezt a változást. Az új Mt. – a törvényi indoklás szerint – „igazodik” ehhez a megváltozott helyzethez, és teljes egészében mellőzi az érdekegyeztetés rendszerére, működésére vonatkozó rendelkezéseket.

A jogalkotó a kollektív munkajog dinamikáját illetően következetlen saját magával szemben is, hiszen a munkaügyi kapcsolatok fogalmát akként határozza meg, hogy a törvény „biztosítja a szervezkedés szabadságát, a munkavállalók részvételét a munkafeltételek alakításában, meghatározza a kollektív tárgyalások rendjét vagy a munkaügyi konfliktusok megelőzésére, feloldására irányuló eljárást”. Ehhez képest a Harmadik Rész első helyére az üzemi alkotmányjogot teszi, és ezt követi a koalíciós jog, a kollektív szerződést szabályozó rész és a következő részben a munkaügyi konfliktusok feloldása. Ezen logikai törés ellenére a magunk részéről egyetértünk a Harmadik Rész felépítésével.

### *1.2. A kollektív munkajog fogalma az új Mt.-ben*

Az új Mt. 230. §-a értelmében a kollektív munkajog fogalma „A munkavállalók szociális és gazdasági érdekeinek védelme, továbbá a munkabéke fenntartása érdekében e törvény szabályozza a szakszervezet, az üzemi tanács és a munkáltatók, vagy érdekképviseleti szervezetek kapcsolatrendszerét. Ennek keretében biztosítja a szervezkedés szabadságát, a munkavállalók részvételét a munkafeltételek alakításában, meghatározza a kollektív tárgyalások rendjét vagy a munkaügyi konfliktusok megelőzésére, feloldására irányuló eljárást”. Ez a törvényi definíció ugyanakkor ellentétben áll az új Mt. Harmadik Részének szerkezeti felépítésével, hiszen első helyre az üzemi alkotmányjogot helyezi, és csak ezt követi a koalíciós jog, illetve a kollektív tárgyalások rendszere, majd a munkaügyi konfliktusok feloldására vonatkozó szabályanyag.

### *1.3. A diszpozitivitás az új Mt.-ben*

Az új Mt. általános indoklásában kifejti, miszerint a törvény szabályainak általános természetű az, hogy azoktól a kollektív szerződés korlátozás nélkül eltérhet, vagyis az új Mt. kollektív szerződéssel szemben általában diszpozitív jellegű. Az új Mt. 277. § (2) bekezdése értelmében kollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – a Második és Harmadik Részben foglaltaktól eltérhet. Az ide kapcsolódó miniszteri indoklás szerint az új törvény – szakítva a hatályos szabályozással – a teljes diszpozitivitás elvén nyugszik. Ehhez képest az

<sup>1</sup> PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003., 59., KISS György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 272–276.

új Mt. 283. §-ához fűzött indokolás szerint a kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezések túlnyomó többsége kógens norma, ezért az eltérés lehetősége kevés.

#### *1.4. A munkáltató jogos gazdasági érdekének megjelenítése a kollektív munkajogban*

A Harmadik Rész XIX. fejezete szól az általános rendelkezésekről (a kollektív munkajogon belül). Ezen szabályok között található egy új rendelkezés, miszerint a munkáltató nem köteles tájékoztatást adni vagy konzultációt folytatni, ha annak tárgya a munkáltató jogos gazdasági érdekeit vagy működését veszélyeztetné. A munkáltató jogos gazdasági érdeke<sup>2</sup> vagy működése felmerül még az Üzemi Tanács (a továbbiakban ÜT), illetve a szakszervezet nevében vagy érdekében eljáró személy titoktartási kötelezettségei között is. Az új Mt. a törvény individuális részében, a 8. § (1) és (2) bek.-ben szabályozza a munkáltató jogos gazdasági érdekének tényállásait. Ezek a régi Mt. alapján kialakult bírói gyakorlatból jól ismert élethelyzetek (versenytilalmi, titoktartási, vélemény-nyilvánítási szabadságot korlátozó esetek), amelyek álláspontunk szerint a kollektív munkajog fogalomrendszerében csak korlátozottan értelmezhetők. Első olvasatra talán korrektnek tűnik a munkáltató jogos gazdasági érdekének a kollektív munkajogban megvalósuló védelme, de végiggondolva az előbb felsorolt szituációkat, látható, hogy azok nem helyezhetők el az ÜT és a szakszervezet törvény szerinti tevékenységi körei közé. (Természetesen fenti megjegyzéseink nem érintik a munkáltató működését védő szabályokat, az erre vonatkozó munkáltatói igény és az új Mt. ilyen tartalmú szabályozása elfogadható.)

#### *1.5. A participáció fogalma*

Logikai törést vélünk felfedezni az új Mt.-ben megalkotott participáció fogalmat illetően. Az új Mt. 235. § (1) bek. szerint „a munkáltató és a munkavállaló együttműködésére, a munkáltató döntéseiben való részvételre e fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni”. Ugyanakkor az új Mt. 262. § (1) bek. alapján „az üzemi tanács feladata a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának figyelemmel kísérése”. A törvény indokolása sem tesz kísérletet a két definíció közötti ellentmondás feloldására, a 235. §-hoz fűzött indokolás szerint az ÜT rendeltetését az együttműködés és a munkavállalók közösségének a munkáltató döntéseiben való részvétele jelenti. A 262. §-hoz fűzött indokolás pedig azzal a magyarázattal szolgál, hogy az ÜT „általános feladata a munkaviszonyra vonatkozó szabályok érvényesülésének figyelemmel kísérése, valamint a munkáltató döntéseiben való részvétel”. Ilyen körülmények között nehéz megállapítani, hogy a jogalkotó valójában milyen szerepet szán az ÜT-nek. Véleményünk szerint az ÜT feladata semmiképpen sem degradálható a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának figyelemmel kísérése. Ami az ÜT-nek a munkáltató döntéseiben való részvételét illeti, erre a későbbiekben az ÜT jogköreinek elemzése során szeretnénk visszatérni.

#### *1.6. Az Üzemi Tanács szabályai az új Mt.-ben*

Az új Mt. – a régi Mt.-hez hasonlóan – nem rendezi az ÜT közjogi jogállásának a kérdését. A korábbi szabályozás szerint sem volt jogi személy az ÜT, és ez a megközelítés nem változott, de célszerű lett volna az új Mt.-ben rendezni a jogalanyiség kérdését.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> KISS: i. m. 142–146.

<sup>3</sup> PRUGBERGER: i. m. 164.



Az ÜT választás és működés költségei körében az új Mt. kijelenti, hogy az ezekkel kapcsolatos indokolt költségek a munkáltatót terhelik. Észrevételezzük, hogy az új Mt. nem tartja fenn a régi Mt. 63. §-ának azon szabályát, miszerint a költségek mértékét a munkáltató és az ÜT közösen állapítja meg, vita esetén pedig egyeztetésnek van helye. Álláspontunk szerint indokolt lett volna a korábbi szabályozás fenntartása.

Az új Mt. lényegesen egyszerűsíti az ÜT-választás szabályait, mellőzve a korábbi részletes és mára feleslegessé váló rendelkezéseket (pl. szavazólap tartalma vagy az urnák felbontásának mikéntje mint nem törvényi szintre tartozó kérdések). A jövőben ezen részlet-szabályok megfogalmazása a választási bizottság hatáskörébe tartozik. Ehhez hasonlóan az ÜT működésének normái is egyszerűsödnek, a részletszabályokat az új Mt. az ügyrend megfogalmazására bízta. Ugyanakkor az új Mt. nem rögzíti a munkáltató passzivitására vonatkozó előírást, illetve azt, hogy a szakszervezetek milyen szerepet játszanak az üzemi tanácsi választások során.

Az új Mt. elhagyja a régi Mt. 54. §-ában rögzített azon szabályozást, hogy a választással kapcsolatos vita esetén a felek között egyeztetést kell lefolytatni. Ehelyett a törvény 249. § értelmében a jelöléssel és választással kapcsolatos kifogások esetén a törvény szerint erre jogosultak azonnal bírósághoz fordulhatnak. Az indokolás szerint az egyeztetés mellőzésének célja az eljárás gyors befejezése. Nem érthető, hogy mennyiben hátráltatta a választás végeredményének „jogerőssé válását” a régi Mt. 54. §-ában biztosított 2x5 napos egyeztetés lebonyolítása.

Mindenképpen helyeselni tudjuk az új munkajogi intézményt, a vállalati csoport szintű ÜT szabályainak az elfogadását. Ezzel a megoldással a törvény megalkotói igyekeztek megeremteni az Mt. és a Gt. Összhangját,<sup>4</sup> és az ÜT intézményét a társasági jog struktúrájához igazítani, elősegítve ezzel azt, hogy a munkavállalók valóban olyan szinten szólhassanak bele a munkáltató döntéseibe, ahol azok megszületnek.

Lényegesen szűkíti az új Mt. az ÜT tisztségviselőinek munkajogi védelmét, megszünteti az ÜT-tagokat megillető védelmet, így a jövőben már csak az elnököt részesíti ebben a biztosítékban. Az új szabályozás azért nehezen értelmezhető, mert aki látott már működő ÜT-t, az jól tudja, hogy az életben nem csak az ÜT-elnök konfrontálódik a munkáltatóval, hanem nagyon gyakran az ÜT-tagok is. Ráadásul az új Mt. nem határozza meg, kik jogosultak az ÜT képviselőire, így a törvény szövegéből nem következik, hogy arra csak az ÜT-elnök jogosult. Ez is indokolja az ÜT-tagok védelmének fenntartását.

Az ÜT jogkörei tekintetében álláspontunk szerint visszalépés történt a korábbi együttdöntési, a jövőbeni közös döntési jogkört illetően, hiszen ezután már csak a jóléti célú pénzeszközök felhasználására vonatkozik e jogkör, a korábbi jóléti célú intézmények és ingatlanok hasznosítására vonatkozó döntési jogkör megszűnik. Vagyis marad pl. a temetési segélyek mértékének, elosztásának tárgyában hozandó döntés, de már nem tartozik ide a korábbi vállalati üdülőből kialakított, a munkavállalók pihenését szolgáló ingatlanok bérbeadására irányuló döntés. A törvényi indokolás megjegyzi, hogy ez a jövőben a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik.

Ellentmondást véliünk felfedezni az ÜT-tájékoztatás közzétételi jogával kapcsolatban, miután az új Mt. 261. § értelmében „a munkáltató az üzemi megállapodásban meghatározott módon biztosítja annak lehetőségét, hogy az üzemi tanács a tevékenységével kapcsolatos tájékoztatást közzétegye”. Mi történik akkor, ha a felek nem kötnek üzemi megállapo-

<sup>4</sup> A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. tv. 52-64. §-ai.

dást, ebben az esetben hogyan kell a munkáltatónak biztosítania az ÜT-közlemény közzétételi jogát?

Szintén elhagyja az új Mt. a régi Mt.-nek azon szabályát, hogy az ÜT jogkörébe tartozó szabályok megsértésével hozott munkáltatói intézkedések érvénytelennek minősülnek. A törvényi indokolás szerint a munkáltatói intézkedések körébe rendeltetésüknél, illetve hatáskuknál, súlyuknál fogva meglehetősen különböző döntések tartoztak, ezért amennyiben az ÜT nem ért egyet a munkáltatói intézkedéssel, vagy a munkáltató megsértette az új Mt. 264. §-át, ebben az esetben kollektív érdekvita kezdeményezhető.

### *1.7. Az üzemi megállapodás „reaktiválása”*

Az új Mt. lehetővé teszi az ÜT és a munkáltató között üzemi megállapodás megkötését. A törvény értelmében kétféle üzemi megállapodás köthető, az egyik az ún. kötelmi hatályú üzemi megállapodás, amely a munkáltató és ÜT együttműködésének előmozdítására szolgál, míg a másik az ún. normatív hatályú megállapodás, amelynek rendeltetése, hogy a kollektív szerződést meghatározott feltételek fennállása esetén és megfelelő tartalmi korlátozással részben pótolhassa. Ez utóbbi típusú üzemi megállapodásra már volt példa a magyar munkajogban, de akkor nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.<sup>5</sup>

### *1.8. A szakszervezet fogalma az új Mt.-ben*

A szakszervezet fogalmát az új törvény lényegében nem érinti. E körben arra hívnánk fel a figyelmet, hogy más jogszabályok változása folytán módosult a szakszervezetek jogállásának és alapításának a szabályrendszere. A szakszervezeti jogok lényegében változatlanul megmaradnak, de az egyik legjelentősebb jogosítványukat elvesztették a szakszervezetek azzal, hogy az új Mt. nem teszi lehetővé az ún. vétőjog alkalmazását. A törvény indokolása szerint ez a szakszervezeti jog „a szakszervezeteknek a szocialista gazdasági és politikai rendszerben betöltött sajátos szerepére épülő jogintézmény, így nem fér össze a piacgazdasággal, indokolatlanul és diszfunkcionálisan korlátozza a magánjogi jogállású munkáltató tulajdonosi jogait”. Ezzel a törvényi megoldással a szakszervezetek számára megszűnt a leghatékonyabb eszköz a munkáltatói intézkedések és a szakszervezeti jogok védelme körében.

### *1.9. A kollektív szerződésre vonatkozó szabályok*

Az új Mt. alapján felértékelődik a szakszervezeti taglétszám jelentősége, hiszen a kollektív-szerződés-kötési képességet, valamint a tisztségviselő munkajogi védelmét is ezen tényezőtől teszi függővé. A szakszervezetnek ezek miatt kötelessége bejelenteni a munkáltató felé, hogy milyen taglétszámmal rendelkezik, de ez nem jelenti azt, hogy a tagok névsorát át kell adni a munkáltató számára. Erre a helyzetre jelenthet megoldást, ha a szakszervezet közjegyzőnél letétbe helyezi a munkáltatónál dolgozó tagjai névsorát, a közjegyző pedig igazolást ad ki a listán szereplő személyek számáról.

Lényegesen megváltoztak a kollektív szerződés kötésének szabályai az új Mt.-ben. A korábbi ÜT-i választásokon elért eredmények helyett a szakszervezeti taglétszámhoz kötik a kollektív-szerződés-kötési képességet azzal a nem titkolt céllal, hogy a szakszervezetek

<sup>5</sup> KISS: i. m. 61–63., PRUGBERGER: i. m. 138.

koalícióba tömörülve próbáljanak meg szerződést kötni a munkáltatóval. Az új Mt. kísérletet tesz a kollektív szerződés körében az ún. munkavállaló javára történő eltérés fogalmi meghatározására, kimondva, hogy ezt az eltérést az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell elbírálni. A régi Mt. hatálya alatt a bírói gyakorlat próbálta ezt a meghatározást elvégezni, viszonylag kevés sikerrel.

### *1.10. A kollektív munkaiügyi vita feloldásának új rendszere*

Az érdekviták feloldásának körében a legfontosabb változás, hogy megszűnik a közvetítés, mint alternatív vitarendezési forma törvény által szabályozott lehetősége. (Ez természetesen nem jelenti, hogy a jövőben a felek egymás között külső, semleges fél részvételével ne próbálhatnak meg vitájuk mediáció útján történő megoldását.) Az új Mt. egyeztetés-közvetítés-döntőbíráskodás hármásával szemben az egyeztető bizottság és döntőbíráskodás lehetőségét biztosítja a munka világának szereplői számára. Az egyeztető bizottság egy paritásos testület, amelybe azonos számú tagot delegál a munkáltató és az ÚT/szakszervezet, egy semleges elnök vezetésével. Az egyeztető bizottság próbálja meg feloldani a vitát, eredménytelenség esetén pedig átalakulhat ún. döntőbíróvá, ha ebben a felek előzetesen írásban megállapodtak. Az új Mt. ugyanakkor megismétli a kötelező döntőbírói élethelyzeteket, némileg szűkített hatáskörrel. A döntőbíró a felmerült vitában nem megállapodás létrehozására törekszik, hanem eldönti az adott vitát.

Nem igazán érthető, miért szűkíti az új Mt. a régi Mt.-hez képest az alternatív vitarendezési lehetőségek körét akkor, amikor Magyarországon a mediáció törvényi szintű szabályozása éppen az 1992. évi XXII. törvénnyel kezdődött, majd egy folyamat eredményeképpen ma már a büntetőjogtól kezdődően a polgári jogon keresztül egészen az egészségügyi jogig az élet szinte minden területén lehetőség van a közvetítés igénybevételére.<sup>6</sup>

## **2. Az Mth. kollektív munkajoggal kapcsolatos rendelkezései**

Az átmeneti szabályozás lényege annak megfogalmazása, hogy az új Mt. hatálybalépésekor fennálló munkaviszonyok (munkaiügyi kapcsolatok) tekintetében milyen területen és hogyan „élnek tovább” a régi Mt. rendelkezései.<sup>7</sup> Jelen tanulmányunkban az átmeneti törvénynek nem az összes rendelkezését kívánjuk elemzés alá venni, csupán annak Első Részét, amely a szó szoros értelmében az átmeneti szabályokat rendezi. (A Második Rész álláspontunk szerint nem klasszikus értelemben vett átmeneti szabályozás, hanem inkább a „salátatörvényekre” jellemző, ezért különösebb értelmezést témánk szempontjából nem igényel.)

Az Országgyűlés elfogadta a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvényt (Mth.).

Ezen jogszabály 13–16. §-ai érintik a kollektív munkajog szabályanyagát. Amint arról már fentebb szóltunk, a munkajogi védelem 2012. július 1-jétől már csak az ÚT elnökét illeti meg, a tagokat nem, és annak tartalma is lényegesen szűkül. Annak érdekében, hogy az ÚT tagjait legalább 2012. év végéig megillessa a munkajogi védelem, az Mth. 13. § (1) bek. szerint az ÚT-tagokra az új Mt. munkajogi védelmet tartalmazó szabályait alkalmazni

<sup>6</sup> SÁRINÉ SIMKÓ Ágnes (szerk.): *A mediáció. A közvetítői tevékenység.* HVG-Orac, Budapest, 2005.

<sup>7</sup> LŐRINCZ György: *Az új Mt. hatálybalépése, az átmeneti rendelkezések.* (Szerk.: Pál Lajos) HVG-ORAC, Budapest, 2012, 13.

kell.<sup>8</sup> 2013. január 1-jével egyébként megváltozik az a munkáltatói intézkedések szabályanyaga, amelyekhez az ÜT előzetes egyetértésére van szükség, mert a más munkakörben történő átmeneti foglalkoztatás esetén akkor is megilleti a védelem az ÜT elnökét, ha ezzel egyidejűleg nem változik meg a munkavállaló munkavégzésének helye.

Az Mth. 14. § (1) bekezdésében foglalt szabály lényege, hogy az új Mt. szakszervezeti tisztségviselőket megillető védelmi szabályait alkalmazni kell a törvény hatálybalépése idején tevékenykedő szakszervezeti tisztségviselőkre is. Azoknak a szakszervezeti tisztségviselőknak az esetében, akiknek a munkajogi védelme esetleg az új Mt. hatálybalépésével megszűnik, a régi Mt. 28. §-a alapján még 6 hónapig, vagyis 2012. december 31. napjáig a munkajogi védelme fennáll.

Ahogy az a fentebbi elemzésünkben már említettük, jelentős változást hozott az új Mt. a kollektív szerződéskötési jogosultság tekintetében. Az új szabályok alkalmazása azonban felvetette az átmeneti időszak szabályozásának szükségességét. Az Mth. 15. § (1) bekezdésének értelmében a kollektív szerződések 2013. január 1-jével hatályukat veszítik akkor, ha az azokat megkötő felek az új Mt. rendelkezései alapján nem lennének jogosultak kollektív szerződés kötésére. Ilyen esetekben a szerződéskötési jogosultság tekintetében a 2012. január 1-jén meglévő taglétszám az irányadó.

Több szakszervezet által kötött kollektív szerződés esetén a fenti szabályt abban az esetben kell alkalmazni, ha az új Mt. alapján egyik szakszervezet sem lenne jogosult kollektív szerződés kötésére. Az irodalomban megjelenő álláspont szerint amennyiben a 2012. január 1-jén meglévő létszámadatok alapján 2012. július 1-jén (az új Mt. hatálybalépésének napján) valamely szakszervezet nem rendelkezik a kollektív szerződés megkötésének jogával, e lehetősége nem támad fel csupán annak okán, hogy 2012. december 31-éig a taglétszám növekedése miatt szerződéskötési jogosultságot szerzett.

Főszabályként az Mth. kimondja, hogy a munkajogi igény érvényesítésére irányadó eljárásra az Mt. rendelkezései az irányadók. Az Mth. külön is nevesíti a kollektív munkaügyi vita szabályait, amikor rögzíti, hogy a kollektív munkaügyi vita szabályainak elbírálására a kezdeményezésének időpontjában hatályos rendelkezések az irányadók. Ebben az esetben nincs jelentősége, hogy a vita alapjául szolgáló körülmények mikor merültek fel, mely időszakra vonatkozóan indult maga a kollektív munkaügyi vita, akkor, ha annak kezdeményezésére 2012. június 30. napját követően került sor, úgy az új Mt. szabályai alkalmazandók.<sup>9</sup>

Rövid elemzésünkből látható, hogy az Mth. kollektív munkajogi része klasszikusan átmeneti szabályokat tartalmaz, amelyek hiányában értelmezési zavarok mutatkozhatnak a munkajogi védelem, a kollektív szerződéskötési jogosultság és a kollektív munkaügyi vita kezdeményezése tekintetében.

<sup>8</sup> BERKE Gyula–KISS György: *Kommentár a Munka Törvénykönyvéhez*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2012, 593.

<sup>9</sup> LŐRINCZ: i. m. 78.





## A VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐI FELELŐSSÉGRŐL

ROMÁN RÓBERT\*

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek a szerepe mennyiben változott meg, és milyen a megváltozott struktúrában a hazai szabályozás. Mindezt a vezetők felelősségi rendszerének szabályrendszerén keresztül követi nyomon, akként, hogy a polgári jogi felelősségi rendszert tekinti át kiemelten. Ezen túlmenően a wrongful trading magyar jogi szabályozást vizsgálja, rávilágítva a szabályozás hiányosságaira.

**Kulcsszavak:** vezető tisztségviselő, gazdasági társaság, polgári jogi felelősség, wrongful trading, felelős társaságirányítás.

This essay examines how much the role of executive officers of business companies changed and how the domestic regulation is in the changed structure. All these are followed up through the rule system of the executives' liability system in a way that it reviews priority the liability system of civil law. Moreover, it examines the Hungarian legislation regulation of wrongful trading revealing the deficiency of the regulation.

**Keywords:** executive officer, Business Company, civil law liability, wrongful trading, corporate social responsibility.

### 1. A társaságok szerepváltozása

Vitás kérdés, hogy a nagy társaságoknak van-e, lehet-e más funkciója, mint tagjainak vagyoni jólétét szolgálni.<sup>1</sup> A hagyományos felfogás a társaságok egyetlen legitim céljaként a tagok érdekeinek szolgálatát ismerte el, s ennek megfelelően a társaságok irányítását ellátó menedzsment egyetlen kötelességeként a társaság vagyonának a tagok érdekében történő működtetését, a profit vagy a vagyon növekedését jelölte meg. Ezzel szemben kialakult egy olyan nézetcsoporthoz is, amelyik a társaságok funkcióját ennél szélesebb körben határozná meg. Ezen felfogás szerint a nagy társaságok társadalmi intézményekké váltak, amelyeknek nem csak a tagjaikkal, hanem az egész társadalommal szemben vannak kötelezettségeik, felelősséggel tartoznak ezért is, hogy a társadalom jólétét, érdekeit szolgálják, nem csak a tagokét.<sup>2</sup> Ebben a szemszemből a vezetők felelőssége is átértékelődhet.

Ezen túlmenően az ellenséges felvásárlással szembeni védekezés miatt alakult ki az az álláspont, hogy a menedzsment eszköztárát bővíteni szükséges a semlegességi követelményekhez képest. Az a körülmény, hogy a német AktG. a közgyűlés hatáskörébe tartozó tulajdonosi jogköröket, ekként az ügyvezetés megválasztását és visszahívását is a dolgozók

---

\* Dr. ROMÁN RÓBERT

főiskolai docens

Eszterházy Károly Főiskola, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Közgazdaságtan és Jog Tanszék

3300 Eger, Eszterházy tér 1.

drromanrobert@gmail.com

<sup>1</sup> A témáról részletesen: KECSKÉS András: *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Bp., 2011. Közgazdaságtani összefüggéseiről: SZLÁVIK János (szerk.): *A vállalatok társadalmi felelősségvállalása*. Complex Kiadó, Bp., 2009.

<sup>2</sup> KISFALUDI András: *A társasági jog helye a jogrendszerben*. Polgári Jogi Kodifikáció 2000/3, 9.

részvétele mellett működő felügyelő bizottság kompetenciájába utalja, azt mutatja, hogy a részvénytársaság „nem csupán a vagyoni hozzájárulást teljesítő részvényes-tulajdonos profitmaximálásának jogi eszköze, hanem olyan korporatív felfogást tükröző jogintézmény, amely a vélt vagy valós közérdek szempontjait a társaság belső döntéshozatali rendjének intézményesített részévé tette”.<sup>3</sup>

Az angol jog a társaságot a részvényesek tulajdonának tartja, ahol a társaság érdeke egyenlő a részvényesek érdekével, ebben a körben nem ismerik el a társaságnak a részvényesektől elkülönülő érdekét. Ennek jelentősége olyan vállalatfelvásárlási szituációban válna egyértelművé, ahol a felvásárló célja a társaság megszüntetése lenne, noha a felvásárlási ajánlat elfogadásával az egyes részvényesek számára nyereségesnek lenne tekinthető az ügylet, így nem tekinthető jogszerűnek a felvásárlás megghiúsítása a menedzserek által a társaság érdekére hivatkozással, mert az egyenlő a részvényesek érdekének összességével. Ekként az igazgatóknak azt kell tenni, ami szerintük a társaság érdekét szolgálja. Az amerikai *Dodge vs. Ford Motor Co* ügyben egyértelművé vált, hogy az osztalékcsoökkentés célja az alkalmazottaknak a társaság eredményéből való részesítése volt, így az igazgatóság nem a társaság – így a részvényesek –, hanem az alkalmazottak érdekében cselekedett.<sup>4</sup>

A take over szabályozás célja, hogy a nyilvánosan működő részvénytársaságok esetében a gyakran nem kellően hatékony tulajdonosi (befektetői) kontrollt mintegy a piac „láthatatlan keze” ellensúlyozza: a vállalatvezetést rászorítsa a befektetők érdekeinek tiszteletben tartására. A 2. számú társasági jogi irányelv is a tőkevédelemhez kapcsolódik.<sup>5</sup> Ehhez képest az ún. hostile take over csupán a menedzsment nézőpontjából minősíthető ellenséges kivásárlásnak, a befektetők érdeke adott esetben azt egyenesen kívánatosá teszi.<sup>6</sup>

A jogi felelősség hagyományos elvei elsősorban azért állnak szemben a modern gazdaság fejlődésével, mert a jogi felelősség dogmatikája az egyénre, a természetes személyek adottságaira lett modellezve.<sup>7</sup> A jogi felelősségre vonást érdemlő cselekmények elsősorban szervezeteken belül nyilvánulnak meg, ezért a felelősségi szankciókat közvetlenül szervezeti jogalanyokra kell alkalmazni.<sup>8</sup>

## 2. A vezetők és a tulajdonosok érdekkonfliktusai

A különböző típusú társaságok vezető tisztségviselőinek felelőssége azonos elvi alapon nyugszik, azonban mind a személyegyesítő, mind pedig a tőkeegyesítő társaságok esetén fennállhatnak jelentős problémák. A személyegyesítő társaságoknál abban rejlik mindez, hogy a vezető tisztségviselő valamely tag vagy a tagok mindegyike. A tulajdonosi és a vezetési tevékenységek összefolyhatnak, különösen akkor, ha adott esetben több, korlátlan felelősséggel bíró tag közül az effektív vezetői tevékenység csak egy tagot illet meg. Más a

<sup>3</sup> GADÓ Gábor: *A vállalatfelvásárlás közösségi jogi szabályozásának jövője*. Európai Jog 2002/2, 18.

<sup>4</sup> MOLNÁR Gábor Lajos: *Bevezetés az angol társasági jogba*. BIP, Budapest, 2002, 185.

<sup>5</sup> GADÓ Gábor: *A társasági vagyoni szolgáltatására és védelmére irányuló vonatkozó közösségi jogi követelmények (Javaslatok a hazai részvényjog módosítására)*. Gazdaság és Jog 2003/4, 3.

<sup>6</sup> GADÓ Gábor: *A társasági és a cégjogi szabályozás továbbfejlesztésének irányai*. Gazdaság és Jog 2000/7–8, 17.

<sup>7</sup> A kérdéskört magas szinten elemzi LŐRINCZI Gyula: *A társadalmi felelősséggel működő társaság*. Jogtudományi Közlöny 2013/3. és AUER Ádám: *A felelős társaságirányítás hatása a jogi személyek elméletére*. Jogtudományi Közlöny 2013/4. tanulmányai.

<sup>8</sup> SÁRKÖZY Tamás: *A jogi felelősség hagyományos elveinek alkalmazhatatlanságáról a gazdaságirányítás területén*. Állam- és Jogtudomány 1981/2, 164.



helyzet a tőkeegyesítő társaságoknál, ahol ugyan nem kizáró ok, hogy a tagság a vezetői pozícióba olyan személyt helyezzen, aki független a tagoktól, azonban a nagy részvénytársaságok esetén már szembeötlő lehet, hogy a vezetők érdekei ellentétben állhatnak a részvényesek, különösen a kisebbségben lévő részvényesek érdekeivel,<sup>9</sup> de éppúgy a hitelezők érdekeivel is. A Gt. ezen két utóbbi problémára is fókuszálni igyekszik, azonban kiemelendő, hogy ebben az esetben nem egyedi problémáról beszélhetünk. A globalizálódó és már részben globalizált világ gazdaságban általános trend, hogy valamilyen módon a vezető tisztségviselői felelősséget úgy szükséges és egyben célszerű is szabályozni, hogy a tagi, tulajdonosi érdekek ne sérüljenek. Ebben a szegmensben már csak egy újabb elméleti és egyben gyakorlati dilemma is, hogy a multinacionális társaságok mennyiben kötelesek egy adott mikro- vagy makrotársadalom, vagy a környezet érdekeit figyelembe venni döntéseik meghozatalakor.<sup>10</sup> Különösen problémás mindezeknek a nemzeti jogalkotás általi regulázása abban a gazdasági közegben, amikor a vállalati kereszttulajdonlások hatják át a gazdaság szféráját.<sup>11</sup> Bár meg kell jegyezni, hogy az empirikus vizsgálatok nem támasztották alá a tulajdonosi körnek a teljes kiszorulását a vállalatok vezetéséből, és a vállalatok mögötti tulajdonosi körök beépülését a csúcsvetés meghatározó pozícióba mutatták ki.<sup>12</sup> A globalizáció hatására és az információtechnológia fejlődésének következtében a multinacionális szervezetek határok nélküliek, és maguk a cégek is országról országra vándorolnak, mely országnélküliség azt is biztosítja, hogy a cégek felső vezetése sokféle nációból tevődik össze. Ennek következtében az ilyen társaságok működését a technológiák és a globális üzleti környezet változása határozza meg, nem pedig bizonyos országok jellemzői, adott esetben szabályozórendszere.<sup>13</sup> A menedzserek kiszolgáltatottsága is fennáll azonban a piaci hatások miatt, így stabil helyzet ebben a vonatkozásban sem áll fenn.<sup>14</sup>

A felelősség az a jogintézmény, aminek segítségével a vezető tisztségviselő döntéseinek hatását internalizálni lehet, tehát, hogy a döntések nem externális hatásként érvényesül-

<sup>9</sup> A probléma nem újkeletű. Erről ír KUNCZ Ödön 1909-ben „A részvénytársaság védelme igazgatósági tagjainak egyéni érdekével szemben” c. dolgozatában. In: KUNCZ Ödön: *Küzdelem a gazdasági jogért*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Bp., 1939. 3–53. Sőt, már az 1875. XXXVII. tc., a kereskedelmi törvény is ezt rögzíti: 189. § Az igazgatóság szemben a társasággal köteles azon korlátozásokhoz alkalmazkodni, melyekhez képviseleti joga az alapszabályok vagy közgyűlési határozatok által kötött. Ha az igazgatóság tagjai megbízásuk határain túl mennek, ha e czim határozatai vagy az alapszabályok ellen cselekszenek, a károsultaknak minden ebből eredő kárért egyetemlegesen felelnek az esetben is, ha a törvény vagy az alapszabályokkal ellenkező intézkedés közgyűlési határozaton alapszik.

<sup>10</sup> 2004. szeptember 15-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése értelmében véleményt fogad el a következő tárgyban: „A vállalkozások társadalmi felelősségének vizsgálatához és méréséhez szükséges eszközök a globalizálódott gazdaságban” (2005/C 286/04). Ezzel új irányvonalat fogadott el a vállalkozások társadalmi felelősségéről (CSR, corporate social responsibility), és ezáltal bevonta a vállalkozásokat a fenntartható fejlődés stratégiájába.

<sup>11</sup> A japán cégek 90%-a, a német társaságok 70%-a, a francia vállalatok 60%-a, a brit cégek 55%-a, amely legalább 1000 főt foglalkoztató vállalatcsoporthoz tartozik. In: GALGANO, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006, 143.

<sup>12</sup> POKOL Béla : *Globalis uralmi rend*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2005, 134.

<sup>13</sup> KOVÁTS Gergely: *Centralizáció és decentralizáció a multinacionális cégek HR tevékenységében*. Vezetéstudomány, 2006/2, 17.

<sup>14</sup> Németországban 2001-től 2007-ig 43%-kal emelkedett a munkanélküli menedzserek száma. Ld. JURASITS Jánosné: *Vezetők – pályakezdésétől az állásuk elvesztéséig*. Humánpolitikai Szemle, 2007/2, 91.

nek.<sup>15</sup> Így, hogy a döntések lehetséges körét szabályozzák, nem tekinthető mindez externáliának, és a felelősség megállapíthatóvá válik. A vezető tisztségviselők tevékenységéért való felelősséget differenciáltan szabályozza a törvény aszerint, hogy ki a károsult: a társaság vagy kívülálló.

A kérdés lényegében abban a szegmensben is felmerülhet – ha a társaság a károsult –, hogy a társaságnak a tagjaival ellentétes érdeke lehet-e egyáltalán. Mindez álláspontom szerint fennállhat, különösen, ha a társaságot, mint önálló jogi entitást nézzük. A társaság fennmarad a tagok változásától függetlenül, és ez nem csak a tőkeegyesítő társaságokat jellemzi, hanem a személyegyesítő társaságokat is, ahol a tagkiválás és új tag belépése egyértelműen lehetséges. A kft.-k és rt.-k tekintetében ez még egyértelműbb, elég, ha a saját üzletrészt vagy a saját részvényt tekintjük. Utóbbi eset jól tükrözi a részvénytársaság működése során felmerülő érdekkonfliktusokat, mintegy reprezentatív minta abban a tekintetben, hogy hogyan lehet és kell a befektetők, kisebbségi részvényesek, illetve a hitelezők érdekvédelmét megvalósítani az igazgatóság esetleges túlkapásaival szemben anélkül azonban, hogy a vállaltvezetés gazdasági, pénzügyi mozgásterét szükségtelenül beszűkítené a jogalkotó, így azért, hogy az igazgatóság ne vonhasson magához közgyűlési hatásköröket illetve a legfőbb szerv döntéseit ne befolyásolhassa, meg lehet, illetve kell tiltani, hogy a társaságot a saját részvényekhez kapcsolódóan szavazati jog illesse meg, de az is lényeges, hogy hitelező- és befektető-védelem ne jelentse egyben az igazgatóság mozgásterének indokolatlan korlátozását<sup>16</sup>. Azoknál a társaságoknál, ahol a tulajdonosi struktúra szétaprózott, az elsődleges gond az, hogyan tehetők a vezetők beszámoltathatóvá a gyenge részvényesekkel szemben. Azoknál a társaságoknál, ahol ellenőrző befolyással rendelkező részvényesek a jellemzők, a figyelem inkább azon van, hogy miként működtethető a társaság a kisebbségi részvényesek érdekeit kellő mértékben figyelembe vevő módon.<sup>17</sup>

Egyes elméletek szerint<sup>18</sup> a társaság tagjai nem csupán a társaságnak tulajdonosai, hanem a társaságot alkotó sokféle tényező közül az egyiknek, nevezetesen a társasági tőkének. A társaság tagjai és a menedzsment közötti érdekellentét nem helyrehozhatatlan, mert ha az lenne, nem lépnének szerződéses kapcsolatra, mely nem különbözik a más típusú szerződések partnerei közötti érdekösszeütközésektől. A társaság tagsága mint az input-tulajdonosoknak egyik csoportja nem formálhat speciális igényt a társaság ellenőrzésére, s a felaprózott részvénytulajdonosi rendszerben létező nagy társaságokban nincs is a tagoknak igazi érdekeltisége, hiszen a részvényesek a kockázat minimalizálása érdekében diverzifikálják befektetéseiket, így egy-egy társaságban valójában számottevő részesedésük sincs. Ezen állapotban a részvényesek és a menedzsment érdekeinek összehangolása a piacon keresztül történik, mégpedig úgy, hogy az a társaság, amelyiknek az irányítási struktúrája a tagok számára nem elég kedvező, csak relatíve magas áron vagy egyáltalán nem fog a befektetőktől tőkéhez jutni.<sup>19</sup> Mindez azokra a társaságokra igaz, amelyek a tagoktól elkülö-

<sup>15</sup> BURNHAM, James : *The Managerial Revolution: What Is Happening in the World*. Greenwood Press, 1972, 45.

<sup>16</sup> FUGLINSZKY Ádám: *A saját részvények megszerzésének szabályozása a tőkevédelmi irányelvben és a német jogban*. Polgári Jogi Kodifikáció 2002/2, 32.

<sup>17</sup> 2005/162/EK ajánlás

<sup>18</sup> DEMSETZ, Harold: *The Economics of the Business Firm: Seven Critical Commentaries*. Cambridge University Press, 1996.

<sup>19</sup> DEMSETZ ezen elmélete COASE, Ronald: *The Problem of Social Coast*-ban publikált tételéhez közelít, mely szerint függetlenül attól, hogy kik rendelkeznek tulajdonosi jogokkal, alku útján a rendszer eléri a társadalmi optimumot. *Journal of Law and Economics* 3, 1960/10, 1–44.

nült léttel rendelkeznek. Az intézményi felfogást tükröző tétel csak a társasági tagok és a menedzsment közötti viszonyt veszi figyelembe, amely kétségtelenül a cégelmélet alapját képezi, de nem meríti ki a céget alkotó szerződések komplett körét.

A társaságok részvénytulajdonosi struktúrájának szétszórtsága a menedzserek feletti ellenőrzés gyengüléséhez vezetett a Berle–Means-hipotézis szerint,<sup>20</sup> így a vezetőknek nem csupán a részvényesi kontroll gyengülése miatt lehetnek a részvényesektől eltérő céljaik, hanem mert a valóságban nem létezik tökéletes piac, mert a tulajdon természete megváltozott. Az eredetileg egységes tulajdon az aktív és passzív tulajdonra, azaz társaságok irányítására és a társasági részesedések, részvények passzív tulajdonlására vált szét, így az automatizált tulajdonosi szerkezetű társaságokat jellemző gyenge részvényesi ellenőrzés a kollektív cselekvés elmaradásának problémája. Ebben az esetben a részvényesek passzívak, bár az érdekekkel ez nem feltétlen áll ellentétben. A potyautas jelenség miatt a döntés eredményeként kiváltott pozitív következmények az összes passzív tagok között oszlanak szét. Ekként a nyilvános részvénytársaságok olyan szervezetekké váltak, amelyek jelentősége szinte az államokéval vetekszik, és a társaságok menedzsereinek szerepe megváltozott. Mindehhez az is hozzátartozik, hogy a társaságok működtetésében való aktív részvétel a legtöbb részvényes számára hatalmas költségekkel járna. A piac mechanizmusaira épülő elmélet szerint főleg az állami beavatkozás, azt a piac korrigálja akként, ha a menedzsment eltér a részvényesi érdekek szolgálatától, a társaság részvényeinek ára csökkenni fog.<sup>21</sup>

### 3. A Gt. felelősségi szabályai

#### 3.1. Az előtársaságra vonatkozó szabályozás

A harmadik Gt. szerint az előtársaság esetében tovább cizellálódott a szabályrendszer, hiszen ha a társaság cégbejegyzési kérelmét jogerősen elutasítják, az erről való tudomásszerzést követően az előtársaság további jogokat nem szerezhet, kötelezettségeket nem vállalhat, és köteles működését haladéktalanul megszüntetni. E kötelezettség elmulasztásából származó károkért az előtársaság vezető tisztségviselői korlátlanul és egyetemlegesen felelnek. Ezen személyek valójában nem vezető tisztségviselők, de a vezető tisztségviselőkhöz nagyon hasonló tevékenységet folytatnak azon személyek, akik a társaság megalakulása során a társaság nevében jognyilatkozatokat tettek vagy elfogadtak.<sup>22</sup> A működés megszüntetéséig vállalt kötelezettségekből eredő tartozásokért a tagok, illetve a részvényesek a társaság megszűnése esetére irányadó szabályok szerint kötelesek helytállni. Ez a szabály vonatkozik a tagok és részvényesek egymás közötti elszámolására is. Azonban ha a létrehozni kívánt társaságnál a tagok felelőssége a vállalkozást terhelő kötelezettségeikért korlátozott volt, és a tagok helytállása ellenére ki nem elégített követelések maradtak fenn, e tartozásokért harmadik személyek irányában a létrehozni kívánt társaság vezető tisztségviselői korlátlanul és egyetemlegesen kötelesek helytállni. A törvény a korábbiakhoz képest az előírásokat árnyaltabbá teszi, így beépíti a tudomásszerzést mint a jogkövetkezmények beálltának kezdő időpontját, egyértelműsíti a vezető tisztségviselők, illetve a tagok felelősségét, ren-

<sup>20</sup> PARKINSONS, John: *Corporate Power and Social Responsibility*. Clarendon Press, Oxford, 1996, 2. fejezet.

<sup>21</sup> MOLNÁR Gábor Lajos: i. m. 27.

<sup>22</sup> MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A vezető tisztségviselők felelőssége és ennek biztosíthatósága*. Gazdaság és Jog 1997/7–8., 7.

dezi a tagok egymásközi elszámolását. A tudomásszerzés jellemzően a cégbíróági végzés kézbesítésével történik meg, de annak – természetesen – más módja is lehet. Ha a vagyon nem elégséges a kötelezettségek kielégítésére, korlátlan felelősségű tagokkal rendelkező társaságok esetén a tagok korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a fennmaradt tartozásokért, ha ellenben a tag felelőssége az előtársaságban korlátozott volt, úgy belép a vezető tisztségviselők korlátlan és egyetemleges felelőssége – ennyiben különbözik az előtársaság a végleges társaságtól. Vita esetén a bíróságnak kell mérlegelnie a perben feltárt tényállás és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján, hogy a vezető tisztségviselő kártérítési felelőssége fennáll-e amiatt, hogy a bejegyzési kérelem elutasítását követően, az előtársaság működésének haladéktalan megszüntetése érdekében a szükséges intézkedéseket nem tették meg, esetleg az előtársaság javára és nevében jogok szerzése, kötelezettségek vállalása véggett további jognyilatkozatokat tettek. A német GmbHG. a kérdést akként rendezi, hogy a társaság már ebben a stádiumban is gazdasági tevékenységet fejthet ki, azonban köteles jogügyletei során az „in Gründung” (GmbH i.Gr./bejegyzés alatt) megjelölést használni. A bejegyzéssel az előtársaság teljes értékű GmbH-vá válik, és az előtársaság kötelezettségei átszállnak a GmbH-ra, de a bejegyzés elutasítása esetén a veszteséget a tagok viselik arányosan.<sup>23</sup> A hatályos magyar normák is kötelezővé teszik egyébiránt az előtársaságok számára a „bejegyzés alatt” vagy a „b. a.” toldat használatát a cégnév után.

### 3.2. Az egyszemélyes társaság felelősségi rendszere

Egyszemélyes korlátozott felelősségű társaságnál és egyszemélyes részvénytársaságnál az egyedüli tag, illetve részvényes a vezető tisztségviselő részére írásban utasítást adhat, amelyet a vezető tisztségviselő végrehajtani köteles, de ez esetben mentesül a felelősség alól, így tehát ebben az esetben az utasítási és a hatáskörrelvonási tilalom nem érvényesül. Az egyszemélyes korlátozott felelősségű társaság tagjának az alapító okiratot módosító azon határozata, amellyel feljogosítja magát a vezető tisztségviselő hatáskörének elvonására és részére írásbeli utasítás adására, érvénytelenség címén sikerrel nem támadható – fejt ki a Kúria, régebbi nevén a Legfelsőbb Bíróság.<sup>24</sup> Akkor azonban, amikor az egyszemélyes társaság tulajdonosa látja el a vezető tisztségviselői feladatokat is, magát a társaságot gyakorlatilag a tulajdonos tag jelenti, így nyilvánvalóan nem fogja az okozott kárt saját magán számon kérni, nem indul kártérítési per. Az egyszemélyes társaság tagjának, aki egyben vezető tisztségviselő is, hátrányos üzletpolitikájára figyelemmel, a tagi korlátlan felelősségét is meg lehet állapítani a harmadik Gt. alapján. A vezető tisztségviselői minőségben harmadik személynek okozott károkért a tag fog korlátlanul felelni, ebben az esetben a társaság másodlagos kártérítési igénye a vezető tisztségviselővel szemben nem érvényesíthető. Ebből eredően az egyszemélyes társaságnál a vezető tisztségviselők felelőssége gyakorlatilag nem értelmezhető.<sup>25</sup>

### 3.3. Felelősség az adatbejelentés kapcsán

Az adatbejelentési kötelezettség változatlanul a vezető tisztségviselő kötelezettsége a cégbíróóság felé, és így a vezető tisztségviselők korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a társa-

<sup>23</sup> HENDRYCH, Carsten: *A német társasági jog áttekintése*. Napi Jogász 2001/6, 38.

<sup>24</sup> BH 2007, 303.

<sup>25</sup> KÁROLYI Géza: *Az egyszemélyes társaság tagjának és vezető tisztségviselőjének felelősségéről*. Gazdaság és Jog 1999/3, 11.

sággal szemben azokért a károkért, amelyek a bejelentett adat, jog vagy tény valótlanágából, illetve a bejelentés késedelméből vagy elmulasztásából származnak, ideértve azt is, ha a számviteli törvény szerinti beszámoló, valamint a kapcsolódó üzleti jelentés összeállítása és nyilvánosságra hozatala nem a számviteli törvény előírásainak megfelelően történt. Az utóbbi rendelkezések már a harmadik Gt. módosított specialitásai a korábbi társasági joganyagokkal szemben.<sup>26</sup>

A törvény megtartotta a kft.-k esetében a tagjegyzék intézményét, változatlanul akként, hogy – mivel az üzletrész átruházása a társasági szerződés módosítását nem igényli – a hitelezők, illetve más kívülálló személyek a társaság tagjairól kizárólag a tagjegyzék útján szerezhetnek információt. A német jogban a szövetkezetek igazgatósága is vezet tagjegyzéket<sup>27</sup>. A tagjegyzék a cégnyilvánosság elve alapján a cégbíróságnál bárki által megtekinthető, így annak mindig naprakésznek kell lennie, ezért a változások bejelentéséért való felelősség a társaság ügyvezetőjét terheli mint sajátosan nevesített adatbejelentési kötelezettség. A bírói gyakorlat szerint,<sup>28</sup> ha a kft. ügyvezetője a cégbíróságnak nem jelenti be a tagok személyében az üzletrész átruházása folytán bekövetkezett tagváltást, nyilatkozatát a bíróság nem pótolhatja. A kártérítési felelősséget megalapozza a taggyűlési jegyzőkönyv és a határozatok könyve vezetésének elmulasztása. A törzstőke-leszállítás esetén fennálló ügyvezetői kötelezettség abban áll, hogy a törzstőke leszállítását kimondó határozatról az ügyvezető a hirdetményt köteles közzétenni. A hitelezőknek az igényeit, akik a társaságnál a határidő alatt jelentkeztek, és a törzstőke leszállításához nem járultak hozzá, ki kell elégíteni, vagy számukra biztosítékot kell nyújtani. A részvénytársaságok esetében a cégbírósághoz intézendő bejelentési kötelezettség az igazgatóságot mint testületet terheli, e kötelezettség teljesítéséért az igazgatóság tagjai egyetemlegesen felelnek. Az igazgatóság tagjai közötti munkamegosztás harmadik személyekkel, így bíróságokkal szemben is hatálytalan. Nincs jelentősége annak, hogy az igazgatóság tagjai valamely feladat ellátásával valamelyik igazgatósági tagot vagy más képviselőt bíznak meg. Az egyszemélyes társaságnál értelemszerűen kizárt a taggyűlés vagy közgyűlés.

#### 3.4. A polgári jogi felelősségi rendszer alkalmazása

A vezető tisztségviselők az ügyvezetés körébe tartozó feladataikat az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal a társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ellátni, kivétel a wrongful trading esete. A hazai bírói gyakorlatban már az első társasági törvény hatályban léte időszakában is megjelentek a vezető tisztségviselők felelőségével kapcsolatos jogviták. E pereknek köszönhetően rögzült a joggyakorlatban mindenekelőtt, hogy a vezető tisztségviselő kártérítési felelőssége a polgári jog általános szabályai szerint áll fenn akkor is, ha a társasággal munkaviszonyban áll. Csak akkor mentesülhet e felelősség alól, ha bizonyítani tudja, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Az általános elvárhatóság a gazdasági társaságokról szóló törvényben a vezető tisztségviselőkkel szemben támasztott fokozott gondosságot jelenti.<sup>29</sup> Miután a Ptk.-ban írt valamennyi kártérítési szabálynak érvényesülnie kell, így a bírói gyakorlat iránymutatása alapján példának okáért a kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettséget is vizsgálni kell

<sup>26</sup> Beiktatta a 2007. évi CXXVI. tv. rendelkezéseit 2008. 01. 01-től kell alkalmazni, első alkalommal a 2008. évben induló üzleti évről készített számviteli törvény szerinti beszámoló vonatkozásában.

<sup>27</sup> GenG. 30. § (1) Der Vorstand ist verpflichtet, die Mitgliederliste zu führen.

<sup>28</sup> EBH 2004, 1135.

<sup>29</sup> BH 2001, 594.

a károsult oldalán.<sup>30</sup> A cégbíróági beadványok benyújtásának elmulasztása, a társaság legfőbb szerve összehívásának elmulasztása, a tájékoztatás elmulasztása, a munkáltatói jogok gyakorlása során történő károkozás, versenytilalmi előírások megszegése, titoktartási kötelezettség megszegése és a képviseleti jogosultság túllépése, valamint pénzügyi, adminisztrációs kötelezettségek elmulasztása a társaságnak okozott károk közé sorolható, csakúgy, mint az árverés kitűzésének elmulasztása.<sup>31</sup> A felelősség biztosítása már egy régebben felvetett megoldási javaslat,<sup>32</sup> mert a Ptk. 318. §-ának szabályán keresztül érvényesül a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdése, ami azt is jelenti, hogy a 339. § (2) bekezdése nem alkalmazható, vagyis a kártérítés mérsékleetének nincs helye [Ptk. 318. § (1) bekezdés]. A vezető tisztségviselő tehát bármilyen nagy kárért is teljes felelősséggel tartozik, ami indokoltá teheti a felelősségbiztosítást intézményének az alkalmazását<sup>33</sup>, azonban ennek a kivitelezése, a biztosítói oldalról való kockázata és a feltételek kidolgozatlansága, a kockázat mértéke miatt kissé háttérbe szorult. A biztosítónak a szerződésben kellene vállalnia, hogy díjfizetés ellenében mentesíti a biztosítottat a kártérítés kötelezettsége alól olyan kárigény esetén, amely az általa tanúsított magatartásból ered.<sup>34</sup>

A vezető tisztségviselő felelőssége kontraktuális felelősségtípus, mivel a gazdasági társaság és a vezetői tisztségviselő között szerződéses jogviszony áll fenn. Ezért a kártérítést méltányosság alapján a bíróság nem mérsékelheti. A Gt. tehát behozza a polgári kötelmi jogban érvényesülő diszpozitivitást, vagyis a felelősség korlátozhatósága, kizárhatósága tekintetében is a polgári jogi szabályok alkalmazását írja elő. A vezető tisztségviselő feladatait a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján köteles ellátni. Az elismert vállalatcsoport esetében a főszabálytól eltérően alakul a vezető tisztségviselő jogi helyzete, kötelezettsége és felelőssége.<sup>35</sup>

Alapvetően a társasági tagok általános gazdasági jogi és cégjogi ismeretének a hiánya is oka lehet annak, hogy a tisztségviselők ellen kis számban indulnak kártérítési perek. A működő társaságoknál a tagok a legfőbb szerv útján kártérítés iránti igénnyel nemigen fordulnak a tisztségviselőik ellen, gyakran azért sem, mert a munkájuk természetét nem igazán látják át. Ezen túlmenően a kártérítési jog nem tekinti jogellenesnek azokat a károkozó magatartásokat, amelyek jogellenességét jogszabály kizárja. Ilyen rendelkezést tartalmaz például a Ptk. 342. § (2) bekezdése, mely szerint nem jár kártérítés, ha a kárt a károsult belegegyezésével okozták, és a károkozás társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet. Az esetek többségében a tagot kizárólag – tőkeegyesítő társaságoknál – az esetleges nyereségrészesedés léte vagy hiánya érdekli közvetlenül. Nagyon minimális azon perek száma, ahol a tagok a társaság nevében fordulnak igényükkel a bírósághoz. A társaság tagja közvetlenül, saját javára akkor sem érvényesíthet kártérítési igényt a vezető tisztségviselővel szemben, ha a vezető tisztségviselő által a társaságnak okozott kár közvetve a társaság tagjának a vagyonában is csökkenést okoz. A bíróság szerint a közvetlen károsult a társaság, ezért főszabály szerint a társaság a saját javára érvényesíthet igényt a vezető tisztségviselővel szem-

<sup>30</sup> BH 2003, 124.

<sup>31</sup> SZABÓ Gábor: *A gazdasági társaság vezető tisztségviselője által harmadik személynek okozott károk megtérítésének egyes kérdései*. Gazdaság és Jog 2001/10, 12.

<sup>32</sup> MISKOLCZI BODNÁR Péter: i. m. 5.

<sup>33</sup> WELLMANN György: *A vezető tisztségviselők polgári jogi felelőssége*. Gazdaság és Jog 1996/12, 10.

<sup>34</sup> SZIGETI Adrienn: *A társaságok vezető tisztségviselőinek felelőssége*. Cég és Jog, 1999/10, 6.

<sup>35</sup> TÖRÖK Tamás: *Felelősség a társasági jogban*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 311.

ben<sup>36</sup>. Ilyen jogcímen történő igényérvényesítéshez meg kell jelölni a keresetben, hogy a jogellenes magatartást mivel valósította meg az alperes vezető tisztségviselő, a társaságot ért kár összegét; bizonyítani kell az okozati összefüggés meglétét. A vezető tisztségviselők esetén a felróhatóságot, az átlagosat meghaladó elvárhatósági mértéknek megfelelő gondosság elmaradását kell megjelölni. Ez nem mindig tekinthető egyszerű feladatnak abban a szegmensben sem, hogy a tagok az esetek nagyobb százalékában laikus személyek. A társaság képviselétét a perben a vezető tisztségviselő látja el. Azokban az esetekben, amikor az alperes a társaság vezető tisztségviselője vagy alperesként a kártérítési igény vele szemben is előterjesztésre került, a perben egyértelműen a társaságot nem képviselheti. Amennyiben a társaságnak több vezető tisztségviselője is van, akik önálló cégjegyzési joggal rendelkeznek, a perben nem álló vezető tisztségviselőn kívüli másik vezető tisztségviselő látja el a társaság képviselétét. Ha minden vezető tisztségviselő alperesként perben áll, akkor a perben a társaságot a felügyelő bizottság által kijelölt felügyelő bizottsági tag képviselheti, ha nincs felügyelő bizottsága vagy ha valamennyi tagja alperesként perben áll, a bíróságnak a társaság képviselétére ügygondnokot kell kirendelnie. Az alperesek egyetemleges marasztalására irányuló kereset nem vonja maga után önmagában az elbírálás szükségképpen egységességét. A pertársak ugyanis eltérő védekezést, önálló, a másik pertárs felelősségét nem érintő kifogásokat is előterjeszhetnek. Az alperesként perelt vezető tisztségviselők tehát nem alkotnak egységes (kényszerű) pertársaságot.<sup>37</sup> Nincs akadálya a tagok által történő ügyvédi megbízásnak sem.<sup>38</sup>

A kárfelelősséget tipikusan az alapozza meg, ha a vezető az elvárható fokozott gondosságot elmulasztotta, a társaság érdekei elsődlegességét – adott esetben a hitelezők érdekeit – figyelmen kívül hagyta, a jogszabályok be nem tartásából a társaságnak okozott kárt és az ügyvezetési kötelezettségeket vétkesen megszegte. Osztotta a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság álláspontját, hogy önmagában egy helytelen gazdasági döntés, ami utóbb tévesnek bizonyul, nem alapozza meg a vezető tisztségviselő kártérítési felelősségét<sup>39</sup>. Az azonban mindenképp problematikusnak mutatkozik, hogy a vezető tisztségviselők által okozott kár tekintetében a vezető tisztségviselők tagokkal szembeni felelősségi alapú helytállási kötelezettsége „túléli” a társaságot, mert a jogalkotó az igényérvényesítésére törvényi engedménnyel olyan felelősségi jogviszonyt konstruált, mert a társaság utolsó tagjait jogosítja fel a kárigények érvényesítésére. Annak az elismerése is valahol hiányzik, hogy a társaságnak okozott kár lényegében a tulajdonos tagoknak okozott kár a tagi vagyoni státuszából következően.<sup>40</sup>

A polgári jog általános szabályaihoz igazodva az együttes képviselési joggal rendelkező vezető tisztségviselők, illetve testületi ügyvezetés esetén a vezető tisztségviselők felelőssége egyetemleges. Ettől eltérő szabály irányadó a testületi ügyvezetés tagjára abban az esetben, ha a kárt a testület határozata okozta. Ebben az esetben mentesül a felelősség alól az a tag, aki a döntésben nem vett részt (nem volt jelen a döntéskor, illetve az ülésen), illetve a döntésben részt vett, de a határozat ellen szavazott. Álláspontom szerint a tartózkodás is nemleges szavazatnak minősül, de e tekintetben értékelhető joggyakorlat eddig nem alakult

<sup>36</sup> BH 1997, 329.

<sup>37</sup> BH 2001, 285.

<sup>38</sup> BH 2006, 31.

<sup>39</sup> GABÁNYI Józsefné–BODOR Márta: *A társasági és cégjogi határozatok gyűjteménye*. KJK, Budapest, 2003, 42.

<sup>40</sup> MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *A gazdasági társaságokról szóló törvény magyarázata*. KJK., Budapest, 2002, 184.

ki<sup>41</sup>. A jogalkotó azonban megelőzhetné volna ezen bizonytalanságot, és nem lenne kénytelen ezt a jogalkalmazásra hagyni, ha beépíti a törvény szövegébe, hogy a tartózkodó tag is mentesül a felelősség alól. A korábbi szabályokkal azonos az együttes képviseleti joggal rendelkező vezető tisztségviselők és a testületi ügyvezetés tagjainak felelőssége, a Ptk. közös károkozásra vonatkozó szabályok szerint egyetemlegesen felelnek a saját társaságnak okozott kárért. Ha a kárt a testületi ügyvezetés határozata okozta, az a vezető tisztségviselő vagy a testületi ügyvezetésnek az a tagja mentesül a felelősség alól, aki a határozathozatalban nem vett részt vagy a határozat ellen szavazott, amit az új Gt. hatálybalépéséig be is kellett jelenteni a felügyelőbizottsághoz, amely kötelezettség megszűnt. Nem egyértelmű azonban, hogy milyen okból rögzíti a törvény a Ptk. közös károkozások szabályaira való utalást. Az a vezető tisztségviselő, aki nem vett részt a károkozó cselekményben, vagy az ellen szavazott, nem is tehető felelőssé. A közös károkozás esetén csak a külső jogviszonyokban, így a cég és a vezető tisztségviselők közötti viszonyban áll fenn egyetemlegesség, a közös károkozók egymás közötti, belső viszonyában pedig felróhatóságuk arányában kell megosztani a kárt, ha pedig a felróhatóság aránya nem állapítható meg, akkor a kár egyenlő arányban oszlik meg, ahol alkalmazni kell a Ptk. 344. (2) és (3) bekezdését. A kárt tehát több személynek közösen kell okoznia, és valamennyiüknek felróhatóan kell eljárniuk, vagyis a polgári jogi kárfelelősség négy alapfeltételének mindenkinél személyében megállapíthatónak kell lennie. Ha tehát a kárt csak az egyik önálló eljárásra (cégjegyzésre) jogosult vezető tisztségviselő okozza, akkor a másik vezető tisztségviselő ezért egyáltalán nem tehető felelőssé. Elképzelhető viszont olyan tényállás, amikor az adott jogilag releváns cselekményt mindegyiküknek kötelessége lett volna megtenni, és bár azt bármelyikük önállóan is megtehetné volna, egyikük sem tette meg azt. Ilyen esetben a cégjegyzési joggal rendelkező vezető tisztségviselők – mint közös károkozók – felelőssége is egyetemleges lesz. A lényeg tehát az, hogy ha több vezető tisztségviselő részéről is személyükben megállapítható a vétkes kötelességszegés, akkor a polgári jog szabálya [Ptk. 344. §-ának (1) bekezdése] alapján felelősségük anélkül is egyetemleges lesz, hogy a Gt. ezt külön kimondaná.<sup>42</sup>

Változatlan a szabály, hogy a társaság felelős azért a kárért, amelyet vezető tisztségviselője e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott. Kívülállónak minősül a társaság tagja is.<sup>43</sup> Ha a vezető tisztségviselő e minőségében eljárva harmadik személynek kárt okoz, akkor ezért a kárért a társaság felel.

A Legfelsőbb Bíróság egy némileg problémás ügyben azt állapította meg,<sup>44</sup> hogy az ügyvezető bűncselekmény elkövetésével kárt okoz, akkor nem hivatkozhat arra, hogy a harmadik személlyel szemben a társaság felel, mert az ügykörébe tartozó tevékenységet látott el, így a felelőssége fennáll. Ebben az esetben azonban a társaság megszabadulhatna a felelősség alól arra történő hivatkozással, hogy a vezető tisztségviselő bűncselekményt követett el, ami az általános elvet áttörné. Ebből eredően álláspontom szerint a vezető tisztségviselő bűncselekménnyel okozott magatartásának következtében is a társaság felel kifelé, harmadik személyek felé, azonban a társaság regressz igénye fennmarad a vezetővel szemben.

<sup>41</sup> SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *Társasági törvény, cégtörvény*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006, 99.

<sup>42</sup> WELLMANN György: *A vezető tisztségviselők és fb. tagok felelőssége az új Gt.-ben*. *Gazdaság és Jog*, 1998/9, 5.

<sup>43</sup> Ezzel ellentétes állásponton: MIHALIK Péter: *Jogesetek a vezető tisztségviselők körében*. *Ügyvédek Lapja*, 2005/4, 31.

<sup>44</sup> BH 2004, 408.



A Gt. nem tiltja – a korábbi Gt. sem tiltotta –, hogy az igazgatóság, a feladatainak gyakorlása során – amennyiben azt szükségesnek látja – közreműködő segítségét vegye igénybe. Különösen indokolt ez abban az esetben, ha az igazgatósági határozat tartalma speciális szakismeretet igénylő előzetes eljárás eredményének függvénye.<sup>45</sup> A Gt. a gazdasági társaságok vezetési rendszerének jogi alapstruktúráját szabályozza, így nincs akadálya annak, hogy a tagok, illetve a taggyűlés, rt.-nél az igazgatóság, a Gt.-ben nem szabályozott más szerveket is létrehozzanak, akár a társaság működésén kívül, de a társaság működésével kapcsolatban (pl. szindikátusi ülés), akár a társaságon belül (pl. tanácsadó testület, bizottságok). Ezek fakultatív szervek, és a Gt. alapján intézményesített szervek jogállását, hatáskörét és felelősségét nem érinthetik.<sup>46</sup>

A második Gt.-hez hasonlóan a társasági joganyag akként rendelkezik, hogy a társaság jogutód nélkül történő megszűnése után a vezető tisztségviselőkkel szembeni kártérítési igényt – a jogerős cégbírósági tőrléstől számított egy éves jogvesztő határidőn belül – a társaság cégbírósági tőrlésének időpontjában tagsági jogviszonyban álló tagok, illetve részvényesek érvényesíthetik. Ha a tag felelőssége a cég kötelezettségeiért a társaság fennállása alatt korlátozott volt, a kártérítési igényt a tag a társaság megszűnésekor felosztott vagyontól az őt megillető rész arányában érvényesítheti. A vezető tisztségviselők feladatukat a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ellátni. Bár a társaság érdekei általában megegyeznek a tagok érdekeivel, esetenként előfordulhat olyan érdekösszeütközés, amely során nagy jelentősége lehet a törvényben megfogalmazott előírásnak. A törvényi kivételt az elismert vállalatcsoport képezi.

### 3.5. A wrongful trading a magyar társasági jogi szabályozásban

A harmadik Gt. lényeges új előírást is tartalmaz, mikor kimondja, hogy a társaság fizetőképzetlenségével fenyegető helyzet bekövetkezése esetén a vezető tisztségviselők a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ügyvezetési feladataikat ellátni, és felhatalmazza a csődtörvényt, hogy e kötelezettség felróható megszegése esetén előírja a vezető tisztségviselők hitelezőkkel szembeni helytállási kötelezettségét. A vezető tisztségviselők felelősségére nézve – bár a második társasági törvény elvi megközelítését megőrzi –, szabályait több tekintetben is módosítja és továbbfejleszti a hatályos jogszabály. Ekként beilleszti a jogrendszerbe a wrongful trading intézményét annak érdekében, hogy a társaság ügyvezetését csökkenti helyzetben visszatartsa a hitelezői érdekeket sértő, indokolatlan mértékű kockázatvállalástól. A törvény szerint a társaság fizetőképzetlenségével fenyegető helyzet bekövetkeztét követően, a vezető tisztségviselők ügyvezetési feladataikat a társaság hitelezői érdekeinek elsődlegessége alapján kötelesek ellátni. Hangsúlyozni kell, hogy itt még csak veszélyhelyzetről beszélnek a jogszabályok, mert ha túl korán tért át a hitelezői érdekek szolgálatára a vezető, akkor a tagok kifogásolhatják eljárását, ha már későn, akkor pedig a hitelezők érvényesíthetnek vele szemben igényt. A veszélyhelyzet érzékelésekor a tőkeegyesítő társaságok legfőbb szervét összehívni köteles.

A fizetőképzetlenséggel fenyegető helyzet beálltának s ebből eredően a vezető tisztségviselőt terhelő új típusú kötelezettségnek két következménye van. Egyrészt a Gt. szerinti felelősségi rendszer megváltozása, másrészt pedig Cstv. szerinti felelősségi szabály belépése. Kimentheti magát a felelősség alól akkor a vezető, ha bizonyítani tudja, hogy a hitelezők

<sup>45</sup> GABÁNYI–BODOR: i. m. 43.

<sup>46</sup> GÁL Judit–PÁLINKÁSNÉ MIKA Ágnes: *Társasági jogi perek. HVGOrac Lap- és Könyvkiadó Kft.*, Budapest, 2007, 376.

érdekeinek elsődlegessége alapján úgy járt el, ahogy az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható, azonban az mindenképpen rögzíthető, hogy ebből a szabályból kimaradt a felelősség kimondása, mert tartalma szerint ténymegállapításra való igényt fogalmaz meg, de nincs olyan mondata, amelyiknek a megállapításhoz felelősségi következményt telepítene. A Gt. annak a sanszáról beszél, hogy külön törvény helytállási kötelezettséget állapítson meg, de maga nem rögzíti a felelősséget. A Cstv. rendelkezése ugyancsak nem írja elő azt, hogy az adott feltételek mellett a vezető tisztségviselőt felelősség terhelné, mert csupán azt rögzíti, hogy a hitelező vagy a felszámoló a felszámolási eljárás ideje alatt keresettel kérheti a bíróságtól annak megállapítását, hogy azok, akik a gazdálkodó szervezet vezetői voltak a felszámolás kezdő időpontját megelőző három évben, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladataikat nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látták el (beleértve a környezeti terhek rendezését is), és ezáltal a társasági vagyoni keresetben meghatározott mértékben csökkent. Ez tehát megállapítási és nem marasztalási kereset.<sup>47</sup> Ebben a kérdésben az ítélkezési gyakorlatnak kell utat törni, azaz a vezető tisztségviselőtől elvárható-e a perindítás, ha az a hitelezői érdekek védelmét szolgálja, vagy sem<sup>48</sup>. A fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezte az az időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességkor kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket. Ha többen közösen okoztak kárt, felelősségük egyetemleges. A vezető mentesülését az adja, ha bizonyítja, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően az adott helyzetben elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői veszteségek csökkentése érdekében. Amennyiben a vezető a felszámolás kezdő időpontját megelőzően nem tett eleget az adós éves beszámolója – összevont, ergo konszolidált éves beszámolója – letétbe helyezési és közzétételi kötelezettségének, a hitelezői érdekek sérelmét vélelmezni kell. Ez a mentesülési ok hasonlatos ugyan az általános kártérítési szabályok között található mentesülési okra, azonban hiányzik belőle az adott helyzetben általában elvárható magatartásra való utalás. Az angol Insolvency Act szerint a szándékosan megvalósított csalárd gazdálkodásnak (fraudulent trading), illetőleg gondatlanul megvalósított jogszerűtlen gazdálkodásnak (wrongful trading) minősül minden eljárás, amely a társaság hitelezőjének megkárosítását eredményezi. A Csődtörvény szabályozza az árnyékigazgató vagy árnyékvezető<sup>49</sup> fogalmát is – az angolszász shadow director<sup>50</sup> – mert a gazdálkodó szervezet vezetőjének minősül az a személy is, aki

<sup>47</sup> A Pp. 123. § szerint.

<sup>48</sup> BALÁSHÁZY Mária: *A kisebbségi jogok a társasági törvényben*. Gazdaság és Jog 2007/5, 11.

<sup>49</sup> Árnyékigazgatónak nevezi pl. TÖRÖK Tamás is *Felelősség a társasági jogban* c. művének 335. oldalán, míg árnyékvezetőnek KISFALUDI András *Társasági jog* c. könyvének 164. oldalán. A Cstv. indokolása is utóbbi fogalmat használja. Bevezetését a magyar jogba már 2000-ben javasolja GADÓ Gábor: *A társasági és a cégjogi szabályozás továbbfejlesztésének irányai*. Gazdaság és Jog, 2000. július–augusztus számának 11. oldalán.

<sup>50</sup> Az Insolvency Act 251 § szerint: "director" includes any person occupying the position of director, by whatever name called; "shadow director", in relation to a company, means a person in accordance with whose directions or instructions the directors of the company are accustomed to act (but so that a person is not deemed a shadow director by reason only that the directors act on advice given by him in a professional capacity). Ezzel egyezően a Companies Act szerint: 250. § In the Companies Acts "director" includes any person occupying the position of director, by whatever name called. 251. § (1) In the Companies Acts "shadow director", in relation to a company, means a person in accordance with whose directions or instructions the directors of the company are accustomed to act. (2) A person is not to be regarded as a shadow director by reason only that the directors act on advice given by him

a gazdálkodó szervezet döntéseinek meghozatalára ténylegesen meghatározó befolyást gyakorolt.

Ekként a vezető tisztségviselőkön kívül tehát meg lehet indítani a pert olyan személyek ellen is, akik formálisan nem hozhattak üzleti döntéseket a társaságnál, de tényleges helyzetüknél fogva hatást gyakoroltak a társasági döntésekre. Az alperes nem csak a perindítás idején vezető tisztségviselői pozícióban lévő személy lehet, hanem az is, aki a felszámolás kezdő időpontja előtti három évben vezető tisztségviselő volt. A három éves időintervallum azt a jogalkotói elképzelést fejezi ki, hogy a „krach” oka nem lehet olyan magatartás, ami a fizetéseképtelenség megállapítása előtt több mint három évvel történt. Pedig előfordulhat, hogy a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetben felvett hosszú távú hitel csak hosszabb idő után vezet a társaság fizetéseképtelenségéhez, ám az nem alapozza meg a vezető tisztségviselő felelősségét, ha a fizetéseképtelenség bekövetkeztéig három év eltelt. Ezzel a rendelkezés nem feltétlenül éri el a célját, így célszerű lenne a rendelkezést úgy megfogalmazni, hogy magatartáshoz, ne pedig időmúláshoz legyen köthető, nem érintve természetesen az általános elévülésre vonatkozó rendelkezéseket.

A Cstv. 63. § (3) bekezdése valamennyi, a perben érvényesített hitelezői igény arányos kielégítését írja elő, s nem utal a felszámolási eljárásban követendő kielégítési sorrendre, a sokszor vitatott és az Alkotmánybíróság előtt is gyakran támadott Cstv. 57. § (1) bekezdésre, ami azért meglepő, mert ez a felelősség annak a társasági vagyonnak a pótlására szolgál, ami a társasági vagyonként a hitelezők rendelkezésére állhatott volna a felszámolási eljárásban – ahol viszont a kielégítési sorrendnek alapvető jelentősége van. A lefolytatott végrehajtás eredménytelen volta vagy a csődeljárásban kötött egyezség nem teljesítése, az elismert tartozás esedékességet követő ki nem egyenlítése egyértelműen jelzi adós gazdálkodásban fennálló problémákat.<sup>51</sup> További problémát okoz, hogy a hitelezők korántsem egyenesen ítélik meg a különböző lehetőségeket. Az a hitelező, aki maga is a fizetéseképtelenség küszöbén áll, nem várhat hosszú ideig, míg a kishitelezők is többnyire követelésük minél gyorsabb kiegyenlítését kívánják. A nagy összegű követeléssel rendelkező hitelezők hajlamosabbak a későbbi, de nagyobb hányadú kielégítés mellett dönteni, azonban azok a hitelezők, akiket a követelések rangsorának hátsó részébe tartoznak, és így tudják, hogy az adós likvidációja során az ő követelésükre nem jut fedezet, a reorganizáció pártján állnak.<sup>52</sup> A vezetőkkel szembeni marasztalási perben a kielégítési sorrendben hátrébb álló hitelező a felszámolási eljárásban öt megelőző hitelezővel együtt kaphat kielégítést, s kettőjük között csak a követeléseik aránya dönti el részesedésüket. Ha a sorrendben hátrébb álló hitelezőnek nagyobb követelése van, akkor a vezető tisztségviselőtől nagyobb összeget fog tudni behajtani, mint a hozzá képest a felszámolási eljárásban privilegizált hitelező.<sup>53</sup> „Megállapítható, hogy a hitelezőknek nemcsak hogy nincs közös érdeke, hanem érdekeik egymással

---

in a professional capacity. (3) A body corporate is not to be regarded as a shadow director of any of its subsidiary companies for the purposes of general duties of directors, transactions requiring members' approval, or contract with sole member who is also a director, by reason only that the directors of the subsidiary are accustomed to act in accordance with its directions or instructions.

<sup>51</sup> KÁROLYI Géza–PRUGBERGER Tamás: *A magyar fizetéseképtelenségi jog hatályos szabályozásának kritikai értékelése a nyugat-európai rendszerek tükrében*. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter–PRUGBERGER Tamás (szerk.): *Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja*. Novotni Kiadó. Miskolc, 2005, 141.

<sup>52</sup> MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A reorganizáció igények és lehetőségek a magyar fizetéseképtelenségi jogban*. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter–PRUGBERGER Tamás (szerk.): *Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2005, 209.

<sup>53</sup> KISFALUDI András: *Társasági jog*, 163–165.

ellentétben állnak, ugyanis az egyik hitelező követelésének kielégítése ahhoz vezethet, hogy a másik (többi) hitelező követelése kielégítetlenül marad. Nem létezik fizetéseképtelenségével fenyegető helyzetbe jutott gazdasági társaság hitelezőinek közös érdeke, a vezető tisztségviselő nem képes ahhoz igazodni.”<sup>54</sup> Mindez tehát irreális, teljesíthetetlen követelményt támaszt a vezető tisztségviselővel szemben.

A csódtörvény e követelmény felróható megszegése esetére, ha a cég fizetéseképtelenné válik, előírja a vezetőknek a hitelezőkkel szembeni helytállási kötelezettségét. Ezzel átlép egy olyan faktorba, ami elvi szinten ugyan megmagyarázható, azonban gyakorlatilag valamivel nehezebben. Ez talán a felelősségi rendszer legvitatottabb rendelkezéseinek egyike a társasági joganyagban, hiszen a vezető tisztségviselők a tulajdonosoktól, a tagoktól nyerik legitimációjukat, ezen személyek érdekeinek az elsődlegessége kell, hogy vezérelje a vezető tisztségviselőket eljárásuk során. A törvény talán szerencsésebb módon is nyúlhatott volna a kérdéshez, és egy korrekt eljárásra és érdekvédelemre kellett volna, hogy kötelezze a csődközeli helyzetben lévő cégek vezetőit, szemben az egyoldalú hitelezői érkorientáltsággal.

### 3.6. A mentesülés törvényi esete

A törvény a társasági szerződés rendelkezése alapján módot ad – csakúgy, mint a régi Kereskedelmi törvény – az ún. felmentvény jogintézményének alkalmazására is. A gazdasági társaság éves taggyűlésén vagy közgyűlésén a tagok, illetve részvényesek dönthetnek úgy, hogy a vezető tisztségviselők előző évi munkáját a törvényi, alapszabályi elvárásokhoz képest megfelelőnek tartják-e. Amennyiben igen, akkor a társaság utóbb nem vonhatja felelősségre az ügyvezetést arra hivatkozással, hogy a társaság érdekeivel össze nem egyeztethető módon járt el. Szövegrészből egyértelműen az következik, hogy a legfőbb szerv határozat formájában adhatja meg a felmentvényt. Minden egyes felmentvényt tehát szabályszerű határozatba kell foglalni, minden egyes határozatról külön-külön kell szavaznia a legfőbb szerv ülésén jelenlévő tagoknak (részvényeseknek). A vezető tisztségviselő rosszhiszemű, a tagokat vagy részvényeseket megtévesztő eljárása esetére természetesen a bírósághoz fordulás joga biztosított. A vezető tisztségviselők és tagok közötti bizalmi viszonyt erősíti, korlátozva egyben a későbbiekben előterjesztendő kártérítési igények érvényesíthetőségének a megalapozottságát a Gt. új rendelkezése, amely lehetőséget ad évről évre a társaság tagjainak, hogy az eltelt üzleti év kapcsán értékeljék a vezető tisztségviselők munkáját, és felmentvényt adjanak részére, amely – addig, amíg bíróság jogerős ítélettel meg nem állapítja, hogy a felmentvény megadásának alapjául szolgáló információk illetve adatok valótlanok, hiányosak voltak – tanúsítja, hogy a jogszabályoknak megfelelően tevékenykedtek. Ennek lehetőségét a társasági szerződésben kell biztosítani.<sup>55</sup>

## 4. Összegzés

A 2013. évi V. törvénnyel szabályozott új Polgári Törvénykönyv igyekszik pontosítani a vezető tisztségviselő felelősségét, és látszik a törekvés a társaságok megerősítése. A szabályozás elvi alapja alakul át már abban a szegmensben is, hogy az elkülönült társasági törvényt a Ptk. egyik könyve váltja. A polgári joganyagban rendezett társasági jogi könyv mellett el kell, hogy készüljön egy új cégtörvény, mely quasi az eljárási törvénye az anyagi

<sup>54</sup> TÖRÖK Tamás: *Felelősség a társasági jogban*, 335.

<sup>55</sup> GÁL Judit–PÁLINKÁSÉ MIKA Ágnes: i. m. 390.

jogi társasági jogi rendelkezéseknek. Az új cégjogi és csődjogi szabályozás során nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a megállapításokat és javaslatokat,<sup>56</sup> melyek a vezető tisztségviselőket is érinthetik. Egyértelműen kell álláspontom szerint a vezetői felelősséget meghatározni, mely elsősorban a feladatok pontos rögzítésében és annak körülhatárolásában és számonkérhetőségében merül ki. Célszerű lehet különbséget tenni társadalmi felelősséget vállaló társaságok és a kizárólag profitorientált társaságok között, ezek vezetési rendszerét, irányítási és ellenőrzési struktúráját eltérően, a társaságok sajátosságai alapján kellene meghatározni. A rendszert jóval átláthatóbbá kellene tenni abban a körben is, hogy a vezető tekintetében a korrekt eljárás lenne az elvárhatósági limit, nem pedig a nehezen megfogható, jelen szabályozásban rögzített tulajdonosi, illetőleg a fizetéseképtelenség veszélye esetén a hitelezői érdek.

---

<sup>56</sup> Lásd LŐRINCZI : i. m. 132–133. oldalon megfogalmazott javaslatait.





## **AZ EU ÉS MAGYARORSZÁG VÍZSTRATÉGIÁJA. ELEMZÉS A JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS A MAGYAR KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN\***

SZILÁGYI JÁNOS EDE\*\*

A XXI. század egyik kiemelkedő jelentőségű környezeti elemének, illetve természeti erőforrásának, a víznek meglehetősen nagy szabályanyaga alakult ki az Európai Unió és a nemzetek jogában. Jelen tanulmány az EU 2012-es vízügyi stratégiáját és a magyar vízstratégia 2013-as tervezetét kívánja bemutatni, annak főbb szabályozási csomópontjaira koncentrálni. Jelen tanulmány egy nagyobb kutatás része, amely kutatásban a környezeti vonatkozásokon túl a vízhez kapcsolódó egyéb szabályozási kérdések is szerepelnek.

**Kulcsszavak:** vízjog, EU-jog, Víz-keretirányelv, EU-vízstratégia (Blueprint), magyar vízstratégia tervezete.

Being one of the most substantial environmental elements and natural resources in the 21<sup>st</sup> century, a significant legislation concerning waters has been adopted in the EU and in the Member States. The aim of the present article is to analyse the EU's water strategy (i.e. the Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources) and the 2013 draft of the Hungarian water strategy focusing on the main legislative issues. This article is part of a more comprehensive research, in which other water-related legislative questions are dealt with.

**Keywords:** water law, EU law, Water Framework Directive, EU water strategy (Blueprint), Hungarian water strategy.

E tanulmány egy már megkezdett kutatás folytatásaként a közelmúltban megjelent *európai uniós vízstratégiát* (továbbiakban BP)<sup>1</sup> és a szintén nemrégiben nyilvánosságra hozott *magyar vízstratégia tervezetét* (továbbiakban VSt)<sup>2</sup> elemzi a vízhez kapcsolódó jogszabályok lehetséges fejlesztése céljából. A jelen tanulmány előzményét képező kutatás<sup>3</sup> motivációját

---

\* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

\*\* Dr. SZILÁGYI JÁNOS EDE  
egyetemi docens  
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros  
civredre@uni-miskolc.hu

<sup>1</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*. COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14.

<sup>2</sup> VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Nemzeti Vízstratégia. A vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszálykezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag)*. 2013. március; forrás (2013.05.30.): <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nemzeti-vizstrategia>.

<sup>3</sup> A kutatás első eredményeinek átfogó publikálásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013. A kutatás legfontosabb meg-



– több más mellett – a Magyar Tudományos Akadémia 2011-es Vízstratégiája képezi, amelyben a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy napjaink magyar vízgazdálkodásának problémáit leginkább nem is a klasszikus vízgazdálkodás keretein belül kell keresnünk, hanem sokkal inkább azon kívül.<sup>4</sup> A problémák egyik forrásaként a szerzők a jogi szabályozást jelölték meg. Ezen felvetésekre válaszként kutatásunkban a vizek jogi szabályozásának elemzésére és a szabályozás fejlesztésére tettünk kísérletet. A fejlesztési javaslatok között kiemelt jelentőségű volt azon felvetés, amely a vizek jogi szabályozásának integratív szemléletű – vagyis az egyes szabályozási területek egymásra és a hidrológiai ciklusra tekintettel történő – átalakítását fogalmazta meg. Ezen integratív fejlesztés alapját az egyébiránt fragmentált vízjogi szabályozás legfőbb csomópontjainak a nevesítése képezte. Ilyen szabályozási csomópontként (más néven: szabályozási koncepcióként) kerültek nevesítésre a következő területek: (a) a víz mint tulajdonjog tárgya; (b) a víz, mint környezeti elem; (c) a víz mint természeti erőforrás; (d) a víz mint kereskedelmi ügyletek tárgya; (e) a víz, mint emberi jogok tárgya (vízhez való jog); (f) a víz (a vízgyűjtő terület), mint a közigazgatás és jogintézmények területi szervezési alapja; (g) a víz mint káresemény; (h) a víz mint élelmiszer. A kutatás rögzíti, hogy e szabályozási csomópontokat nem tekinti kizárólagosnak (például felvethető a víz, mint nemzetbiztonsági szempontból stratégiai jelentőségű tényező szabályozási csomópont létjogosultsága is), és a köztük lévő határvonalak sem tekinthetők hermetikusan zártak, azok közötti átfedések nemcsak, hogy léteznek, de szükségszerűek is. Ezen átfedések teremtik meg ugyanis a szabályozási területek integratív, egymásra tekintettel lévő fejlesztésének alapját is.<sup>5</sup>

Jelen kutatás kapcsán azt kíséreljük meg megvizsgálni, hogy a korábbi munkáinkban kifejtett szabályozási csomópontok vonatkozásában a fentebb nevesített európai, illetve magyar vízstratégia milyen állam- és jogtudományi relevanciával bíró névumokat határoz meg.

## 1. Az európai uniós vízstratégia és a magyar vízstratégia tervezete

A két dokumentum főbb aspektusainak bemutatása előtt érdemes két megjegyzést tenni. Egyrészt azzal kapcsolatban, hogy a két dokumentumot megelőzően már számtalan stratégiai – a jogi döntéshozatal előzményét illetve keretét képező – dokumentum született nemzetközi, uniós és nemzeti szinten, amelyek a vizekkel kapcsolatos problémakört hol átfogóbb, hol kevésbé átfogó jelleggel elemezték.<sup>6</sup> Ezen első megjegyzés kapcsán fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy mind uniós, mind pedig magyar nemzeti szinten jelen tanulmány tárgyát képező dokumentumok készítői (egyúttal jogalkotók) ez idáig nem jellemző komplex – ha nem is mindenre kiterjedő – szemlélettel közelítették meg a vizekkel kapcsolatba hozható társadalmi viszonyokat (köztük a terület jogi szabályozását jelentő vízjogot<sup>7</sup>). Másrészt utalni kell arra is, hogy a két dokumentum között – helyénvaló módon – kapcsolat van, és a megfelelő sorrendet tartva a magyar stratégia tervezete az Európai Unió vízstratégiáját követően, arra több ponton reagálva készült el.

---

állapításainak összefoglalásáról lásd SZILÁGYI János Ede: Az átfogó vízjogi szabályozás kérdései. *Magyar Jog* 2013/2, 75–86.

<sup>4</sup> *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok* (szerk.: Somlyódy László), Köztestületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011, 77.

<sup>5</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 61–62.

<sup>6</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 25–57.

<sup>7</sup> A vízjog meghatározásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 9.

### 1.1. Az európai uniós vízstratégia

A BP nem előzmények nélküli dokumentum; az számos más tanulmányra és jelentésre épít.<sup>8</sup> Az európai vízjog keretjogszabályát alkotó Víz-keretirányelv<sup>9</sup> (továbbiakban VKI) fontosságára tekintettel a BP és a VKI viszonya vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a BP nem lép a VKI helyében (erre már csak jogforrási formája sem teszi alkalmassá), hanem sokkal inkább a VKI szempontrendszerén némileg túlmutatva értékeli azt a tényállapotot, jogszabályi rendszert, amelynek a VKI képezi a fontos jogi alapját, majd ezt követően a BP javaslatokat fogalmaz meg a joganyag, joggyakorlat fejlesztésének vonatkozásában. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a BP készítésének folyamatában, az EU Bizottság országspecifikus ajánlásokat is megfogalmazott a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek intézkedési programjainak hatékony megvalósítása érdekében. *Magyarország* esetében például a munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokat is megfogalmazott, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.<sup>10</sup> Ezen főbb hiányosságokon túl magunk részéről még indokoltnak tartjuk kiemelni a munkadokumentum *Magyarország vízárzási politikájával* kapcsolatos értékelését, mivel az EU Bi-

<sup>8</sup> Így különösen: a tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveiről készített bizottsági értékelés – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról*, COM(2012) 670 final, Brüsszel, 2012.11.14., a vízhiányra és aszályokra vonatkozó szakpolitika felülvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*. COM(2012) 672 final, Brüsszel, 2012.11.14., az Unió édesvizekre vonatkozó szakpolitikájának felülvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*. SWD(2012) 393 final, Brüsszel, 2012.11.15., a BP hatásvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Executive summary of the impact assessment accompanying the document 'A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources'*. SWD(2012) 381 final, Brüsszel, 2012.11.14., etc.

<sup>9</sup> 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. Az irányelv elemzéséről lásd SZILÁGYI János Ede: *A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 593–599. Lásd még más szerzőktől: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 451–464.; CSÁK Csilla: *Környezetjog* I. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 100–115.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 2003; FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Art, Debrecen, 2006, 160–182.; HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Unió környezeti politikája*. In: *Az Európai Unió közös politikái* (szerk.: Kengyel Ákos). Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 305–347.; MIKLÓS László: *A vízvédelem szabályozása*. In: *A környezetjog alapjai* (szerk.: Miklós László), SZTE ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 75–81.

<sup>10</sup> Így: „[a] A felszíni víztestek tipológiájának a biológiai adatokkal való tesztelését nem végezték el az első VGT-ciklusban, mivel nem állt rendelkezésre elegendő adat. Jelentős a fejlődés a biológiai minőségi elemek terén, de még mindig hiányosak az adatok. Mivel a módszerek nem minden biológiai minőségi elemre vonatkozóan készültek el, a referenciaértékek és osztály-határértékek sem készültek el minden típusra. [b] A felszíni víztestek állapotértékelése nem elég megbízható, ezért a magyarországi felszíni víztestek kirívóan nagy százalékának ismeretlen az állapota. Az erősen módosított víztestek kijelölésében is nagy a bizonytalanság. [c] Kiterjedt a mentességek alkalmazása és igen elnagyolt a mentességek indoklása. [d] Egyes intézkedések finanszírozása nem tűnik biztosítottnak.”; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Tagállam Magyarország, amely szolgálati munkadokumentum 'A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról' c. dokumentumot kíséri*, SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012.11.14., 3.

zottság és a tagállamok között éppen napjainkban folyik egy vita a VKI 9. cikkével kapcsolatban, amely vita kimenetele Magyarország szempontjából is nagy jelentőséggel bír. A vita jogi alapját az képezi, hogy a VKI 9. cikke alapján a *vízszolgáltatások*<sup>11</sup> vonatkozásában a tagállamoknak biztosítaniuk kell a *költségmegtérülés elvét*, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket (különösen a szennyező fizet elvének megfelelően). A vita ezt követően alapvetően egy értelmezési kérdés körül bontakozott ki, nevezetesen, hogy a vízszolgáltatások meghatározása mit is takar. Az EU Bizottság tágabb körben értelmezi a vízszolgáltatások körét, mint a tagállamok jelentős része. A vita kapcsán az EU Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított Németország ellen.<sup>12</sup> Magyarország szintén azon országok közé tartozik, amelyek vonatkozásában az EU Bizottság kifogásolta a vízszolgáltatások és így a megtérülés elvének szűkköri értelmezését, illetve alkalmazását.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Ezek meghatározásáról lásd a VKI 2. cikk 38. pontját.

<sup>12</sup> A bizottsági, illetve a tagállami álláspontokat jól summázza a német ügy keresete: „A Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a vízszolgáltatás magába foglalja a felszíni vagy felszín alatti víznek a villamos energia vízerőből való termelése, a hajózás és az árvízvédelem céljából történő kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását. Ezenkívül a saját fogyasztás is a vízszolgáltatások körébe tartozik. A `vízszolgáltatások` fogalmának az alperes szerinti alkalmazása ellentétben áll a vízügyi keretirányelv 9. cikkével. Az irányelv értelmében vett vízszolgáltatások alól kivonja az olyan vízszolgáltatásokat, mint a villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást. Egy ilyen szűk értelmezés nem áll összhangban a vízügyi keretirányelvvvel, aláássa a vízügyi keretirányelv 9. cikkének érvényesülését és ezáltal veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek megvalósítását. Igaz, hogy a tagállamok egy bizonyos mérlegelési mozgásterrel rendelkeztek ahhoz, hogy a vízügyi keretirányelv 9. cikke alapján egyes vízszolgáltatásokat kivegyenek a költségek megtérítése alól. Elsősorban a szociális, környezeti és gazdasági hatásokat, továbbá a földrajzi és éghajlati jellemzőket vehették figyelembe. Továbbá, egy tagállam a vízügyi keretirányelv 9. cikkének (4) bekezdése értelmében úgy határozhat, hogy az árpolitikára és a vízszolgáltatások költségének megtérítésére vonatkozóan nem alkalmazza a vízügyi keretirányelv 9. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdését. Ennek az a feltétele, hogy a tagállamban ez egy fennálló gyakorlat legyen, és hogy nem veszélyeztesse az irányelv célkitűzéseinek teljesítését. A vízszolgáltatások jelentős körének az alperes által foganatosítotthoz hasonló teljes kizárása azonban messzemenően meghaladja ezt a mozgásteret.” C-525/12. sz., *Bizottság kontra Németország* ügy, 2012. november 19-én benyújtott kereset (HL C 26, 2013.01.26., 35–36).

<sup>13</sup> „A vízszolgáltatások [221/2004 (VII.21.) Korm. rendeletben történő], VKI-vel összhangban lévő, széles körű megfogalmazása ellenére korlátozott a vízszolgáltatások figyelembevétele a gazdasági elemzésben és a költségmegtérülési számításokban. A magyar álláspont szerint kétféle szolgáltatást lehet megkülönböztetni a vízpolitikai keretirányelv értelmében: [1.] *Nem gazdasági, közösségi szolgáltatások*, amelynél nem lehatárolhatók a fogyasztók, nincs a szolgáltatónak szerződéses kapcsolata a kedvezményezettel. Ide tartozik az árvízvédekezés, a vízvédelem, a belvízvédekezés, a belvízgazdálkodás (általában), a folyó- és tószabályozás, a rekreáció, a vízelosztás és a vízkormányzás. E tevékenységek vonatkozásában a magyar álláspont szerint *nem kell a pénzügyi költségmegtérülés elvét közvetlen módon, teljes mértékben érvényesíteni* az érintettek felé. [2.] *Azon vízszolgáltatások, amelyeknél a szolgáltató szerződéses kapcsolatban áll a fogyasztókkal*, akik a szolgáltatásért díjat fizetnek. Ezek a közösségi szolgáltatások az ivó- és ipari vízellátás (közüzemi vízellátás), a szennyvízelvezetés és -tisztítás, a mezőgazdasági vízszolgáltatások (öntözés, halastavak) és vízenergia-termelés. A magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerint *e szolgáltatásoknál a teljes költségmegtérülés érvényesítése szükséges*.”; SWD(2012) 379 Volume 15, 45–46. A munkadokumentum ugyanitt megjegyzi egyébiránt azt is, hogy „A költségmegtérülési számításokban minden típusú pénzügyi költséget, valamint a támogatásokat és a keresztfinanszírozást is figyelembe vették. A környezeti és erőforrásköltségeket nem számították, de ezek meglévő szakpolitikai eszközök révén (szennyvízdíj, vízkivételi díj) megjelennek a víz árában.”; SWD(2012) 379 Volume 15, 46. Később pedig ajánlasként fogalmazza

Elkerülve a jogvita – és annak nem lényegtelen következményeinek – részletes elemzését, megjegyezzük ugyanakkor, hogy a nyelvtani értelmezés módszerét alapul véve magunk részéről egy szélesebb vízszolgáltatás fogalom alkalmazását tartjuk megalapozottnak a VKI szóhasználatából kiindulva.<sup>14</sup>

A BP kiindulópontként előremutatónak és több szempontból sikeresnek értékeli az EU három évtizedes vízpolitikáját és a hozzá kapcsolódó joganyagot, amely folyamatban különösen jelentősnek ítéli a VKI-t. A VKI által kitűzött célt, nevezetesen az EU vizei kapcsán azok jó állapotának elérését, ugyanakkor csak az uniós vizek valamivel több mint felénél sikerül elérni 2015-ig (BP 5. p.). A BP több szinten vizsgálva tárja fel annak okait, hogy mi okozza, okozta a vizek állapotjavulásának elmaradását. Az okok között feltűnik számos olyan is, amelyet nem először olvashatunk nemzetközi és uniós környezetpolitikai dokumentumokban; például, hogy a jogi szabályozási környezet vonatkozásában *jogalkalmazási deficiittel* van dolgunk (másként megfogalmazva, immáron van a problémák megoldására alkalmas jogszabály, csak végre kellene hajtani, hajtatni), illetve ezzel szoros összefüggésben megállapítható, hogy az érintettek az egyes intézkedésekhez *nem rendeltek megfelelő pénzügyi forrásokat*.<sup>15</sup> A BP célja ennek megfelelően a VKI-ban eredetileg kitűzött célok továbbvitele, amit az EU Bizottság elsődlegesen nem a VKI módosításával képzel el (bár azt is kilátásba helyezi 2019 előtt; BP 23. p.), hanem annak következetesebb végrehajtásával. A végrehajtás eredményességének fokozása érdekében EU Bizottság kötelezettség-szegési eljárások megindítását is szükségesnek látja (BP 4. p.; magunk ilyenek ítéljük a fent hivatkozott, VKI 9. cikkével kapcsolatba hozható jogvitát is). A BP megoldási javaslatai között megjelenik a *zöld gazdaság* modelljének alkalmazása is (BP 5. p.), amely modellt *Fülöp Sándor*, a jövő nemzedékek egykori országgyűlési biztosa akként definiálta, mint „*az aprópénzre váltott fenntarthatóságot*”.<sup>16</sup>

meg: „A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben le kell írni, hogy a 'szennyező fizet' elvet hogyan vették figyelembe.”; SWD(2012) 379 Volume 15, 51.

<sup>14</sup> V.ö. BELÉNYESI Pál: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*, PhD-értekezés (műhelyvita), Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 189–191.

<sup>15</sup> „Összetett okai vannak annak, hogy jelenleg nem megfelelő a végrehajtás és az integráció szintje, amely okok elemzése a csatolt hatásvizsgálatban található. Idetartozik számos vízgazdálkodási probléma, amelyek a gazdasági eszközök nem megfelelő használatához, a konkrét intézkedések támogatásának hiányához, a nem megfelelő irányításhoz és az ismeretbeli hiányosságokhoz kapcsolódnak. Csupán az esetek kis részében azonosítottak olyan hiányosságokat, amelyek miatt a jelenlegi jogi keret új, jogalkotási jellegű intézkedéssel kellene kiegészíteni.”; BP 4.

<sup>16</sup> FÜLÖP Sándor: *Balaton Csoport 2012 – A növekedés határai c. könyv öröksége, modellezés a társadalmi döntések befolyásolására*, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2012. október 4-én elhangzott előadás. A fenntartható fejlődés magyar jogirodalomban történő értelmezéséről lásd még: BÁNDI (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*, NFFT Műhelytanulmányok 6., Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2011, (különösen:) 6–60., 61–70., 95–117., 149–301.; BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*, PhD-értekezés (nyilvános vita), Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 15–61.; FODOR: Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában, *Pázmány Law Working Papers* 2012/4, 1–6.; FODOR: Multifunkcionalitás és környezeti fenntarthatóság, in: *Collegium Doctorum Konferencia*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012; FÜLÖP: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 76–87.; SZABÓ Marcel: A fenn-

A BP általi megközelítésből egyértelműen kitűnik az ENSZ vízprogramjában is megjelenő horizontális és vertikális integráció. Az integráció különösen fontos szerepet kapott ugyanis az ENSZ családhoz tartozó szervek közötti, víz témakörében működő koordinációs mechanizmus, a UN-WATER (illetve annak speciális programja, a Víz Értékelési Világprogram [World Water Assessment Programme; WWAP]) keretében kiadott 2012-es Víz Világjelentésben<sup>17</sup> (World Water Development Report; WWDR). A jelentés rámutat arra, hogy a XXI. század egyik nagy kihívása, hogy minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé tegye a vizet, mind *horizontálisan* (vagyis az egyes szektorok vonatkozásában), mind *vertikálisan* (vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten).<sup>18</sup> Ennek megvalósulásához két alapvető igazság felismerése szükséges. Az *első* szerint a víz egy olyan természeti erőforrás, amelytől az összes társadalmi és gazdasági tevékenység, valamint környezeti funkció függ; ez másként megfogalmazva az ún. 'víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet nexus (összefüggés)' felismerését jelenti (ezen összefüggésrendszerben hangsúlyos szerepet kap az ökoszisztéma és a vízhez kapcsolódó katasztrófák). A *másik* szerint a vízre nem lehet pusztán csak helyi vagy csak nemzeti vagy csak regionális ügyként tekinteni, amely ezen szinteken megfelelő formában kezelhető; gondoljunk olyan globális kihívásokra, meghatározó tényezőkre, mint pl. a határon átnyúló vízgyűjtők, a klímaváltozás, a világkereskedelem, illetve a külföldi befektetések hatásai.<sup>19</sup> A BP a horizontális és a vertikális integráció viszonyrendszerében is fontos megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg. Ilyen kérdéskör például a vízkereskedelemhez kötődő, ún. 'virtuális víz' vagy 'beágyazott víz' Európai Unión túl mutató, globális ügy.<sup>20</sup> A *virtuális, illetve beágyazott víz* kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak (hasonlóképpen, mint a *víz lábnyom*<sup>21</sup>). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerrel és egyéb termékkel kereskednek világszerte, és elmondható, hogy számos vízben szegény ország (pl. a Közel-Keleten) a *virtuális víz nettó importőrévé* vált. Ahogy a népesség növekedésével párhuzamosan növekszik az egy főre jutó vízhiány, egyre több ország válik képtelenné élelmiszerrel ellátni saját lakosságát pusztán a területén található vízadók felhasználásával. A BP ezen folyamatokra is tekintettel fogalmazta meg a vízfogyasztással kapcsolatos figyelemfelkeltő eszközök támogatását (például önkéntes címkézés és tanúsítási programok;<sup>22</sup> BP 18. p.).

---

tartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 161–174.

<sup>17</sup> WWAP: *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet), The United Nations World Water Development Report 4, UNESCO, Párizs, 2012.

<sup>18</sup> A vertikális integrációnak ugyanakkor nem mond ellent az, hogy a BP nem akar mindent uniós szinten szabályozni, azaz a vízpolitikában is érvényesül a szubszidiaritás elve; lásd BP 2–3.

<sup>19</sup> WWAP: i. m. 23. A kérdéskör részletes elemzéséről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 32–40.

<sup>20</sup> WWAP: i. m. 33–34.

<sup>21</sup> EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk, *EEA Jelzések 2012*, 49.

<sup>22</sup> A jogintézmények magas színvonalú elemzéséről lásd még FODOR: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000; NAGY Zoltán: Önszabályozás mint a környezetpolitikai eszközrendszer része, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2012/13,

## 1.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezete (VSt) igyekszik illeszkedni a BP által kialakított keretrendszerbe, és mindemellett megfogalmazni és érvényesíteni a magyar érdekeket is. A BP mellett a *VSt kialakításában figyelemmel voltak* a magyar alkotmányos alapelvekre, az EU vízhez kapcsolódó és (az ezen a körön túlmutató egyéb) környezetvédelmi előírásaira, a nemzetközi kötelezettségekre, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervre, egyéb nemzeti stratégiákra (Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020, Nemzeti Környezetvédelmi Program, EU Duna Régió Stratégia etc.).<sup>23</sup>

A VSt helyzetértékelésével kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az több helyen – nagyon helyesen – kritikus, hiszen csak egy reális helyzetértékelésre és problémafeltárássra találhatjuk meg a megfelelő választ.

Az *integratív módszer* mint a vízhez kapcsolódó problémák rendszerszerű kezelése a VSt-nek szintén lényeges eleme (VSt 5. p.). A VSt több vonatkozásban is érinti az integratív módszert, illetve az azt megvalósító eszközöket. (a) A VSt e módszer alkalmazásával látja megoldhatónak például az ún. 'sok víz – kevés víz' problémát.<sup>24</sup> (b) A VSt önmagát is az integratív megközelítés egyik eszközének tekinti, amiként a *vízgyűjtő-gazdálkodási tervet* szintén (VSt 13–14. p.). (c) A VSt lényeges momentuma, hogy magát az *állami tulajdont és -szerepvállalást* is fontos kiinduló pontnak látja az integrált vízkészlet-gazdálkodásban.<sup>25</sup> A VSt az állam szerepének erősítését különösen a következő vonatkozásokban tartja fontosnak: a vízi létesítmények javításában, a vízszolgáltatásban, a víziközművek állapotának javításában. A VSt-ben az állam szerepének erősítése mellett szóló érv a nagyszámú határral osztott víztest esetkőre is, amely megköveteli, hogy a hét szomszédos országgal folyamatos szakmai együttműködést folytassunk, és amelyből „következik, hogy hazánkban a vízgazdálkodási feladatok ellátásában a földrajzi és vízrajzi adottságokra visszavezethető okokon túl – a két- és többoldalú állam- és kormányközi vízügyi egyezményekből fakadó feladatok végrehajtása miatt – az állam szerepe nagyobb és jelentősebb” (VSt 9. p.).<sup>26</sup> (d) Az integratív megközelítést illetően a stratégia tervezetében az aktív állami jelenlét mellett fontos szerep jut a jognak is: „A VKI céljainak eléréséhez átfogó, a teljes vízgyűjtőre kiterjedő ágazati és ágazaton kívüli intézkedések szükségesek, amelyekhez koordinálásához elengedhetetlen a beavatkozások

64–66.; NAGY Zoltán: *A környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 78–87.

<sup>23</sup> VSt 6. E tervek részletesebb elemzéséről lásd még SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 44–56.

<sup>24</sup> E problémakör megoldása olyan rendszer(ek) létrehozását jelentheti – az integratív szemlélet alapján –, „ahol a belvizeket (és az árvizeket) tározni és száraz, aszályos időszakban hasznosítani tudjuk”; VSt 25.

<sup>25</sup> „Ki kell dolgozni az integrált vízkészlet-gazdálkodás teljes műszaki, jogi és gazdasági hátterét, amely biztosítja a vízkészletek teljes körére az állam tulajdonosi jogait, majd el kell érni, hogy a vizek kijelölt kezelője, ügyfélként a hatósági eljárásokban és kezelőként a szakterületi felügyeleti ellenőrzésben is hatékonyan tudja képviselni a magyar államot.”; VSt 13. Az állami szerepvállalás kapcsán lásd SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 76–77.

<sup>26</sup> „Az elmúlt évek szélsőséges időjárási helyzete, valamint az ipari haváriák alapján bekövetkezett katasztrófák, a gazdaságban végbement változások, a gazdaságfejlesztés kiemelkedő fontossága arra hívta fel a figyelmet, hogy az állami, önkormányzati és a piaci szereplők közötti feladatmegosztás nem megfelelő. A kialakult helyzetet értékelve az a következtetés vonható le, hogy az állam szerepvállalását a vízgazdálkodás valamennyi területén növelni kell.”; VSt 64.

elvégzéséhez szükséges biztos finanszírozási háttér és az ezt támogató jogi és szabályozási rendszer” (VSt 20. p.).<sup>27</sup>

A három időtávval (–2014, –2021, –2027) számoló VSt által támogatott célok (lényegében a vizek mennyiségi és minőségi védelme, a vízhasználatok szükségleteinek biztosítása, valamint a vizek többletéből vagy hiányából eredő káros hatások csökkentése; részleteiben lásd VSt 8–9. p.) elérése kapcsán, mint fentebb utaltunk rá, a stratégia tervezete a korábbi-nál aktívabb szerepet szán az államnak. Hasonlóan kutatásunk korábbi munkáiban kialakított álláspontunkhoz,<sup>28</sup> a stratégia készítői ezt az állami szerepvállalást egy széles körű társadalmi részvétellel párhuzamosan tartják megvalósíthatónak. Azaz, azért mert az államnak kell a vizekkel kapcsolatos kérdéskörök sokaságában eljárni, ez még nem jelenti azt, hogy szabályozás tartalmát az állami szerveknek a társadalom más szereplőitől elkülönülten kellene kialakítaniuk. Sőt, a vízpolitika hatékony és fenntartható megvalósítása igényli a társadalmi együttműködést (VSt 6., 13., 18. p.).

Végezetül, érdemesnek tartjuk kiemelni azokat a fontosabb szakterületeket, amelyekkel a VSt foglalkozik (hangsúlyozva azonban, hogy a VSt nem egyenlő súllyal érinti azokat): (a) vízgyűjtő-gazdálkodás és vízkészlet gazdálkodás (VKI); (b) területi vízgazdálkodás, öntözés és aszálykezelés; (c) települési vízgazdálkodás; (d) vízkárelhárítás; (e) kiemelt szakterületek: határvízi kapcsolatok, hajózás, energia etc.; (f) gazdasági viszonyok (tulajdonviszonyok és finanszírozás); (g) intézményrendszer.

## 2. A stratégiák elemzése a vízjogi szabályozási csomópontok mentén

A stratégiák vízjogi szabályozási csomópontok (szabályozási koncepciók) mentén történő elemzése előtt előjáróban hangsúlyozni kell, hogy a stratégiák egyes megállapításai, illetve javaslatai több szabályozási csomópontot is érinthetnek, ennek megfelelően egyik vagy másik szabályozási koncepció kapcsán történő említésük, elemzésük nem jelenti azt, hogy kizárólagosan csak ahhoz a szabályozási koncepcióhoz kapcsolhatók, amelynél említésre kerülnek. A szabályozási koncepciók lényege, hogy a vízre vonatkozó jogszabály halmaz rendszerezését segítsék, de semmiképpen nem az, hogy a vízre vonatkozó joganyag szükségyszerű sokrétűségét és gazdagságát életszerűtlen módon egyszerűsítse. A stratégiák szabályozási csomópontok mentén történő elemzése lényegében a stratégiák jogi dimenzióban történő értelmezésének egy lehetséges – és elismerten néhol önkényes – módját takarja. Jelen tanulmány bevezetőjében felsorolt szabályozási koncepciók különböző mértékben érintettek az egyes stratégiákban; közülük néhány pedig pusztán kismértékben. Ezen utóbbi esetkör kapcsán fontos megjegyezni, hogy esetükben más stratégiák tartalmazhatnak elemzéseket, illetve javaslatokat.

<sup>27</sup> A jogalkalmazás megfelelő működése vonatkozásában további fontos javaslatok születtek: „A hatékony hatósági munka alapja a jogszabályi előírások és szakmai fogalmak azonos értelmezése nem csak az adott hatóságon, hanem a közigazgatás egészén belül. Az egységes jogalkalmazás érdekében szükséges a jogalkalmazási problémák feltárása és azok kiküszöbölése megfelelő útmutatókkal, a hatósági szakemberek továbbképzésével, szükség szerint a jogszabályok összehangolásával stb.”; VSt 21.

<sup>28</sup> SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 76.

## 2.1. A víz mint a tulajdonjog tárgya

Jelen koncepciót a két stratégia leginkább csak közvetetten érinti. A VSt, mint korábban már utaltunk rá (VSt 13. p.), lényegében csak nyugtázza azt a helyzetet, hogy a vizekhez tartozó tulajdoni kérdések kapcsán a *nemzeti vagyon* kategóriája meghatározó jelentőségűvé vált.<sup>29</sup>

## 2.2. A víz mint környezeti elem

### 2.2.1. Az európai vízstratégia

A BP számos része érinti a víz mint környezeti elem védelmét, és megítélésünk szerint több intézkedési javaslat is alkalmas lehet arra, hogy fontos előrelépést hozzon a vízvédelemben. Ugyanakkor vannak bizonyos problémakörök, amelyek vonatkozásában még további elmozdulást kellene elérni.

I. A *határon átnyúló vízgyűjtők problémakörét* a BP érzékeli ugyan (BP 4. p.), de – megítélésünk szerint sajnálatos módon – nem szándékozik továbblépni a korábbi megoldási kereteken.<sup>30</sup>

II. Mint már korábban utaltunk rá, a BP szerint a *VKI végrehajtásának hatékonyságán* javítani kell, és fontos az EU-szakpolitikák (közös agrárpolitika [KAP], kohéziós politika, energiapolitika, közlekedéspolitika, katasztrófavédelem) fokozottabb *integrációja* is.

III. A BP konkrét célokat fogalmazott meg, és azokhoz konkrét intézkedéseket is rendelt. Az egyik legfontosabb cél a *vizek szennyezésének visszaszorítása*. Az EU eddig is számos jogszabályt fogadott el a vízszennyezés visszaszorításáról, így példának okáért a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelvet (TSzKI),<sup>31</sup> a nitrát-irányelvet (NI),<sup>32</sup> a növényvédő szerekéről szóló rendeletet (NSzR)<sup>33</sup> és az ipari kibocsátásokról szóló irányelvet (IPI).<sup>34</sup> A jogszabályoknak való megfelelés ugyanakkor még most sem teljes: „A *diffúz és a*

<sup>29</sup> A tulajdoni kérdések kapcsán közelmúltban bekövetkezett magyar jogszabályi változásokról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 79–94.; lásd továbbá OLAJOS István: A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 120–126.

<sup>30</sup> SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 78–80. A kérdéskör elemzése kapcsán lásd még BRUHÁCS János: A 2003. évi kijeji jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció, *Jogtudományi Közlöny* 2005/3, 83–93.; BRUHÁCS: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények, *Jura* 2005/1, 48–60.; HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros, *Valóság* 2004/2, 1–20.; KARDOS András: Szennyezés vízben és víz mentén – a XXI. század problémái, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 73–83.; KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD-Értekezés, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012; NAGY Boldizsár: Bős-breviárium, *Beszélő* 2010/10, RAISZ: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 371–382.; SZABÓ: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute, *Iustum, Aequum, Salutare* 2009/1, 15–25.

<sup>31</sup> 91/271/EGK tanácsi irányelv (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről.

<sup>32</sup> 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

<sup>33</sup> 1107/2009/EK parlamenti és tanácsi rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról.

<sup>34</sup> 2010/75/EU parlamenti és tanácsi irányelv az ipari kibocsátásokról.



*pontszerű szennyezés* még mindig jelentős terhelést jelent a vízi környezetre nézve az Unió víztesteinek körülbelül 38%-a (diffúz) és 22%-a (pontszerű) esetében. A *túlzott tápanyagterhelés miatti eutrofizáció* továbbra is nagy veszélyt jelent a vízkészlet jó állapotára, mivel 17 tagállam víztesteinek körülbelül 30%-ában figyelhető meg a tápanyagok feldúsulása”; (BP 8. p.). A BP – mivel a *gyógyszermaradványok miatti környezetszennyezés* egyre nagyobb problémát okoz, ezért – kiemelten kezeli a gyógyszerekre vonatkozó szabályanyagot is, különbséget téve a felhasználásra szánt gyógyszerekre<sup>35</sup> és az állatgyógyászati készítményekre<sup>36</sup> vonatkozó jogszabályok által előírt környezetvédelmi követelmények között. A BP felhívja a figyelmet arra, hogy bár mindkettő előírja a környezeti kockázat értékelését valamint a védintézkedések szükségességének eseti vizsgálatát, ám csak az állatgyógyászati készítmények esetében tudja a környezetvédelmi aggályokat az engedélyezés figyelembe venni (BP 9–10. p.).

A vizek szennyezésének visszaszorítására vonatkozó cél elérésének legfontosabb intézkedéseiként a BP a következőkre tekint: (a) 2013-ban az EU Bizottság jelentést kíván kiadni a gyógyszerekről és a környezetről, amelyben azt vizsgálja, hogy szükséges-e a gyógyszerekre vonatkozó vagy más uniós jogszabályok módosítása.<sup>37</sup> (b) A VKI, NI, TSzKI, IPI hatékonyabb végrehajtása érdekében a következőkre kívánnak fókuszálni: (b1) a VKI szerinti monitoringkövetelmények következetes(ebb) megvalósítása; (b2) a nitrát-érzékeny területek kiterjesztése (folyamatban); (b3) a szennyvízkezelés területén a megfelelési arányok javítása, hosszú távú beruházási tervekkel (ideértve az uniós pénzügyi alapokat és az EBB-hiteleket is) 2018-ig; (b4) az ipari kibocsátásra vonatkozó engedélyek kapcsán olyan kibocsátási határértékek megadása, amelyek összhangban vannak az elérhető legjobb technikákkal (figyelemmel az idevágó vízgazdálkodási célkitűzésekre). (c) A peszticidek fenntartható használatáról szóló irányelv<sup>38</sup> beillesztése a KAP környezetvédelmi feltételekre<sup>39</sup> vonatkozó rendszerébe (ami lényegében azt jelenti, hogy az agrár- és vidékfejlesztési támogatások jelentős részénél a támogatás feltételeként kellene figyelembe venni az irányelv rendelkezéseit).

IV. Az Unióban az ökológiai állapottal kapcsolatos terhelés második leggyakoribb oka a *túlzott mértékű vízkivétel*. Annak érdekében, hogy a vízfogyasztás vonatkozásában jobban érvényesüljenek a környezetvédelmi szempontok, az EU Bizottság kötelezettséget vállalt

<sup>35</sup> 2001/83/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2001. november 6.) az *emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről*.

<sup>36</sup> 2001/82/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2001. november 6.) az *állatgyógyászati készítmények közösségi kódexéről*.

<sup>37</sup> Megjegyzendő, hogy a „Bizottság 2012. január 31-én a rendelkezésre álló információk alapján javasolta a környezetminőségi előírásokról szóló irányelv és a VKI módosítását többek között annak érdekében, hogy 15 anyag (ideértve három gyógyszert is) bekerüljön az e jogszabályok szerinti elsőbbségi anyagok jegyzékébe”; BP 9.

<sup>38</sup> 2009/128/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2009. október 21.) a *peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról*.

<sup>39</sup> CsÁK Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 423–433.; CsÁK Csilla–JAKAB Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2012/12, 50–78.; CsÁK Csilla–OLAJOS István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2008/5, 31–42.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai, PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2012.

egy útmutató dokumentum kidolgozására, amelyben sort kerít az ún. *ökológiai vízhozam* (vagyis az a vízmennyiség, amelyre szükség van ahhoz, hogy a vízi ökoszisztéma tovább gyarapodhasson, és biztosítsa a számunkra elengedhetetlen szolgáltatásokat) közös fogalmának meghatározására és kiszámítási módjának kidolgozására (BP 6–7., 21. p.). A túlzott mértékű vízfogyasztás egy másik oldalát az *illegális vízkivétel* képezi. Ennek felszámolása (és pl. a nemzeti engedélyekben megengedettnél jóval nagyobb vízmennyiséggel vagy akár engedély nélkül öntözött területek azonosítása) elsősorban tagállami kötelezettség. E tagállami kötelezettség segítése érdekében az EU Bizottság olyan *GMES-szolgáltatásokat* (a globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés) ajánl, amelyek felhasználják a tagállami szinten gyűjtött információkat az illegális vízkivétel feltárására.

### 2.2.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezetének célja, hogy „a jó állapotú vizek arányát fokozatosan 100%-ra növeljük a következő két vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési ciklusban (2015 és 2027), majd állapotukat hosszú távon megőrizzük” (VSt 9. p.). A cél elérése érdekében szükséges lépések megtétele a VSt jelentős részét teszik ki.

I. A VSt-ben kiemelt problémakörnek számítanak a *határral osztott víztestek*. Ez annak a felismerésén alapul, hogy folyóink vízminőségét (és ehhez szorosan kapcsolódva azok vízének mennyiségét is) alapvetően a külföldről érkező víz minősége, mennyisége határozza meg. Azt is mondhatjuk, hogy a VKI-ban szereplő célok elérésére Magyarország számára elképzelhetetlen a szomszédos országok hatékony közreműködése nélkül (kérdésként merül fel, hogy egy VKI-val összefüggő kötelezettségszegési eljárásnál ez vajon mennyiben számítana kimentési oknak).

A VSt felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarországnak a *nemzetközi együttműködést négy szinten* kell biztosítania (VSt 56. p.): (a) együtt kell működnie a hét szomszédos országgal (határvízi együttműködés);<sup>40</sup> (b) részt kell vállalnia a Duna medence szintű kooperációban;<sup>41</sup> (c) el kell látnia az EU-tagságból eredő kötelezettségeit; (d) felelősen kell eljárnia a világ vízgazdálkodásában is. Az egyes szintek között természetesen lehetnek – miként vannak is – átfedések; így például az EU-irányelvek két területen jelentős feladatokat helyeznek a határvízi bizottságokra is, nevezetesen: a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és az árvízi kockázatkezelési tervek elkészítésével, összehangolásával és végrehajtásával (VSt 57. p.). Az egyes szintek természetesen nem egyenlő jelentőséggel bírnak. Így, megítélésünk szerint a határvízi együttműködés és az EU-szintű kooperáció különös jelentőséggel bír, emiatt, ezért ezen együttműködéseknek a VSt különös figyelmet szentelt.

<sup>40</sup> A VSt számos olyan ügyet említ, amit csak szomszédjainkkal közösen oldatunk meg; így: Ukrajnával a PET palack szennyezések kérdésköre; Romániával a bányászati tevékenységek vízminőségi hatásainak kezelése; Szerbiával a Tisza árvizeinek hatékony kivezetése; Szerbiával, illetve Horvátországgal az árvízveszélyes jégtorlaszok jégtörése; Horvátországgal a Dráva vízgazdálkodása; Szlovéniával a határokon túlnyúló kisvízfolyások kezelése; Ausztriával a Rába habzás problémája, a Fertőtó közös üzemeltetése; Szlovákiával a szlovákiai tározók kezelése magyarországi árvizek idején, a dunai hajóútkitűzés (hogy Bős-Nagymarost ne is említsük...); vagy több szomszédunkkal is: a trianoni békeszerződés után megváltoztatott vízrezsimek visszaállítása azok természetes állapotába; VSt 56–57. Az együttműködésről lásd SZILÁGYI János Ede: Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 185–195.

<sup>41</sup> Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 97–102.

I.1. A *határvízi együttműködés* kapcsán a VSt az alábbiakra hívja fel a figyelmet: (a) A VSt a vízmennyiségi problémakör vonatkozásában nyomatékosítja az átadandó, mederben hagyandó vízkészletek és a mértékadó vízhozamok meghatározásának fontosságát (VSt 56. p.). (b) Javaslatot fogalmaz meg a határvízi bizottságok munkájának korszerűsítésére, hatékonyságának növelésére. (c) A határvízi együttműködés tevékenységének folyamatos finanszírozására hív fel. (d) A hiányzó modern határvízi egyezmények megkötését sürgeti, különösen Szerbia és Szlovákia vonatkozásában (VSt 57. p.).

I.2. Az *EU Duna Régió Stratégiája kapcsán*<sup>42</sup> a VSt kiemeli, hogy Magyarországnak két fontos fejezet végrehajtásában kell hatékony részt vállalnia társvezetőként: az egyik a 4. fejezethez köthető, a vizek minőségének helyreállítása, védelme (Szlovákiával), a másik pedig a környezeti kockázatok kezelése (Romániával). E fejezetek kidolgozásának társvezetése lehetőséget ad számunkra a vízgyűjtő szemlélet megvalósítására, amivel pedig eredményesen csökkenthető lenne a kiszolgáltatottságunk (VSt 15. p.).

II. A határral osztott vízadók problémaköre kevés más uniós országban ennyire hangsúlyos, mint hazánkban. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy más, klasszikusabb problémáknak híján lennének. Így a mi vizeinket is érintik: (a) Az *eutrofizáció*, melynek megoldására egyrészt a Nemzeti Szennyvíztisztítási Program (célja: a kommunális szennyvizekből a nitrogén és foszfor eltávolítás 75%-a megvalósuljon) végrehajtása, másrészt pedig a – mezőgazdasági szennyezések csökkentésére – a Helyes Mezőgazdasági Gyakorlat minél nagyobb területen történő bevezetése hivatott (VSt 18. p.). (b) A *felszín alatt található vízkészleteknek*<sup>43</sup> az ország bizonyos területein előforduló csökkenése szintén probléma. E vizeket nem csak mint vízellátási tartalékokat, hanem mint környezeti értéket is védeni kell (VSt 12. p.). A felszín alatti vizek minőségét érintően pedig, a kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi területeken a már minőségében károsodott felszín alatti vizeknél a VSt biztosítani kívánja a kármentesítési feladatok ellátását az Országos Környezetvédelmi Kárelhárítási Program keretében (VSt 22. p.). (c) A vizekre vonatkozó *adatgyűjtés és monitoring hiányosságaira* már a BP munkadokumentumánál is utaltunk. Ezek korrekciója nélkül nehezen elképzelhető a VKI által támasztott követelmények megalapozott teljesítése (VSt 23. p.). (d) Itt említendők a VKI előírásainak való megfelelést biztosító intézkedések *finanszírozásának nehézségei*, amelyek nálunknál jobb gazdasági háttérrel rendelkező országoknak is problémát okoznak. A szükséges finanszírozás megteremtése érdekében a VSt mind az uniós (KAP és kohéziós politika köréhez tartozó) támogatások vízgazdálkodást segítő bevonását, mind pedig a vízhasználókat érintő új vízár-politika bevezetését kilátásba helyezi (VSt 22. p.).

### 2.3. A víz mint természeti erőforrás

A víz mint környezeti elem és a víz, mint természeti erőforrás koncepcióinak szétválasztása nem könnyű feladat, hiszen olyan szorosan összefüggnek egymással. Magunk részéről, az egyes problémakörök kezelhetősége miatt tettünk kísérletet arra, hogy a két szabályozási csomópontot elkülönítsük. Az elkülönítés alapját a magyar környezetvédelmi kódex környezet, illetve természeti erőforrás fogalma képezi,<sup>44</sup> amely értelmében a víz mint termé-

<sup>42</sup> Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 44–45.

<sup>43</sup> A felszín alatti vizek kapcsán lásd RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében: Kincs, ami nincs?, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 149–160.

<sup>44</sup> Lásd 1995. évi LIII. törvény 4. § 1–3. pontok.

zeti erőforrás nem más, mint amikor a vizet mint környezeti elemet felhasználjuk a társadalmi szükségletek kielégítésére. Ezen szabályozási csomópont kapcsán, amely szintén tág keretet enged a vizekkel kapcsolatos elemzéseknek, magunk elsődlegesen a vizek hasznosításának ágazatspecifikus kérdéseit vizsgáljuk, így különösen az energia, a mezőgazdaság és a közlekedés jogi kérdéseit elemezve.<sup>45</sup> Ismételten hangsúlyozni kívánjuk azonban azt, hogy az e részben elemzett témakörök némelyikét elemezhetjük volna már a víz mint környezeti elem kapcsán is, illetve bizonyos témaköröket pedig későbbi szabályozási csomópontok vonatkozásában is (például az öntözés kérdésköre megjelenhet a vízszolgáltatások között is).

### 2.3.1. Az európai vízstratégia

A BP számos elemében érinti a víz mint természeti erőforrások koncepcióját. Ezek közül néhányra már korábban is utaltunk, mint például arra, hogy a KAP támogatásainak feltételeként, a kölcsönös megfeleltetési szabályok közé, újabb, VKI szerinti különleges követelményeket szeretnének beilleszteni. Ezeket túl az alábbiakat tartjuk fontosnak.

I. A vízkészletek jövőbeni hatékonyabb felhasználása kapcsán veti fel a BP az angolszász jogcsaládból már ismert ún. *modern vízhasználati jogok (water rights)* bevezethetőségének lehetőségét (a rendszerre az anyag, mint 'az Unió kívül alkalmazott vízkereskedelemre' utal), abban az esetben, ha a vízhasználatra vonatkozó fenntartható küszöbérték végrehajtására sor kerül. A BP ugyanakkor hozzáteszi azt is, hogy a „vízkereskedelem viszonylag sok adminisztrációs költséggel jár, és elvileg csak egy adott vízgyűjtő területen lévő vízhasználók között van értelme. Habár nem segítene, ha uniós szinten jönne létre ilyen rendszer, a Bizottság közös végrehajtási stratégiai iránymutatás kidolgozását javasolja a vízkereskedelem fejlődésének elősegítése érdekében azon tagállamok számára, akik alkalmazni kívánják a módszert.”<sup>46</sup> Megítélésünk szerint e rendszerre Magyarország esetében, ahol hasonló funkciót az engedélyezési rendszer tölt be, nincs szükség. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az engedélyezési rendszerünk ne szorulna változtatásokra (mint ahogyan erre a VSt több vonatkozásban is kitér, és de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg<sup>47</sup>).

II. Mivel magyar részről az *öntözés fejlesztése* az elkövetkező időszakokban különös jelentőséggel bír, ezért a BP ezzel foglalkozó részei nagy relevanciával bírnak számunkra. Az EU Bizottság ugyanis kezdeményezi a KAP vidékfejlesztési támogatásainak olyan irányú módosítását, amely keretében a VKI előírásainak megfelelő módon kerülne sor az öntözés hatékonyságának fejlesztésére (BP 13., 24. p.).

<sup>45</sup> Ekképpen jártunk el korábban is; például SZILÁGYI János Ede: A vízjog egyes szabályozási koncepcióinak aktuális kérdései, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 160–169.

<sup>46</sup> BP 13. A vízkereskedelmi rendszernek nagy külföldi jogirodalma van; lásd például David H. GETCHES: *Water Law in a Nutshell*, West Publishing Co, St. Paul (Minn.), 1997; Stephen HODGSON: *Modern water rights. Theory and practice*, FAO Legislative Study 92, FAO, Róma, 2006; Nancy K. KUBASEK–Gary S. SILVERMAN: *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, 231–235. A rendszerről lásd még magyar nyelven: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 67–70.

<sup>47</sup> Lásd a hatósági jogkörök módosítása, a vízkivételek engedélyezésének korábbi szabályozásának és gyakorlatának ökológiai szempontú módosítása vagy például az ún. egynyári engedélyek kapcsán VSt 12., 16., 19. stb.

III. A fentiekén túl a BP fontosnak tartaná még: (a) *a természetes vízmegtartást segítő intézkedések használatának maximalizálását* (környezetbarát infrastruktúra), amelynek megvalósítását a KAP piacsabályozási pillérének környezetbaráttá tételével (ökológiai jelentőségű területek), illetve a strukturális és kohéziós alapok támogatásával valamint az EBB-hiteleinek segítségével látja megvalósíthatónak (BP 24. p.); valamint (b) *a víz újrafelhasználásának maximalizálását*, amit pedig egy lehetséges rendelet 2015-ben történő megalkotásával, illetve szintén a strukturális és kohéziós alapok valamint az EBB pénzügyi forrásainak segítségével lát megvalósíthatónak (BP 25. p.).

### 2.3.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezete a természeti erőforrás koncepcióhoz kapcsolhatóan több helyen is említ olyan megállapításokat, illetve lehetséges intézkedéseket, amelyeket a BP is felvet, vagy amelyek a VSt más szabályozási koncepcióinál is felvetődtek (pl. ésszerű víz-visszatartás és csapadékvíz-gazdálkodás, hatékony és takarékos vízfelhasználás a gazdaságban; VSt 7., 10. p.). A VSt, miközben felvázolja a *kiegyensúlyozott vízgyűjtő-gazdálkodás folyamatát*,<sup>48</sup> megfogalmazza azt is, hogy Magyarországon milyen változások vezettek a *vízkezelés-gazdálkodás egyensúlyának felbomlásához* az elmúlt évtizedekben. Utóbbi kapcsán kitér arra, hogy jelentősen nőtt a felszín alatti vizek felhasználása az ivóvízellátás mellett immáron a mezőgazdaságban is, amelynek oka a csatornarendszer elhanyagolttá válása és az, hogy a felszín alatti vizekből történő öntözés mentes a vízkezelésként fizetési kötelezettség alól. A csatornarendszer kapcsán ráadásul problémát jelentett az is, hogy az öntözés mellett ugyanazon rendszer lenne hivatott a területek felesleges vizeinek visszavezetésére is. Ám az érdekeltség hiánya miatt az öntözés nagy területeken megszűnt, és így a csatornarendszer elsődleges feladata immáron a káros vizek elvezetése maradt, amely okból a rendszer működtetése gazdaságilag ugyanakkor „erősen vitatott”. Ez pedig visszahatott immáron a káros vizek elleni védekezésre is. Ebből kifolyólag a magyar vízgazdálkodás jelenleg nem gondoskodik a víz visszatartásáról (VSt 19–20. p.).

Az általános vízgazdálkodási szempontok ismertetését követően a következőkben az egyes alágazatokhoz kapcsolódó relevanciákra térünk ki.

I. A VSt foglalkozik a korábban komoly vitákat kiváltó *hajózás viszonyokkal*. A hajózási útvonalak kialakítása kapcsán felszínre kerülő jogvitát erősen leegyszerűsítve ekképpen summázhatjuk: az egyik szerint a *Dunát kell a hajókhoz alakítani* (a viták során gyakorta mint ’kotrás’ hivatkoztak rá), a másik szerint a fordított megoldás lehet a jövő nemzedékek érdekében járható út, azaz a *hajók Dunához alakítása* (azaz kisebb merülési mélységű hajók alkalmazása).<sup>49</sup> A VSt-ben megfogalmazott szempontok arra engednek következtetni, hogy

<sup>48</sup> Ez a következőket takarja: (a) a felhasználható vízkészletek meghatározása, (b) a különböző célú vízigények közötti prioritás megállapítása, (c) a vizek mennyiségi és minőségi védelmének biztosítása, (d) a felszíni és felszín alatti vízkészletek állapotának folyamatos figyelemmel kísérése és értékelése, (e) a szükséges vízkészletek visszatartása, téli vizekkel való gazdálkodás, (f) a felesleges és káros vizek elvezetése; VSt 19.

<sup>49</sup> A jogvita összefoglalásaként lásd JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás a *Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési* tervek vonatkozásában, 4–9. Az állásfoglalásban foglalt következtetések egyik háttereként lásd: ANGELUS Béla–GERENCSÉR Zsolt: *Dunai Zöld Hajózási Stratégia*, Budapest, 2011. január (készült a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megbízásából). Egyébiránt a MTA stratégia is megállapítja, hogy a „hazai előírások inkonzisztensen és előnytelenül tartalmaznak a nemzetközi egyezmények előírásait”; *Magyarország vízgazdálkodása...*, 14.

az utóbbi álláspont vált meghatározóvá: „A hajózási viszonyok javításánál prioritást kell adnunk a mederbe való minimális beavatkozással járó megoldásoknak – pl. hajóút kitűzés javítása, navigációs rendszerek, hajópark korszerűsítése”; (VSt 60. p.). Ebből kifolyólag valamennyi hajóút fejlesztési terv engedélyezését, illetve megvalósítását megelőzően el kell végezni a kötelező stratégiai környezeti vizsgálatokat és a környezeti hatásvizsgálati eljárásokat.<sup>50</sup>

II. Az *energia* kérdéskörében a VSt több releváns kérdéskört is érint, különös tekintettel a *megújuló energiákra*. Ez nem véletlen, hiszen Magyarországnak olyan uniós kötelezettsége van, amely számára 2020-ra minimum 13 százalékban határozta meg a megújuló energiaforrásból előállított energia bruttó végső energiafogyasztásban képviselt részarányát.<sup>51</sup> Az irányelvben foglaltak végrehajtására kiadott magyar nemzeti cselekvési terv, az irányelvi kötelezettséget meghaladó arányban, a megújuló energiaforrásból előállított energiának a végső fogyasztásban 2020-ig elérendő részarányát 14,65%-ban (120,56 PJ) határozta meg.<sup>52</sup>

II.1. *Vízenergia*. A VSt utal azokra az okokra, amelyek miatt nagy folyóink vonatkozásában nem vizsgálták a vízenergia hasznosításának lehetőségét. Ezt követően megállapítja azt, hogy a kisebb folyóink esetében ugyanakkor van relevanciája a már meglévő duzzasztókba beépíthető (10 MWe alatti teljesítmény) törpe vízerőműveknek, valamint a folyómedrekbe telepített 100-500 kWe teljesítményű ún. átáramlásos turbináknak, amelyekkel már maga a magyar nemzeti cselekvési terv is számolt. Ezen megújuló energia kapcsán a VSt összefoglalóan arra jut, hogy ha „a vízerőmű telepítése során a környezetvédelmi és vízgazdálkodási szempontok érvényesítésre kerülnek, akkor a vízenergia az egyik legtisztább energiaforrás, ami ezen túlmenően kiválóan szabályozható, így a villamosenergia-rendszer szabályozhatóságához is hozzájárul. Felmérésre kerültek a törpe vízerőművek telepítésének lehetőségei, helyszínei, amelyek alapján 2020-ig összesen 16–17 MWe beépített villamosenergia-teljesítmény installálásának lehet realitása.” (VSt 61. p.). *Magunk részéről a – környezetvédelmi szempontok szigorú érvényesítése mellett – támogathatóknak ítéljük a VSt-ben megfogalmazottakat.* (Mint korábbi munkáinkban utaltunk rá, megítélésünk szerint a vízenergia bővítését Magyarország esetében leginkább a Bős–Nagymarosi-ügyből származó politikai aspektusok hátráltatták).

II.2. *Geotermikus energia*.<sup>53</sup> Ezen megújuló energia kapcsán a VSt meglehetősen visszafogottan nyilatkozik: „Figyelmet kell fordítani a geotermikus energiát hordozó felszín alatti vízkészleteink egyensúlyi állapotának megőrzésére, amely alapvetően – a csak hőhasznosítást követően – a visszasajtolást teszi szükségessé. Hasonlóképpen figyelmet

<sup>50</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 155–156.

<sup>51</sup> 2009/28/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2009. április 23.) a *megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról*, I. melléklet.

<sup>52</sup> 1002/2011. (I. 14.) Korm. határozat a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervével összefüggő egyes feladatokról.

<sup>53</sup> A geotermikus energiák elemzése kapcsán lásd különösen: FARKAS CSAMANGÓ Erika: A geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2007/3, 3–10.; OLAJOS: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 29–36.; OLAJOS: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés, in: *Környezetjog* (szerk.: Szilágyi János Ede), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 190–209.; OLAJOS–SZILÁGYI Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termeltetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 2–7.; SZILÁGYI Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csermelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 170–179.

kell fordítani a jelenleg elfolyó használt termálvizek elhelyezésével kapcsolatosan a felszíni vizeket terhelő problémák (magas sótartalom, fenoltartalom stb.) megoldására.” (VSt 61. p.). A geotermikus energia kapcsán különösen a mezőgazdasági termelés területén energiahasznosítás céljából kitermelt termálvíz visszatáplálásának ügye – egész konkrétan az ezzel kapcsolatos kötelezettség felfüggesztése – körül bontakozott ki vita.<sup>54</sup> A vízgazdálkodási törvény legutóbbi módosítása<sup>55</sup> – *megítélésünk szerint némileg vitatható módon*<sup>56</sup> – eltörli az általános visszatáplálási kötelezettséget kizárólag energiahasznosítás céljából kitermelt termálvíz vonatkozásában. *A problémát – véleményünk szerint – éppen az képezheti, hogy Magyarország esetében (miként arra a BP egyik Magyarországra vonatkozó, fentebb idézett munkadokumentuma is kitér<sup>57</sup>) nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok a vizek állapotáról...*

II.3. A VSt egyéb, vizeket érintő megoldások fejlesztését is javasolja, mint például a *szennyvíziszap energetikai hasznosítását* vagy a hullámtéri területeken meglévő, illetve az ideiglenes víztározókba tervezett *erdőterületekből származó biomassza* hasznosítását (VSt 62. p.).

III. *Mezőgazdaság.* A víz mezőgazdasági célú felhasználásának taglalása a VSt tetemes részét teszi ki, és fontos intézkedések kerültek benne nevesítésre. A VSt-ben a víz mezőgazdasági célú felhasználása kapcsán különösen két terület helyeződik a középpontba: az öntözés és a halastavi vízfelhasználás. A mezőgazdaságot szolgáló vízgazdálkodási infrastruktúrára a VSt mint a vízhiány, szárazság és az aszály hosszú távú, kiszámítható és lehetséges mértékű megelőzésének, a károk enyhítésének eszközeként tekint (VSt 27. p.).

III.1. *Öntözés.* Magyarország az ún. feltételezett öntözés zónájába tartozik, vagyis – bár a legtöbb növényfaj öntözés nélkül is természetű – a tervszerű öntözéssel kiszámíthatóbbá tudnánk tenni a mezőgazdasági termékek előállítását. Az öntözés iránti igény ellenére azonban Magyarországon a korábban kialakított, 300 ezer hektárt meghaladó öntözési lehetőséggel szemben, napjainkban pusztán 100 ezer hektáros területet öntöznek (VSt 10–11.

<sup>54</sup> A vita korábbi fejleményeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 156–158.

<sup>55</sup> 2013. évi LXXIII. törvény a *vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításáról*. A törvény javaslatához eredetileg csatolt indoklás rendkívül érdekes, és megítélésünk szerint vitára adhat okot: „A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) általánosságban előírja a kizárólag energetikai célra kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét. Az Országgyűlés 2012 nyarán a Vgtv. módosításával, rövid távú, átmeneti megoldásként felfüggesztette a kizárólag energetikai célból kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét a 2015. június 30-ig terjedő időszakra. A felfüggesztés eddig eltelt időszakában gyakorlati tapasztalatok igazolták, hogy a kitermelt termálvíz visszatáplálására vonatkozó kötelezettség nélkül is fennállnak az energiahasznosítás céljából történő használat vonatkozásában a jogszabályi garanciák a természeti és környezeti kockázatok és károk kezelésére, elkerülésére. A visszatáplálási kötelezettség már annak előírásakor sem felelt meg a környezetvédelem érdekében alkalmazott ’elérhető legjobb technológiát’ előíró jogszabályoknak, mert annak szakmaiságot nélkülöző kategorikus előírása ki is zárja az elérhető legjobb technológia vizsgálhatóságát. Amennyiben a visszatáplálási kötelezettség megszűnik, feloldható a jelenleg fennálló ellentmondásos helyzetet, és a környezetvédelmi összerhelési szint jelentősen csökkenhet. Jelen jogalkotással érintett területen a környezetvédelem védeltségi szintjének fenntartását garantálják az előterjesztéssel módosuló rendelkezések mellett alkalmazandó vízgazdálkodási jogszabályok. A környezetvédelmi hatóságnak a jogszabályok maximálisan biztosítanak minden eszközt annak érdekében, hogy a vízgazdálkodási és a környezetvédelmi feltételek teljesülését objektív módon vizsgálhassa, és döntését a fennálló vízgazdálkodási állapotnak megfelelően hozza meg.”

<sup>56</sup> Ezen álláspont alátámasztása céljából lásd például KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, kelt: Budapest, 2009. július 1., 3–5.

<sup>57</sup> SWD(2012) 379 Volume 15, 3.

p.).<sup>58</sup> A VSt megállapítja, hogy a magyar öntözési rendszer hiányosságainak kiváltó okai legfőképpen a következők: (a) az öntözés költségei (amelyeket ui. nehezen lehet érvényesíteni a megtermelt terményárakban; és – több más mellett – ennek következtében a vízkormányzást elősegítő művek és medrek állapota leromlott); (b) korszerűtlen táj- és terület-használatok; (c) a vízviisszatartás helyett a gyors vízvezetésen alapuló vízgazdálkodási módszerek (amelyek a klímaváltozás feltételezett hatásainak tükrében immáron nem tarthatók); (d) a működés nem megfelelő jogszabályi háttérben rejlik (pl. hiányzik a jogszabályi kényszer a csapadékból származó vízkészlettel való gazdálkodás vonatkozásában; VSt 10–12., 25. p.). Mindezek kapcsán a VSt felhívja a figyelmet arra is, hogy 1990-től kezdődően a (főműveken keresztül szolgáltatott) öntözővíz szabadáras terméké vált, és ezzel együtt megszűnt a szolgáltatás közvetlen állami támogatása (VSt 26. p.).

A jelenlegi öntözési rendszer jellemzőiként a következők fogalmazhatók meg: (a) A mezőgazdasági vízellátás összetett, több tulajdonost, illetve vagyonekezelőt érintő csatornákon keresztül történik, amelyből kifolyólag a mezőgazdasági vízszolgáltatás árképzésének rendezése elkerülhetetlen. (b) A szolgáltatást biztosító vízi létesítmények tulajdonviszonyai eltérőek.<sup>59</sup> Ehhez kapcsolódik továbbá, hogy a szolgáltatói kör is sokszínű, és felülvizsgálatra szorul. (c) A mezőgazdasági vízszolgáltatás jellemzően igény alapú, azaz a vízhasználók szükségleteik függvényében veszik igénybe a szolgáltatást (mindeközben a vízszolgáltatónak a fennmaradó időben is fenn kell tartania az infrastruktúrát).<sup>60</sup>

A VSt az öntözéssel kapcsolatos problémák megoldásaként az állami szerepvállalás erősítését kínálja,<sup>61</sup> amely megoldás legfontosabb elemei – melyet vagy önálló törvényben vagy a vízgazdálkodási törvény átfogó megújításával kívánnak megvalósítani, valamint a vízgazdálkodási társulatok működését szabályozó jogi előírások felülvizsgálatával (VSt 36–37. p.) – a következők: (a) A Nemzeti Öntözési Ügynökség (NÖÜ) mint az öntözéssel összefüggő vízgazdálkodási feladatokat irányító és a kapcsolódó létesítményeket fejlesztését, kezelését végző országos hatáskörű szerv létrehozása. A jelenlegi vízgazdálkodási társulatok és a vízügyi igazgatóságok által elvégzett területi vízgazdálkodási feladatokat átvevő NÖÜ a vízgyűjtőkhöz igazodó területi kirendeltségekkel jönne létre, és a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alatt állna (VSt 27., 37–38. p.). (b) Az Öntözési Alap létrehozása az öntözéssel összefüggő célok elérésének és a kapcsolódó szervezet pénzügyi finanszíro-

<sup>58</sup> E probléma kapcsán fontos megjegyezni, hogy az öntözés szempontjából jelentős növények, mint például a cukorrépa, éppen a feldolgozó kapacitás megszűnése miatt kerültek ki az öntözési kultúrából, ezáltal is csökkentve az öntözött területeket; VSt 10–11.

<sup>59</sup> Így megkülönböztethetünk: (a) kizárólagos állami tulajdonban a vízügyi igazgatóságok kezelésében lévő vízi létesítményeket, (b) állami tulajdonban, a kormányhivatalok kezelésében lévő forgalomképes vízi létesítményeket, (c) állami tulajdonban, társulati kezelésben lévő forgalomképes vízi létesítményeket, (d) társulati tulajdonban lévő vízi létesítményeket, (e) önkormányzati tulajdonban lévő csatornákat, (f) a gazdálkodók tulajdonában lévő üzemi táp-, öntöző- és belvízcsatornákat; VSt 26. A VSt megállapítja továbbá azt is, hogy a mezőgazdaságot szolgáló vízgazdálkodási infrastruktúrán jelentős része közcélú vízi létesítmény, „amely többségében a vízgazdálkodási társulatok üzemeltetésében áll. A közcélú vízi létesítmények vagyonekezelője az utóbbi években többször változott, de a valódi átadás-átvétel nem történt meg, így a vagyonekezelésben a vízügyi infrastruktúra területén rendezetlen állapotok alakultak ki”; VSt 27.

<sup>60</sup> A rendelkezésre állás mint állandó költség, és a tényleges vízmennyiség igénybevétele, mint változó költség, aránya megközelítőleg 80–20%-ra tehető. Ezt alapul véve kéttényezős költségkalkulációs séma bevezetését tartja indokoltnak a VSt; VSt 26–27.

<sup>61</sup> A VSt által hivatkozott modellként a korábbi, az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről szóló 1937. évi XX. törvénycikk kínálkozott.



zására (VSt 27. p.). (c) Az azonos módon képzett vízszolgáltatási árak bevezetése (VSt 33. p.),<sup>62</sup> és ezzel együtt az öntözési vagy más, mezőgazdasági célú vízhasználat díjmentességének, illetve támogatásának a felülvizsgálata (VSt 36–37. p.). (d) A víztakarékos öntözési technológiák elterjesztése (így például ezek figyelembevétele az engedélyezési eljárásoknál és a támogatási rendszerek kidolgozásánál), összhangban a BP, korábban hivatkozott céljával (VSt 32. p.). (e) Egyéb, tipikusan eljárási, engedélyezési intézkedések; például a művelési ágváltás költségei vagy földvédelmi járulék alóli mentesség az öntözésfejlesztéseknél (VSt 36–37. p.).

III.2. *Halastavi vízfelhasználás.* A rendszerváltást követően a halastavi vízfelhasználás a felszíni vízkészlet-gazdálkodás meghatározó (a hazai mezőgazdasági vízhasználat megközelítőleg 62%-át kitevő) elemévé, annak legfőbb költségviselőjévé vált, és mindezek által az öntözési célú vízfelhasználás versenytársává. A felhasznált víz költségei (tipikusan 1,5–3,5 Ft/m<sup>3</sup>, azaz 19–43 ezer Ft/ha) egyre nagyobb arányban terhelik a tógazdálkodás termelési költségét, ami mára már veszélyezteti az eredményességet is (megjegyzendő ugyanakkor, hogy 2006-tól az így hasznosított víz után nem kell vízkészletjárulékot fizetni; VSt 62. p.).<sup>63</sup> A halastavi vízfelhasználás kapcsán szintén nehezíti az ágazat egységes kezelését az, hogy meglehetősen sokszínű a vízszolgáltatók és az általuk alkalmazott díjak rendszere (VSt 63. p.). Mindezek vonatkozásában a VSt a következő kritikai megállapítást teszi: „A halászati ágazat napjainkra a felszíni vízszolgáltató rendszer egyik meghatározó pénzügyi fenntartójává vált. Ugyanakkor mind a mai napig hiányzik a vízgazdálkodási rendszer működtetése során a gazdasági igényeket kielégítő szolgáltatási, valamint az egyéb, ökológiai-társadalmi igényeket kielégítő állami feladatként értelmezhető tevékenységek racionális és gazdasági szempontból is kezelhető, fenntartható meghatározása/ szétválasztása.” (VSt 63. p.). Ebből kifolyólag ezen a területen is változások várhatók.

#### **2.4. A víz mint kereskedelmi ügyletek tárgya (különös tekintettel a víziközműszolgáltatásokra)**

E koncepció középpontjában – mind a BP, mind a VSt alapján – a vízszolgáltatások állnak, amelyek kapcsán kialakult értelmezési különbségekről már írtunk e tanulmány első részében.<sup>64</sup>

##### *2.4.1. Az európai vízstratégia*

A BP vízszolgáltatások tekintetében nagy hangsúlyt fektet a költségmegtérülés elvére, ebből kifolyólag – többek között – olyan közös végrehajtási stratégiát tervez kidolgozni, amely immáron tartalmazza a környezeti költségeket is. A BP egyértelmű célja a hatékonyságot ösztönző vízárazás kialakítása és a mérés bevezetése (BP 24. p.).

<sup>62</sup> Üdvözlendőnek tartjuk, hogy az árképzés során a VSt szerint „szükséges olyan intézkedések bevezetése is, amely a felszín alatti vizet mint stratégiai készletet az értékén kezeli.” VSt 33.

<sup>63</sup> A halastavi vízfelhasználásnak számos kedvező hatása van: (a) A *vízvisszatartás* egy módszerének tekinthető. (b) Az így visszatartott víznek kedvező *mezoklimatikus hatása* van annak fokozatos párolgása miatt. (c) Az extenzív halastavakból *kifolyó víz minőségi paraméterei gyakorta jobbak*, mint a feltöltés idején bevezetett vízé. VSt 62–63. A VSt különbséget tesz a *völgyzárógátas* és a *körtöltéses* halastavak között (pl. azok vízszállítási költsége alapján).

<sup>64</sup> A koncepció értelmezésének más lehetőségeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 167–172.

A víziközmű-szolgáltatások vonatkozásában a BP maga is felhívja a figyelmet arra a nagyarányú szivárgásra, amely az egyes vízelosztó hálózatok vonatkozásában áll fenn (7–50% között számol!). A BP ebből kifolyólag együttműködést sürget az uniós víziparral a helyzet megoldására (BP 13. p.), és mindemellett a strukturális és kohéziós alapok, valamint az EBB-hitelek bevonását e megoldások finanszírozására (BP 24. p.).

#### 2.4.2. A magyar vízstratégia tervezete

A VSt a vízszolgáltatások kérdéskörét a fentebb (más szabályozási koncepciók kapcsán) részletezett esetkörökön túl, a települések vízgazdálkodásának – vagyis az ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -tisztítás, csapadékvíz-elvezetés, árvizek elleni védekezés – körében is részletezi.

A vonatkozó részben számos, már korábban megkezdett program továbbvitele, végrehajtása részletezésre került (pl. az Ivóvízminőség-javító Program teljesítése; Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program), amelyek közül magunk részéről a *víziközmű-szolgáltatásokkal* kapcsolatos, a 2011. évi CCIX. törvénnyel (Vksztv.) megkezdett folyamatokat<sup>65</sup> tartjuk kiemelendőnek. A vízellátó hálózatok rossz állapotára<sup>66</sup> (a hálózati veszteség egyes esetekben meghaladja a 30%-ot, a jelenlegi amortizációs ráfordítások mellett 250 évre nőtt a vagyon újraelőállításához szükséges idő; VSt 42. p.) tekintettel, a VSt javasolja a víziközmű-szolgáltatók számának csökkentését a hatékony és gazdaságos működés biztosítása céljából (magunk ezen folyamatot a *szolgáltatói rendszer integrációjaként* nevesítjük), továbbá a *víziközmű-szolgáltatások árrendszerének* kialakítása során javasolja a rekonstrukció finanszírozási mértékét az eddigi 0,3%/év aránnyal szemben 1-2%/év-re emelni (VSt 42–44. p.). A VSt a fejlesztések legfőbb forrásaként az EU támogatásait nevesíti, amelyek mellett – tipikusan, mint az uniós források önrésze, valamint a megvalósítást követően kötelező fenntartási fedezete – azonban hazai források is nagy jelentőséggel bírnak (VSt 10. p.).

A VSt a hazai vízgazdálkodás legelmaradottabb területeként nevesíti a *belterületi csapadékvíz-gazdálkodást*, amely elmaradottság komolyan hatott a kialakult belvízhelyzetre is (VSt 43. p.).

#### 2.5. A víz mint emberi jogok tárgya

A két stratégia által kevésbé kiemelt koncepció, habár a stratégiák számos intézkedése kapcsolatba hozható a vízhez való joggal,<sup>67</sup> ami pedig nagyban összefügg azzal, hogy a vízhez

<sup>65</sup> A koncepció értelmezésének más lehetőségeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 194–214.

<sup>66</sup> Ennek egy konkrét esetéről lásd CSAK–RAISZ: Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns, in: *Jahrbuch des Agrarrechts* (hg.: Christian Calliess–Ines Härtel–Barbara Veit), Band VIII, Nomos, Baden-Baden, 2008, 165–176.

<sup>67</sup> A témában hatalmas mennyiségű jogirodalom érhető el, amelyből kiemelnénk: Catarina de ALBUQUERQUE: *On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation*, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur, Lisszabon, 2012; Stephen McCAFFREY–Kate J. NEVILLE: Small Capacity and Big Responsibilities: Financial and Legal Implications of a Human Right to Water for Developing Countries, *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2008–2009/21, 679–704.; Stephen TULLY: A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005/23, 35–63.; Leanne WATROUS: The Right to Water – From Paper to Practice. *Regent Journal of International Law*, 2011/8, 109–136. A magyar jogtudomány vonatkozó tanulmányai közül fontosnak

való jog koncepciója (vagy helyesebben koncepciói) meglehetősen tág teret enged(nek) a tartalmi kérdések legkülönbözőbb kategóriáinak taglalására.

### 2.5.1. Az európai vízstratégia

Megítélésünk szerint a BP alapvetően a fejlődő országok viszonylatában (konkrétan azok támogatása kapcsán) tartja lényegesnek kiemelni a vízhez való jog koncepcióját. Ezen országok esetében véli fontosnak a biztonságos ivóvízhez és alapvető szennyvízelvezetési szolgáltatásokhoz való hozzáférés támogatását és az integrált fenntartható vízgazdálkodás támogatását (VSt 26. p.). Magunk részéről a vízhez való jog problémaköréhez látjuk besorolhatónak a kelet-európai országok (így Magyarország) problémáit is, ahol nem annyira a vízellátó-rendszerek létrehozása, hanem sokkal inkább azok – a jövő generációk érdekében történő – fenntartása okoz problémát.

### 2.5.2. A magyar vízstratégia tervezete

A VSt-ben találkozhatunk az *egészséges környezethez való joggal*:<sup>68</sup> a VSt 2027-re tervezi a vizek jó állapotba kerülését és ezáltal a környezethez való jog egyik fontos elemének biztosítását (VSt 20. p.). A vízhez való jog kifejezés nem kerül említésre a dokumentumban, e helyett az „*ivóvízhez – mint az emberi lét alapeleméhez – való hozzájutás*” biztosításával találkozhatunk a szövegben. Van olyan szerző (*Raisz Anikó*<sup>69</sup>), aki az Alaptörvény XX. cikkének szövegéből kiolvashatónak véli a *vízhez való jog* koncepcióját (magunk is osztjuk ezt az értékelést<sup>70</sup>), és éppen ezért úgy gondoljuk, hogy a VSt-ben ezért e koncepció határozottabban is megjelenhetett volna.

## 2.6. A vízgyűjtő terület mint jogintézmények szervezési alapja

A vízgyűjtő terület mind európai (BP 25. p.), mind magyar vonatkozásban fontos alapegysége a vízgazdálkodásnak.

---

tartjuk megemlíteni: ANTALI Dániel Gábor: A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten, *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011/4, 1–40.; KARDOS Gábor: A vízhez való jog, *Acta Humana*, 2004/1, 93–98.; KECSKÉS: A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4, 569–598.; RAISZ: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 151–159.; SZAPPANYOS Melinda: *A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében*, PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2012.

<sup>68</sup> A környezethez való jog magyar szakirodalmához lásd különösen BÁNDI: Gondolatok a környezethez való jogról, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 6–15.; FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2006; FODOR: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/21, 1–9.; FODOR: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog* 2012/11, 641–652.; PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem az új alkotmányban, *Kül-Világ*, 2011/1–2, 117–133.; RAISZ: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution – Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Revue Est Europa*, 2011/Különkiadás 1, 47–51.

<sup>69</sup> RAISZ: A vízhez való jog... 156–157.

<sup>70</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 215–217.

E szabályozási koncepcióhoz tartozóan magunk a vízgyűjtők figyelembevételével kialakított szervezetrendszer, illetve ennek finanszírozását tartjuk különösen lényegesnek, és a következőkben erre koncentrálni vizsgáljuk meg a magyar vízstratégia tervezetét. Előzetesen meg kell jegyeznünk ugyanakkor azt, hogy a (tágabb értelemben vett) vízügyi szervezetrendszer és a finanszírozás több szabályozási csomóponton átívelő kérdéskörök.

A VSt kiindulási pontként rögzíti, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban a szervezetrendszert többször és gyakorta nem előnyére alakították át, amely miatt rossz állapotba került (VSt 11. p.). A VSt a rendszer alulfinanszírozottságát is több helyen megemlíti (pl. VSt 19., 67. p.); állami oldalról pedig sommásan ekképpen összegez: „A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hazai vízgazdálkodásban a forráshiány miatt az állam kockázatvállalásra kényszerül (nem teljesíti a fenntartási kötelezettségét), illetve eseménykövetővé válik (mindig az aktuális vízproblémát kezeli, és nem tud preventív lenni, így a sok vagy kevés víz okozta sokkhatást, nem tudja megelőzni)... A vízgazdálkodás költségvetési finanszírozása az utóbbi 20 évben folyamatosan csökken... A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben megfogalmazott intézkedési programok is forráshiányosak...” (VSt 64. p.). A finanszírozás kapcsán kialakult helyzetet (‘finanszírozási csapdát’) a VSt két további megjegyzéssel jellemzi: (a) „az állami fejlesztési és fenntartási források lenullázódtak, a 2010. évi fenntartásra fordított éves költség nem éri el a vagyoneérték 0,2%-át (0,18%)” és (b) „az EU-támogatású projektek csak fejlesztéseket finanszíroznak, ami a fenntartási hiányspirált felgyorsítja”<sup>71</sup> (VSt 65. p.).

A *szervezetrendszer* vonatkozásában a közigazgatás szervezeti átalakításait követően<sup>72</sup> még várható a már említett Nemzeti Öntözési Ügynökség létrehozása is, és ezzel szoros összefüggésben a vízgazdálkodási társulatok újraszabályozása (VSt 67–68. p.). Amiként utaltunk rá a víziközmű szolgáltatók integrációja szintén folyamatban van. A szervezetrendszerben a VSt – számos más szabályozási koncepcióhoz hasonlóan – aktívabb állami szerepvállalást kíván érvényesíteni (pl. VSt 65. p.).

A *finanszírozás* vonatkozásában megoldásként a VSt továbbra is komolyan épít az *uniós támogatási lehetőségekre*,<sup>73</sup> és emellett más nemzeti pénzforrások bevonására is. Így például azon megállapítást követően, amely szerint „a vízhasználók jelentős hányada jogszerűen vagy jogszerűtlenül nem fizet” *vízkielégítési járulékot*, a VSt javasolja a kapcsolódó szabályozás újragondolását (VSt 21. p.; lásd még VSt 65. p.).

<sup>71</sup> Az uniós pályázatok tapasztalatairól a tervezet szintén nagyon fontos információkat közöl, lásd VSt 57–58.

<sup>72</sup> A legutóbbi kormányzati feladatmegosztás szerint a VM felelősségi körébe tartozik a *vízgazdálkodási feladatok szabályozása, irányítása és koordinálása* (ide tartozóan működnek a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek (KTVF) és azok országos főfelügyelősége), a BM illetékessége a *vízügyi igazgatási szervek irányítása* (idetartozik az Országos Vízügyi Főigazgatóság [OVF] és annak vízgyűjtő területekre szervezett 12 Vízügyi Igazgatósága [VIZIG]). A vízgazdálkodás – a vizek kártétele elleni védekezésen túlmutató – feladatainak elvégzésére alakult meg 2012. január 1-től a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI; országos szintű szerv, vízgyűjtő területeken működő kirendeltségekkel), amely a *vízgyűjtő gazdálkodási tervezés koordinatív feladatait* látja el; VSt 11., 66.

<sup>73</sup> A pályázatokkal kapcsolatos megoldási javaslatokról lásd VSt 58–59.

## 2.7. A víz mint káresemény

Mindkét dokumentumban jelentős helyet foglal el ezen szabályozási koncepció.

### 2.7.1. Az európai vízstratégia

A BP-ben – több más mellett – két karakteres problémakörrel foglalkoznak. (a) Az *árvíz-kockázat csökkentése* véget a BP megoldásként az Európai árvíz-előrejelző rendszert, illetve a 2015-re elkészítendő árvíz-kockázat-kezelési terveket hozza.<sup>74</sup> (b) Az *aszálykockázat csökkentése* során pedig lényegesnek tartja a BP az Európai aszálymegfigyelő központ 2013-2014-es fejlesztését és a VKI követelményeinek végrehajtását (melynek során az EU Bizottság ösztönözni kívánja a tagállamokat, hogy hatékonyabban integrálják az aszálykockázat-kezelést és az éghajlat-változási szempontokat leendő vízgyűjtő-gazdálkodási terveikbe). Mindkét problémakör (árvíz, aszály) kapcsán a BP fontos megoldási eszközként tekint az ún. *környezetbarát infrastruktúra kialakítására*, amely érdekében sürgető egy közös végrehajtási stratégiai iránymutatás kidolgozása (a természetes vízmegtartást segítő intézkedésekről) a Bizottság, a tagállamok és az érdekeltek részvételével (BP 25. p.).

### 2.7.2. A magyar vízstratégia tervezete

Mikor jelen sorok íródnak, a Duna magyarországi szakaszán éppen ezzel egyidőben vonul végig azon történelmi méretű árvíz, amelyhez fogható ezidáig nem került regisztrálásra a magyar vízgazdálkodásban. E tényről eltekintve is megkérdőjelezhetetlen hogy a vizek kártételei elleni védekezés a magyar társadalom és gazdaság szempontjából alapvető jelentőségű. Előremutatónak tartjuk ugyanakkor (s ez elsőként nem a VSt-ben került megfogalmazásra) az *integratív szemléletet*, amely a problémák ellenében nem külön-külön, hanem egyben próbál meg fellépni, vagyis, hogy a már korábban hivatkozott 'sok víz-kevés víz' problémát egymásra kölcsönhatásban próbálja meg kezelni.<sup>75</sup>

A VSt-ben előremutató módon találkozhatunk az *ökológiai szemlélettel*; például a középtávú és hosszú távú teendők kapcsán, ahol is a VSt elgondolása alapján növelni kell az ökológiai rendszerek (pl. erdők, vizes élőhelyek) árvízi védekezésben betöltött szerepét területhasználat-váltással; illetve az ártéri tájgazdálkodási, halászati programok, a kapcsolódó földbirtok-rendezési és földhasználat-váltást elősegítő jogszabályi változtatások végrehajtását is sürgeti a VSt (VSt 55–56. p.).

A VSt a vízkárelhárítás vonatkozásán is megfogalmazza a *határvízi együttműködés* fejlesztésének (közös finanszírozás, külföldi monitoringhálózat, tározók létesítése stb.) fontosságát, illetve az uniós támogatások felhasználásának lehetőségét, például árvízvédelmi fejlesztések kapcsán (VSt 54. p.).

<sup>74</sup> Az árvizek kapcsán lásd még a 2007/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2007. október 23.) az *árvíz-kockázatok értékeléséről és kezeléséről*.

<sup>75</sup> Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 224–227. A témáról bővebben lásd: BORSOS Béla: *Érdekek és érdektelenségek a Tisza mentén – Esettanulmány a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről*, a JNO megbízásából készített tanulmány, amely részét képezi a JNO 2010-es tevékenységéről készített beszámoló CD-mellékletének; forrás (2012.09.05.): [beszamolo2010.jno.hu/cd/fugglegelek/2\\_kutatasok\\_eredmenyei/borsos\\_tisza.pdf](http://beszamolo2010.jno.hu/cd/fugglegelek/2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf)

Komoly jogi relevanciával bíró problémafelvetésként értékelhetők az *aszály(kár) fogalmi meghatározásában* rejlő nehézségek, amelyek már megjelentek a korábbi nemzeti aszálystratégia tervezetében<sup>76</sup> is (VSt 27–29. p.). A VSt a problémára átfogó megoldást javasol: „A vizeket helyben kell tartani és a terület művelési ágát a területi víz és talajadottságokhoz igazítva át kell alakítani” (VSt 29. p.).

A VSt reformot sürget az *önkormányzati vízkárelhárítás* területén is (hiszen az önkormányzatok gyakorta egymás rovására látták el ezt a tevékenységet). Ennek megoldásában az államnak fontos koordináló szerepet szán (VSt 42. p.).

### 2.8. A víz mint élelmiszer

A víz mint speciális élelmiszer koncepciója nem jelenik meg egyik stratégiában sem karakteresen, miközben számos intézkedés (például Ivóvízminőség-javító Program) egyértelműen kapcsolódik hozzá. Magyar viszonylatban több szempontból is a Vidékfejlesztési Stratégia az, amely e koncepciót meghatározóan érinti.

### 3. Következtetés

Összességében mindkét stratégia előremutató, ugyanakkor az egyes szabályozási koncepcióknál jelzett észrevételek átgondolásával – megítélésünk szerint – a vonatkozó joganyag még bizonyos vonatkozásokban továbbfejleszhető.

---

<sup>76</sup> VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, közreadva: 2012. június 25., 2.



A kiadásért felelős:  
a Miskolci Egyetem rektora, Prof. Dr. Torma András  
Megjelent a Miskolci Egyetemi Kiadó gondozásában  
A kiadó felelős vezetője: Burmeister Erzsébet  
A közleményt ellenőrizte: Dr. Sály Pál  
Példányszám: 100  
Készült a Miskolci Egyetem Sokszorosító Üzemében  
A sokszorosításért felelős: Pásztor Erzsébet  
TNO – 2013 – 320 – ME  
Sokszorosítóba leadva: 2013. október