

PAULUS HUNGARUS, A MAGYAR GLOSSZÁTOR*

BÓNIS PÉTER **

Paulus Hungarus mind az európai jogtörténet, mind a magyar jogfejlődés jelentős jogtudósa. Ha jogirodalmi tevékenysége nem is tartozik a középkori bolognai jogtudomány élvonalába, és ha Damasus Hungarushoz képest szerényebb hatást fejtett is ki a korabeli egyházjog tudományára, tevékenysége mégsem lebecsülhető a XIII. századi dekretalisták sorában. Művei, munkássága még számos tekintetben kutatásra vár, hiszen számos olyan tisztázatlan kérdés merült fel a kutatások során, amelyek még megválaszolásra várnak. A jelen tanulmány áttekinti Paulus Hungarus munkásságát, és néhány ilyen megoldatlan kérdésre is megkísérel válaszolni.

Kulcsszavak: Paulus Hungarus, glosszátor, középkori jog, notabilia

This article tries to give a concise survey on the historical figure of Paulus Hungarus. The major part of this survey is dedicated to his most important work, the Notabilia. We highlight many aspects of this huge achievement, and we point out that the authority of the Notabilia was due to his comprehensive nature. This was not an entirely original work, because Paulus Hungarus has often gathered merely his predecessors solutions. In Hungary, the Notabilia of Paulus Hungarus enjoyed an immense authority, and was widely used in Hungary.

Keywords: Paulus Hungarus, ius commune, Glossator, notabilia

1. Bevezetés és biográfiai vonatkozások

Paulus Hungarus, Paulus Hungaricus vagy *Paulus de Hungaria* alakjának mind az európai jogtörténet, mind a magyar jogfejlődés szempontjából nagy jelentősége van. Ha jogirodalmi tevékenysége nem is tartozik a bolognai jogtudomány élvonalába, és ha Damasus Hungarushoz képest szerényebb hatást fejtett is ki a korabeli egyházjog tudományára, tevékenysége mégsem lebecsülhető a XIII. századi dekretalisták sorában.¹

* A jelen tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.

** Dr. BÓNIS PÉTER
habilitált egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK
Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék
1042 Budapest, Viola u. 2–4.
bonisbp@gmail.com

¹ BANFI, F.: Paolo Dalmata detto Ongaro. A proposito dei codici Borghese 261 e Pal. lat. 461 della Biblioteca Vaticana, in: *Archivio Storico per la Dalmazia* 27 (1939) 35. BERTRAM, M.: Some additions to the „Repertorium der Kanonistik”, *Bulletin of Medieval Ca-*

A legrégebbi forrásokban feltűnő Paulus Hungarus vagy Paulus Hungaricus megnevezés arra enged következtetni, hogy Magyarországon született a XII. század végén. F. Banfi (eredeti nevén: Holik László) XVII. századi források² alapján

non Law 4 (1974) 11. BÓNIS Gy.: *Középkori jogunk elemei. Római jog, kánonjog, szokásjog*, Budapest, 1972. CHABANNA, R.: *Paulus Hungarus*, in *Dictionnaire de Droit Canonique* 7 (1957) 1270–1276. DÉNES, G.: *I notabili di Paolo Ungaro canonista bolognese del secolo XIII*, Roma, 1944. GÁBOR, Gy.: Adatok a középkori magyar könyvírás történetéhez (III), Magyar Pál XIII. századi kánonjogtudós „Notabilia” című művének ismeretlen példánya a giesseni egyetemi könyvtárban, *Magyar Könyvszemle* 18 (1910) 19–25. KAPITÁNYFŐ I.–SZEPESSY T.: Ein Fragment der Notabilien des Paulus Hungarus in einem Kodex der Ungarischen Staatsbibliothek, *Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae* 20 (1972) 231–233; KAPITÁNYFŐ I.–SZEPESSY T.: Paulus Hungarus Notabiliájának magyar vonatkozású helyei, in: *Középkori kútfőink kritikus kérdései*, Budapest, 1974, 277–314. KAPITÁNYFŐ I.–SZEPESSY T.: Paulus Hungarus Notabiliájának töredéke egy magyarországi kódexben, *Magyar Könyvszemle* 90 (1974), 109–110. KAPITÁNYFŐ I.: Adalékok a bolognai egyetem történetéhez Paulus Hungarus Notabiliájában, in: *Opuscula classica mediaevaliaque in honorem I. Horváth* (Klasszika-filológiai tanulmányok, 3.), Budapest, 1977, 203–218. KAPITÁNYFŐ I.: Die Geschichte des Bologneser Studiums bei Paulus Hungarus, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Sectio Classica* 3 (1975) 97–106; KAPITÁNYFŐ I.: Römisch-rechtliche und kanonistische Terminologie in der ungarischen Historiographie des 12.–14. Jhs., *Acta Antiqua* 23 (1975) 355–362. KUTTNER, S.: *Repertorium der Kanonistik* (1140–1234), (Studi e Testi 71.) Città del Vaticano, 1927, 411–413. PFEIFFER, N.: *Die ungarische Dominikanerordensprovinz von ihrer Gründung 1221 bis zur Tartarenverwüstung 1241–1242*, Zürich, 1913, 1–50. SCHULTE, J. F.: Literaturgeschichte der Compilationes antiquae, in: *Sitzungsberichte der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften in Wien* 66 (1870) 51–55. SCHULTE, J. F.: *Die Geschichte der Quellen zur Literatur des kanonischen Rechts I–III.*, Stuttgart, 1875, I. kötet, 196–197, 230. TOLDY F.: Adalékok a régibb magyar irodalom történetéhez. Magyar Pál XIII. századbeli kanonista, in: *Értekezések a nyelv és széptudományok köréből*, Budapest, 1871, 3–19. VERESS L.: *Olasz egyetemeken járt magyarországi tanulók anyakönyve és iratai (1221–1864)*, Budapest, 1941. ZACCAGNINI, G.: Le scuole e la libreria del convento di San Domenico in Bologna, dalle origini al secolo XVI, *Atti e Memorie della Regia Deputazione di Storia Patria per le Provincie di Romagna* 17 (1924) 238.

² FONTANA, A.: *Sacrum Theatrum Dominicanum*, Romae, 1660, 508. ANDRÁSI Dorottya: Paulus Hungarus munkássága: Notabiliájának forrásai és kézirat-történeti háttere, *Acta Hungarica Universitatis Eszekiensis* 4 (2008) 75–84; ANDRÁSI Dorottya: Paulus Hungarus/Dalmata i njezova Notabilija u svjetlu europske peregrinatio academicae: Poglavlja iz istrazivanja povijesti hrvatsko-madarskih kulturnih veza, in: PINHAK, Jauk–KISS, Gy. Cs.–NYOMÁRKAY, I. (szerk.): *Croato-Hungarica: Uz 900 godina hrvatsko-madarskih provijesnih veza. A horvát–magyar történelmi kapcsolatok 900 éve alkalmából*. Zagreb, 2002, 141–154; ANDRÁSI Dorottya: Jogi kultúra a középkori és humanizmus kori Magyar Királyság területén: a zágrábi Paulus Hungarus/vagy Paulus Dalmata Notabiliája, *Jogtörténeti Tanulmányok* 2001/7, 5–15. ANDRÁSI Dorottya: A szövegfilológia szerepe a középkori magyar jogforráskutatásban: Paulus Dalmata/Hungarus és Notabiliája, *Jogtudományi Közlöny* 2000/12, 519–523.

úgy gondolta, hogy Paulus valójában dalmát születésű,³ és csak annyiban nevezhető magyarnak, amennyiben Dalmácia kapcsolt társországgént ebben az időben a magyar király fennhatósága alá tartozott. Banfi érvelése⁴ azonban erősen kérdéses, mert a „Paolo Dalmata” megjelölés csak XVII. századi forrásokban tűnik fel, míg a Paulus de Hungaria elnevezésből önmagában nehezen következtethetnénk arra, hogy a kifejezést használó források csak magyarországi honosságra, nem pedig magyar eredetre utalnak. Ha Paulus valóban dalmát születésű lett volna, Notabiliáiban hivatkoznia kellett volna szűkebb hazájának, Dalmáciának egyházi viszonyaira; ezzel szemben ő csak a magyar jogi vonatkozásokat emeli ki. Másrészt pedig, ha Paulus nem tudott volna anyanyelvi fokon magyarul, és nem ismerte volna az ország viszonyait, előjárói nem bízták volna meg a magyarországi domonkos provincia megszervezésével.⁵

Magyar származását a *notabiliák* magyar vonatkozású helyei felettébb valószínűvé teszik, de családi viszonyairól közelebbit nem tudunk. J. Rupp szerint a híres Héderváry családból származott, mivel amikor Paulus Hungarus Magyarországra jött a domonkos provincia megszervezésének feladatával, elsőként Győrben telepedett meg, ahol a kolostort a Héderváryak segítségével alapították.⁶ A feltételezés azonban gyenge alapokon áll, mivel a Bodrogi által közölt Laurinum olvasat Jaurinumra javítása nem túlzottan meggyőző.

Nem tudjuk, hogy Paulus Hungarus hol folytatta magyarországi alapfokú tanulmányait. Chabanne szerint Paulus alapfokú ismereteit a XII. században már működő veszprémi káptalani iskolában szerezhette meg, ahol egyházi jogot is taníthattak. Figyelemreméltó, hogy a veszprémi káptalani iskola tanárai közül többen Bolognában végeztek és mindkét jog doktorai voltak.

Paulus Hungarus bolognai működésének első bizonyítékai 1219-re nyúlnak vissza, bár feltételezhetjük, hogy már 1215 előtt is Bolognában tartózkodott, mivel a II. Comp.-hoz írt *notabiliák* csak kétszer idézik a IV. lateráni zsinat rendelkezéseit, ezzel szemben a III. Comp.-hoz írt *notabiliák* viszont számos ízben, így Dénessel együtt feltehetjük, hogy a II. Comp. *notabiliái* még 1215 előtt készültek, és Paulus csak utóbb, néhány helyen igyekezett beledolgozni a zsinati határozatokat.

Paulus Hungarus bolognai működésének gyümölcsei a Comp. II–III.-hoz írt *notabiliák*, illetve az 1220–21-re datálható *Summa de poenitentia*. A *notabiliák* nem Paulus Hungarus Bolognában tartott előadásainak lejegyzései, hiszen a *lectura* szokásos terjedelmét meg sem közelítik, inkább az előadásain felhasznált segédanyagról (*Vorlesungshilfe*) van szó, amely a bővebb kifejtés alapjául szolgált. Valószínű, hogy előadásait főként, de nem kizárólagosan magyaroknak tartotta, hiszen

³ ROVETTA, A.: *Bibliotheca illustrium virorum provinciae Lombardiae*, Romae, 1691, 6.

⁴ BANFI, F.: Paolo Dalmata detto Ongaro. A proposito dei codici Borghese 261 e Pal. lat. 461 della Biblioteca Vaticana, *Archivio Storico per la Dalmazia* 27 (1939) 35.

⁵ KAPITÁNYFŐ I.–SZEPESSY T.: Paulus Hungarus Notabiliájának magyar vonatkozású helyei, in: *Középkori kútfontok kritikus kérdései*, Budapest, 1974, 277.

⁶ RUPP J.: *Magyarország helyrajzi története*, Budapest, 1870, 439.

a notabiliák magyar utalásai nem magyar diákok számára haszontalanok, esetleg érthetetlenek voltak.

Paulus Hungarus misszionáriusi tevékenysége szorosan összefügg a domonkos rendbe való belépésével. 1218. december 21-én érkezett Bolognába Orléans-i Reginald, akinek prédikációjára sokan beléptek a domonkos rendbe. Leandro Alberti szerint Paulus Hungarus is ekkor lépett be a domonkosok közé.⁷ Szt. Domonkos később, 1219 augusztusában érkezett Bolognába, érkezését szintén számos új belépés követte. Nem tudjuk, hogy Leandro Alberti híradása mennyire hiteles. Lehetséges, hogy Paulus Hungarus csak Domonkos hatására lépett be a rendbe 1219-ben vagy még később. Annyi azonban bizonyos, hogy 1221. január 13-án már a domonkos rendi bolognai Szt. Miklós egyház perjeleként szerepel egy adásvételi szerződésben.⁸

A rendet az 1221 pünkösdjén Domonkos elnöklete alatt tartott második nagykáptalan nyolc tartományra tagolta. E tartományok között volt felsorolva a magyar provincia is, amely ekkor még nem rendelkezett házzal. Ekkor bízta meg Domonkos Paulus Hungarust azzal, hogy négy társával együtt menjen Magyarországra, és alapítsa meg a magyar domonkos provinciát.

Paulus Hungarus magyarországi tevékenységéről az első és ennél fogva a legmegbízhatóbb és leghitelesebb tudósítás 1259-ből származik. *Bodrogi Péter*, sárospataki domonkos perjel, a későbbi magyar provinciális rövid terjedelmű *Commentariolum*ában⁹ elmondja, hogy miként kezdődött a magyar domonkos provincia története. A magyar domonkos őstörténetet, a *Commentariolum*ot később *Dietrich von Apolda* is felhasználta 1292-ben írt Domonkos-biográfiájához, amelyet a bollandisták az *Acta Sanctorum*ban¹⁰ is közzétettek.

A magyarországi domonkos tartomány első provinciálisa tehát Paulus Hungarus. Úgy tűnik, e tisztségét csak 1223-ig tartotta meg, amikor a magyar tartomány élére a német Teodorik került. A magyarországi domonkos provincia kiépülésének folyamata Paulus Hungarus vezetése alatt indul meg. Bodrogi Péter szerint négy társával együtt Laurinum érintésével jön Magyarországra. Vitatott, hogy a Laurinum megjelölés az ausztriai Lorch falut jelenti, vagy pedig elírásról van szó, és Laurinum helyett Jaurinum (Győr) értendő. Az is vitatott, hogy Paulus Hungarus vezetése alatt alapítottak-e kolostort Győrben, vagy rögtön továbbmentek-e. Bodrogi Péter elbeszélése inkább ez utóbbit támasztja alá.

⁷ ALBERTI, L.: *Historia della sua patria*, Bologna, 1559, lib. IX.

⁸ A dokumentumot közli: BANFI, F.: Paolo Dalmata detto Ongaro. A proposito dei codici Borghese 261 e Pal. lat. 461 della Biblioteca Vaticana, *Archivio Storico per la Dalmazia* 27 (1939) 5, n. 2.

⁹ BODROGIENSIS, Svipertus: *Commentariolum de provinciae Hungariae originibus anno 1259... perscriptum*, in: *Monumenta Ordinis Fratrum Praedicatorum Historica*, Lovanii et Romae, 1896–1904, I. kötet, 305–316.

¹⁰ QUÉTIF, J.-ÉCHARD, J.: *Scriptores ordinis praedicatorum*, Paris, 1719, I. kötet, 21; GOMBOS A. F.: *Catalogus fontium historiae Hungaricae*, Budapest, 1937–1943, I–III, n. 4964.

Paulus és társainak következő állomása Veszprém, ahol szintén kolostort alapítanak, amennyiben Ferrari¹¹ híradása hiteles, és nem inkább az 1241-es dátumot kell egy oklevél alapján előnyben részesítenünk.¹² Bodrogi Péter *Commentariolum* alapján az a valószínű, hogy innét is továbbmentek, és az első kolostort „Alba” (regia) városában alapították, mivel „az 1259-ből származó magyar domonkosrendi őstörténetben sem Győrnél, sem Veszprémnél huzamosabb tartózkodásról nem esik szó, ezzel szemben Fehérvárnál e krónika a vándorlások elsorolását befejezi, és a rend nagy felszaporodását, valamint tulajdonképpeni hithirdetők kiküldését említi meg”.¹³

Paulus Hungarus jogirodalmi tevékenységének és hazatérésének magyarországi hatásáról nehéz pontos képet alkotni. Egyet kell értenünk Bónis Györggyel abban, hogy Paulus Hungarus valószínűleg személyesen nem gyakorolt közvetlen hatást a magyar joggyakorlatra. Notabiliája Magyarországon is ismert volt, de a *quarta puellaris* meghonosítása nem az ő érdeme. „...Bár talán kissé merész Murariknak az a feltevése, hogy az ismert Paulus Ungarus bolognai professzornak 1221-i hazatérése az oka a hazai jog hirtelen megváltozásának, glosszatori eredetét alig tagadhatjuk. Mivel azonban a lengyel *czwarcizna* és a litván *csetvertája* csaszttal valószínűleg Magyarországról került északi szomszédainkhoz, itt egy római jogintézmény messze kiható átvételével van dolgunk.”¹⁴

A domonkos provincia megalapítása után Paulustól a német Teodorik veszi át a provinciális tisztséget, és Paulus Hungarus magát a térítői tevékenységnek szenteli. Valószínű, hogy 1223-ban Paulustól Teodorik azért veszi át a provinciális tisztséget, mivel Paulus missziót vállal. Nem tudjuk azonban egyértelműen megállapítani, hogy Paulus az alsó-Duna és a Dnyeper között elterülő Kunországban kunokat vagy Boszniában eretnekeket térített. Bodrogi Péter beszél ugyan a domonkosok kunországi térítéseiről, de Paulus Hungarus személyes részvételét nem említi, ugyanakkor Fontana¹⁵ Paulus boszniai tartózkodásáról beszél.

Szintén Bodrogi Péter beszéli el, hogy a térítő munka eredményeként (de valószínűleg politikai okokból) 1227-ben a kunok negyedik törzsfője, Bej-bars, akinek földjén, Moldvában és Havasalföldön már 6 éve működtek domonkosok, elhatározta magát a kereszttség felvételére, és fiát küldte Magyarországra követségbe, hogy Róbert érsek Béla herceg jelenlétében megkeresztelje. Róbert pápai legátusként térítő püspökséget is létesített a kunok földjén, Milkó központtal, amelynek első püspöke Teodorik lett. Az egykori, de túlzott térítési eredményeket feltüntetni

¹¹ FERRARI, S.: *De rebus Hungaricae provinciae ordinis praedicatorum*, Viennae, 1637, 538.

¹² *Monumenta Romana episcopatus Vesprimiensis*, Budapest, 1896, I. kötet, 70, n. 83.

¹³ PFEIFFER, M.: *A Szent Domonkos rend magyar kolostorainak vázlatos története*, Kassa, 1915, 26.

¹⁴ BÓNIS György: *Középkori jogunk elemei. Római jog, kánonjog, szokásjog*. Budapest, 1972, 95; MURARIK A.: *Az ősiség alapintézményeinek eredete*, Budapest, 1938, 77–91.

¹⁵ FONTANA, A.: *Sacrum Theatrum Dominicanum*, Romae, 1660, 508: „Refert Franciscus Diacetus... Sanctum Paulum eius Provinciae inquisitorem ab impiis haereticis igne fuisse consumptum.”

igyekvő domonkos forrás apa és fia helyett két kun vezérről számol be (Brut és Bernborch, más forrásokban: Borisz, Borch, Boricius, és Bernborch, Bemborch, Membrok stb.), de híradása téves. A tömeges keresztelések valójában felszínesek voltak, a kunok pogány szokásaikat továbbra is megtartották.

A hagyomány szerint Paulus Hungarus életét mártírként fejezte be, mártírhalálának körülményei azonban nem tisztázottak. A források egyik része Bodrogi nyomán arról számol be, hogy 1241-ben a tatárok ölték meg 90 társával együtt, más szerzők (Fontana) szerint nem a tatárok, hanem a boszniai eretnekek égették meg elevenen.

A számos történeti kutatás ellenére Paulus Hungarus életrajza korántsem tisztázott minden részletében. Weisweiler¹⁶ például még a jogtudós Paulus magister és a misszionárius Magyar Pál azonosságát is megkérdőjelezte. Halálának körülményei sem kellően világosak, a fennmaradt elbeszélések egymásnak is ellentmondanak. Mondanivalónk tekintetében Paulus Hungarus személye elsősorban számunkra jogtudományi szempontból érdekes, figyelmünket ezért elsősorban a notabiliákra fordítjuk, mivel a jogtudomány szempontjából ez a legjelentősebb alkotása.

2. A notabiliák

Az ismert dekretalista, Johannes Andreae a *Speculum iudiciale*hez írt és már számos alkalommal idézett additíóiban úgy tudósít, hogy Paulus Hungarus az II. és III. Comp.-hoz készített notabiliákat.¹⁷ Diplovatatus Johannes Andreae-t idézve, hasonlóan vélekedik.¹⁸ Paulus Hungarus nevét csak a III. Comp.-hoz írt ‘Nota quod tituli decretalium sunt autentici’ három kódexe tartalmazza,¹⁹ amiért is Paulus szerzősége az I. és II. Comp. notabiliái esetében bizonyításra szoruló kérdés. A II. Comp. tekintetében ezt a feladatot már G. Dénes elvégezte. A III. Comp. notabiliáiban található II. Comp.-hoz írt notabiliákra utaló megjegyzésekből és a mindkét notabiliában megtalálható magyar utalásokból arra következtetett, hogy mindkettő ugyanattól a szerzőtől származik. Az I. Comp.-hoz tartozó notabiliák tekintetében azonban a háborús nehézségek miatt ezt a feladatot nem vihette végbe, így Paulus Hungarus szerzősége e gyűjtemény tekintetében bizonyításra szorul.

Banfí a kéziratkatalógusok tanulmányozása alapján annak a feltételezésének adott hangot, hogy a ‘Nota per exteriora deprehendi’ notabilia-gyűjtemény a kéziratokban rendszeresen vele együtt másolt és bizonyosan Paulus Hungarustól származó notabiliákhoz hasonlóan szintén a magyar domonkosnak tulajdonítható. Sem Banfí, sem Dénes nem vizsgálta azonban magának a notabiliának a szövegét, kö-

¹⁶ WEISWEILER, H.: Handschriftliches zur „Summa de penitentia” des Magister Paulus von Sankt Nikolaus, *Scholastik* 5 (1930) 248–60, 11 (1936) 440.

¹⁷ ANDREAE, Johannes: *Additio ad Speculum iudiciale*, Proemium, s. v. *Porro* (Lugduni 1561, fol. 3ra): „De modo dixi: quia Paulum Ungarum, qui notabilia secundae et tertiae compilationis ordinate collegerat, etiam non expressi.”

¹⁸ DIPLOVATATIUS, Th.: *Liber de claris iurisconsultis*, in: *Studia Gratiana* 10 (1968) 56.

¹⁹ Lipcse, UB. 975, fol. 216v: „notabilia pauli”; Vat. lat. Borgh. 261, fol. 81v: „non formidant. pau. hungar.”; Angers, Bibl. Munic. 374, fol. 21v: „non formidant. pau. hungar.”

vetkeztetések kizárólag a kézirat-katalógusokon alapultak. E hiányosságot pótlándó átolvastam a berlini Állami Könyvtárban őrzött Fol. lat. 249 kódex fol. 56ra-60vb-t. Ez a notabilia-gyűjtemény érdekes módon a magyarországi viszonyokra semmiféle utalást nem tartalmaz, ugyanakkor azonban más népek vagy régiók szokásait is csak elvétve említi. Bár mindenképpen különös az, hogy a Comp. II–III.-hoz íródott notabiliáktól eltérően ebben a műben a magyar viszonyok teljesen figyelmen kívül maradnak, elszámtal lenne azonban Paulus Hungarus szerzőségét az összes kézirat megvizsgálása nélkül kategorikusan kizárni. Teljes bizonyosságot csak úgy nyerhetnénk, ha megvizsgálánk először a Comp. I-hez írt többi notabilia-gyűjteményt, majd a Comp. II–III. gyűjteményekben található hivatkozásokat is, erre azonban anyagi források hiányában nem volt módom.

A notabilia-gyűjtemények összetartozását megerősíti a kézirati hagyomány is. Paulus Hungarus notabiliáit ugyanis összesen 13 különböző kézirat tartalmazza, ezek közül 7 kézirat mindhárom gyűjteményt, 10 pedig összesen két gyűjteményt tartalmaz. Mivel a magyar szerzők, akik a kérdéssel foglalkoztak, mind olyan kéziratokat vizsgáltak, amelyek nem tartalmazták egyszerre mind a három notabiliát, a Comp. I. notabiliáinak kérdése soha nem volt alaposan kutatva.²⁰

Paulus Hungarus notabiliái Dénes véleménye szerint 1215 és 1218 között keletkeztek.²¹ Mivel a II. Comp. notabiliái csak kétszer hivatkoznak a IV. lateráni zsinatra, szemben a másik notabilia többszöri hivatkozásaival, feltehető, hogy Paulus ezt a zsinat előtt elkészítette, és csak utóbb dolgozta bele a zsinati határozatokat. Másrészt az 1218-as dátum is vitatható, mivel Paulusnak a domonkos rendbe való belépése időpontját a források nem határozzák meg egyértelműen, 1219 helyett 1221-ről is szó lehet, amit az is igazolni látszik, hogy művében burkoltan még 1221-es magyar eseményekre is utal.²²

A notabiliák az alapul szolgáló dekretális-gyűjtemények egy-egy fejezetéhez kapcsolódnak. A fejezet, amelyet az idézéskor mindig meg kell jelölni, a rövid notabilia élén kezdőszavaival tűnik fel. A notabilia műfaji jellegéből következően az egy-egy fejezethez készített notabiliák inkoherensek és egymástól függetlenek. Céljuk az adott dekretálishoz kapcsolódóan valamely jogilag jelentős gondolatra a figyelmet felhívni.²³ Rövid megjegyzésekről van szó, amelyek velős jogi mondásokat hoznak. A notabilia tudományos elaboráció eredménye, nem egyszerűen egy jelentős mondat kimásolása. Exegetikus műfaj, amely az előadásokon segédanyagként is használható.

Paulus Hungarus notabiliáinak jelentősége főként a magyar vonatkozású szakaszokban keresendő. A magyar dekretalista ugyanis összesen 20-szor hivatkozik

²⁰ KUTTNER, S.: *Repertorium der Kanonistik (1140–1234)*, (Studi e Testi 71), Città del Vaticano, 1927, 409.

²¹ DÉNES, G.: *I notabili di Paolo Ungaro canonista bolognese del secolo XIII*, Roma, 1944, 35–36.

²² A magyar vonatkozású szakaszok kiadása: KAPITÁNYFÉNY I.–SZEPESY T.: Paulus Hungarus Notabiliájának magyar vonatkozású helyei, in: *Középkori kútfőink kritikus kérdései*, Budapest, 1974, 277–314.

²³ Bővebben lásd a 4. fejezetben a notabilia műfajáról mondottakat.

magyar jogszokásokra, a magyar joggyakorlatra. Magyar utalásai témájuk szerint többségükben egyházi jogiak, de magyar büntetőjogi szokásokra is utal. Főként a királyi főkegyúri jog, a püspökválasztásokban való királyi részvétel, a javadalmak és a főesperesek jogainak kérdései foglalkoztatják. Ezek az utalások fényt vetnek a XIII. századi magyar jogi kultúrára, ezért jelentőségük kiemelkedő.

A notabiliáknak a korabeli dekretalisztikában elfoglalt helyéről nehéz egyértelmű ítéletet alkotni. Nem vitás, hogy Damasus Hungarus sokkal nagyobb befolyást gyakorolt a *ius commune* fejlődésére, mint Paulus Hungarus. Damasus a római jog nagyfokú használatával tűnik ki, Paulus ezzel szemben kevésbé elméleti, egyszerűbb nyelvezetű, gyakorlati irányultságú, a római jogot kevésbé használja. Jellegében inkább illik egy szokásjoggal élő országhoz, mint amilyen Magyarország. Egyszerűbb jellegénél fogva egy kevésbé művelt jogtudós is könnyen felhasználhatta. Paulus Hungarus notabiliái nem gyakoroltak olyan nagy hatást, mint Damasus művei, de a kanonisztika tudománya ma is számontartja azokat. Paulus Hungarus notabiliái a bolognai egyetem története szempontjából is igen jelentősek, mivel nála tűnik fel elsőként a „studium” kifejezés abban az értelemben, ahogyan azt később használták.²⁴ A notabiliák dogmatikai jelentőségükön túl más egykorú történelmi utalásokat is tartalmaznak, melyeknek beható elemzése még elvégzendő feladat.

3. Paulus Hungarus egyéb művei

Fehér Mátyás Jenő adott hírt az általa állítólag 1941-ben felfedezett „kassai kódexről”, amely állítása szerint tartalmazott egy Paulus Hungarusnak tulajdonítható művet Monita magistri *Pauli ad fratres inquisitores* címmel. Az állítólagos „felfedezésről” azonban hamar kiderült, hogy hamisítvány. Borsa Gedeon²⁵ mutatta ki, hogy a kassai kódex sohasem létezett, a közzétevő az általa közölt szemelvényeket saját maga koholta.

Valószínű, hogy a hamisító Rovetta munkájára támaszkodott, aki valóban beszámol arról, hogy Paulus Hungarus Boszniában eretnekeket térített, és e tevékenységével kapcsolatban két művet írt. Ezek azonban nem kerültek elő, a kassai kódex egyértelműen koholmány, semmilyen történelmi hitele nincs.

Paulus Hungarus morálteológiailag jelentős műve a *Summa de poenitentia*. A mű 1219 és 1221 között keletkezhetett, és két részből áll. Az első rész tulajdonkép-

²⁴ NARDI, P.: Le origini del concetto di ‘Studium Generale’, *Rivista Internazionale di Diritto Comune* 3 (1993) 47–78. Helytelenül értelmezi azonban Kapitánffy a Notabiliák bolognai egyetemre vonatkozó szakaszait, mivel a vonatkozó szakirodalom nagy részét nem ismeri. Cikkét ezért különösen óvatosan kell használni: KAPITÁNYFFY I.: *Die Geschichte des Bologneser Studiums bei Paulus Hungarus*, in *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Sectio Classica* 3 (1975) 97–106; KAPITÁNYFFY I.: Adalékok a bolognai egyetem történetéhez Paulus Hungarus Notabiliájában, in: *Opuscula classica mediaevaliaque in honorem I. Horváth* (Klasszika-filológiai tanulmányok, 3.) Budapest, 1977, 203–218.

²⁵ BORSA G.: A „kassai kódex” hitelességéről, *Magyar Könyvszemle* 88 (1972) 88–90.

pen egy gyóntatási kézikönyv (*summa de confessione*), a második rész pedig egy erénykatalógus, amelynek címe: *De principalibus vitiis et virtutibus*. A legelső kiadás, amely Raymundus Duellius nevéhez fűződik,²⁶ 1723-ban jelent meg, és csak az első részt tartalmazza. Az 1880-ban megjelent kiadás már mindkét részt közli.²⁷ Több kódex a „Magistri Pauli Presbyteri Sancti Nicolai Summa de poenitentia” feliratot hordozza. Paulus Hungarus szerzőségét valószínűsíti a Szt. Miklós egyházra való utalás, a IV. lateráni zsinatra való számtalan hivatkozás, illetve az erősen jogi beállítottság is. Mandonnet²⁸ szerint Paulus Hungarus a mű mindkét részének szerzője, Banfi azonban az erénykatalógust nem tartja Paulus művének.

4. Összefoglalás

Amint ezt a fentiekben elemzett művek is mutatják, Paulus Hungarus jelentős alakja volt a XIII. századi jogtudománynak. Művei, munkássága még számos tekintetben kutatásra vár, hiszen számos olyan tisztázatlan kérdés merült fel a kutatások során, amelyek még megválaszolásra várnak. Valószínű, hogy Paulus művei még gyarapodnak, hiszen a *Compilatio primához* írt notabiliáit még nem sikerült felfedezni, bár a szerző maga utal e művére. Reméljük, Paulus Hungarus alakját még sok tanulmány fogja elemezni, főleg a külföldi kódexek igényelnének elemézést, részletesebb kutatást.

²⁶ DUELLI, Raimundi: *Miscellaneorum quae ex codicibus mss. collegit liber I*, Augustae Vindelicorum, 1723, 59–85.

²⁷ *Bibliotheca Casinensis, seu Codicum Manuscriptorum qui in Tabulario Casinensi asservantur*, Montecassino, 1880, IV. kötet, 191–215.

²⁸ MANDONNET, P.: *Saint Dominique. L'idée, l'homme et l'oeuvre*, Paris, 1937, 25.

AZ ÓKORI ÖNGYILKOSSÁG KÉRDÉSÉHEZ

HOFFMANN ZSUZSANNA*

Az ókori forrásoknak köszönhetően számos információval rendelkezünk az élet önkezű kioltásának az antikvitásban megtörtént eseteiről. A kérdés társadalmi megítélése ambivalens, vagyis bizonyos, indokolt esetekben elfogadhatónak ítélték ezt a végzetes megoldást. Viták merültek viszont a végtisztesség megadása vonatkozásában, ezt olykor megengedték, máskor megtagadták. A filozófia, különösképpen annak sztoikus irányzata – tévesen értelmezve az emberi szabadságot – szinte propagálta ezt a megoldást, szívesen hasonlították az életet egy lakomához, ahonnan ki-ki tetszése szerint távozhat. Jogi értelemben ez a cselekmény nem büntett. A római jogászok látókörébe a büntetéstől való menekülés kapcsán került, ezekben az esetekben a jog szempontjából a vádlott által elkövetett bűncselekmény volt fontos, amit az érintett az önkezű halállal beismert; továbbá a végrendeletek érvényesíthetőségének, valamint az örökösök jogainak van jogi relevanciája. Számos példa akadt ugyanis arra, hogy a vád alá került személy a megalázó büntetés, illetőleg a vagyonnak az örökösök számára való megmentése miatt választotta ezt a megoldást. A keresztény felfogás szerint a „ne ölj” parancsolat értelmében tilos az öngyilkosság, ezt a tilalmat Augustinus a következőképpen pontosította: „ne ölj meg mást, tehát magadat sem.”

Kulcsszavak: önkezű halál (*mors voluntaria*), természetjog (*ius naturale*), sztoikus életelvek, büntetések elkerülése, felségsértés, vagyyonelkobzás, keresztény felfogás (az élet tisztelete)

A lot of data are at our disposal on the suicides committed in the Ancient Ages in Rome. The social judgement about suicide was ambiguous, although the fatal solution was accepted in some cases. However, there were debates on paying last honours in case of suicide, sometimes it was permitted, sometimes it was denied. Philosophy, especially Stoicism, almost propagated self-murder misinterpreting the principle of human liberty. In this stoical concept, life was compared with a feast, which can be left at will by anybody. In a legal sense suicide was not considered a criminal act by Roman jurists, except when escaping from a punishment. In these instances the crime committed and admitted by the accused with his suicide, furthermore the reinforcement of his testament and the right of the inheritors were relevant from legal aspects. There were several examples for the incriminated persons to choose self-murder in order to escape the humiliating punishment, or to save the property for the inheritors. According to the Christian principle – “You must not kill!” – suicide was strictly forbidden. This prohibition was modified by Augustine so: “You must not kill, not even yourself!”

Keywords: suicide (*mors voluntaria*), natural law (*ius naturale*), Stoic life principles, avoidance of punishments, treason, confiscation, Christian morality (respect of life)

* Dr. HOFFMANN ZSUZSANNA
egyetemi docens
Szegedi Tudományegyetem BTK, Ókortörténeti Tanszék
6722 Szeged, Egyetem u. 2.
hoffmann.zsuzsanna@gmail.com

I. Az öngyilkosságról általában

Az élet önkezü kioltásának gyakorlata szinte egyidős az emberrel, már az emberi történelem korai írott forrásainak a tanúsága szerint is létező jelenség.¹ Többek között az egyik legrégebbi, legnagyobb hatású kultúrtörténeti alkotás, a *Biblia* is említi az élet önkezü kioltásának a tilalmát.² A kérdés aktualitását azóta sem veszítette el, korunknak is egyik súlyos, „örökzöld” problémája. A híressé vált ókori esetekről számos történelmi, irodalmi, filozófiai forrásból kaphatunk információkat.

A filozófusok – kezdve az ókoriakkal – jogosnak ismerik el, hogy az ember szabadon rendelkezhet az élete felett, ugyanakkor az esetek megítélésében ambivalencia tapasztalható, vagyis az élet önkezü kioltása szabad, viszont egyben tilos is. Az ókor embere számára az öngyilkosság nem csupán kényelmes és fájdalommentes halálnemnek tűnt, hanem egyesek szerint az életből való távozás legméltóbb módjának is minősült. A melankólia, a pesszimizmus, az általános kilátástalanság és hasonló reménytelen helyzetek miatt a halál utáni vágy gyorsan megjelent a filozófiában is, így Pythagoras tanítványai között szintén. A kard általi halál (kardba dőlés) például nemes és fennkölt eljárásnak számított, ilyen értelemben tiszta és méltóságos halálnemnek minősült. A görög *kynikos* (cinikus) filozófiai irányzat követői szívesen választották például a kötél általi halált, ezzel is demonstrálva mindenfajta illemmel, a tiszteletreméltósággal és általában az élettel szembeni megvetésüket. Az élet önkezü kioltására vonatkozóan – köszönhetően a forrásoknak – számos híres esetről van tudomásunk. Közismert az Újszövetségben szereplő Júdás esete, aki – miután elárulta mesterét – szintén kötéllel vetett véget életének, tettének indoka a szégyenérzet és a lelkiismeret-furdalás³ volt. Elhíresült eset az

¹ Lásd GEIGER, Karl August: *Der Selbstmord im klassischen Altertum*. Augsburg, 1888; HIERZEL, Rudolf: *Der Selbstmord*, Darmstadt, 1967; WACKE, Andreas: *Der Selbstmord im römischen Recht und der Rechtsentwicklung*, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 97 (1980), 26–77; GARRISON, Elise P.: Attitudes toward Suicide in Ancient Greece, *Transactions of the American Philological Association* 121 (1991), 1–34; VANDENBOSCH, A.: Recherches sur le suicide en droit romain, *Annuaire de l'Inst. de Philologie et d'Histoire et Slaves* 12 (1952), 472; BATTAGLINE, M.: Liberté e determinazione nel suicidio in Roma antica, in: *Scritti G. Ambrosini I*. Milano, 1970, 94; HOFMANN Zsuzsanna: Öngyilkosság az ókorban, *Fény. A halál kultúrája* 1/1 (2005. március); HOFFMANN Zsuzsanna: Az öngyilkosság Senecánál, *Aetas* 2000/1–2, 184–190.

² Az élet védelmének bibliai alapjairól lásd FRIVALDSZKY János: Az emberi élet intézményes védelme az ószövetségi jogban, in: *A Katolikus Egyház biztonsági helyzete a huszonegyedik században* (szerk.: OROSZ András Lóránt–UJHÁZI Lóránd), L'Harmattan–Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, Budapest, 2013, 97–122.

³ Itt jegyezném meg, hogy újabban történtek kísérletek Júdás szerepének az átértékelésére, ha úgy tetszik rehabilitálására, sőt felvetődött a boldoggá avatásának a kérdése is, véleményem szerint az utóbbi teljességgel abszurd. Lásd még ehhez WHELAN, Caroline F.: “Suicide in the Ancient World: A Re-Examination of Matthew 27: 3–10”, *Laval Theologique et Philosophique* 49/3 (1993) 505–522.

egyiptomi Kleopátráé, aki a híradások szerint, mérges kígyóval vetett véget életének, elkerülendő a rómaiak Egyiptom felett aratott győzelmének megalázó következményeit. Szintén ismert a Caesar ellenes összeesküvésben részes Marcus Iunius Brutus, klasszikus módon, kardba dőléssel elkövetett öngyilkossága. Ugyancsak klasszikus az ifjabb vagy ismertebb néven uticai Cato esete, aki mint rendíthetetlen köztársaságpárti, el akarta kerülni azt a szerinte megalázó helyzetet, hogy Iulius Caesar legyőzve őt, megkegyelmezhessen neki. Halála előtt Platón *Phaidón* című dialógusát olvasgatta, amelyben a filozófus éppen a lélek sorsáról elmélkedik.

Az ókor a *ius naturale*, a természetjog alapján elvben elfogadottnak tekintette, hogy minden ember szabadnak és egyenlőnek született, és ebben a minőségében mindenkit megillet az emberi méltóság tisztelete, a gyakorlatban azonban nem mindig érvényesült ez a filozófiai felfogás. Ebben az értelemben tehát az embernek szabadsága van, akár a saját élete felett is, vagyis a halálhoz való jog egyidős a filozófiával, mégis – mind a görögök, mind a rómaiak – gyakran elvetik az öngyilkosságnak mint halálnemnek a jogosságát. Pontosabban csak kivételes esetekben tartják indokoltnak és elfogadhatónak. Tudjuk például, hogy Athénban *atímiával* (a polisz elleni sértéssel) vádolták azt, aki önkezével vetett véget az életének. Az ilyen esetekben kérdéssé vált az egyébként mindenkit megillető végtisztesség, azaz a méltósággal való eltemetés, ezeknek a tetemeknek levágták a jobb kezét, és azt külön temették el. Olyan eset is előfordult, hogy teljességgel megtagadták a temetést, prédaként kiszolgáltatva a halottat a vadaknak és madaraknak. Hasonló a helyzet Thébaiban és Kypros szigetén is, sőt így képzelte az öngyilkosok megbüntetését ideális államában Platón is. Általánosan ismert és híres eset Thermophylainál, a Leonidas vezette biztos halálba menő háromszáz spártai katona története, továbbá az, hogy az onnan egyedülként megmenekült Aristodémost a közvélemény – meglepő módon – elítélte. Ez utóbbi a szégyen és megalázottság miatt maga kereste a halált a Plataia melletti ütközetben (Kr. e. 479). Gelliustól⁴ – Plutarchosnak a *Lélekről* írott könyve nyomán – értesülünk arról, hogy egy időben a milétosi szüzek körében – érthetetlen módon – elterjedt a halál utáni vágyakozás, és sorozatossá váltak az öngyilkosságok, amit semmilyen módon nem sikerült megállítani. A milétosiak a megszégyenítés hatásos módszeréhez folyamodtak: kimondták, hogy azokat a szüzeket, akik akasztás következtében haltak meg, valamennyit meztelenül, azzal a hurokkal a nyakában temessék el, amire felkötötték magukat. Ilyen módon a végtisztesség helyett a megalázó temetés miatti szégyen visszariasztó hatású lett.

Van azonban tudomásunk arról is, hogy bizonyos indokolt esetekben a görögség elismerte ennek a halálnemnek a jogosságát. Lényegében idesorolható az öregek megölésének, halálba kényszerítésének a gyakorlata is.⁵ Keós szigetéről említi Strabón, hogy a túlnépesedés és az éhezés elkerülése miatt törvényt hoztak arról,

⁴ *Attikai éjszakák*, 15, 10.

⁵ Ez a humánusnak egyáltalán nem mondható eljárás bizonyos helyeken napjainkban is élő.

hogy a 60. életévüket betöltött öregeket bürökméreggel kell elpusztítani.⁶ A „keósi bor” néven ismert ital nem volt más, mint méregpohár.⁷ A római Valerius Maximus (2, 6, 8) beszámol arról, hogy a görög gyarmatváros, Massilia lakói, ha öngyilkosok akartak lenni, hivatalosan bejelentették szándékukat a tanácsnál (*bulé*), és onnan megkapták az elkövetéshez szükséges mérget. Megtudjuk tőle azt is, hogy ő maga is szemtanúja volt hasonló – az indokokat illetően is szemléletes – esetnek Keós szigetén.

„Én ugyanis akkor, amikor Sextus Pompeiusszal Kis-Ázsiába tartó utunkon Iulis városába érkeztünk, láttam, hogy Keós szigetén így tesznek. Véletlenül volt ott egy nagyon tekintélyes, és igen idős asszony, aki éppen akkor adott számot polgártársainak arról, hogy miért akar meghalni, és elhatározta, hogy mérget vesz be. Különösen szerencsésnek érezné magát azért, ha halálát Sextus Pompeius jelenléte nemesebbé tenné. Ez az erényessége és emberségessége miatt dicsért derék férfiú nem vette volna a szívére, hogy visszautasítsa a kérést. Elment az asszonyhoz, és miután jószándékú szavakkal – amelyek szájából mint az ékesszólás bővizű forrásából fakadtak – hosszasan, de hiábavalóan próbálkozott, hogy eltérítse szándékától, elrendelte, hogy teljesítse be utolsó akarátát. Az asszony, aki több mint kilencvenesztendő volt, s egész életében lelkileg és testileg egészségnek örvendett, ágyában feküdt, amely szemmel láthatólag a szokásosnál is szebben volt megágyazva, felkönyökölt és ezt mondta: »Sextus Pompeius, legyenek hozzád kegyesebbek azok az istenek, akiket most elhagyok, mint azok, akikhez indulok, azért, hogy nem utasítottad vissza sem azt, hogy életem védőügyvédje, sem pedig azt, hogy halálom tanúja legyél. Amúgy a sors mindig a keményebb arcát mutatta felém, ezért semmi sem kényszerít rá, hogy az élethez való túlzott ragaszkodásom miatt most a sötétebbik oldalát is megismerjem, így én, aki két leánygyermeket és egy egész nyájnyi unokát hagyok hátra, most elcserélem az életöröm maradékát egy boldogabb végre.«” (Németh György fordítása)⁸ Meg kell jegyeznünk, az ilyen esetekben szokásos indoklások, szegénység, betegség, magára hagyottság stb. egyike sem áll a szóban forgó előkelő, idős hölgyre. Libanios görög rétor (Kr. u. 314–393) elismeréssel szól az ilyen rendelkezésekről, bár azt nem mondja meg, hogy ezek mikor voltak érvényben. Véleményét idézi Valerius Maximus is (2, 6, 8): „Aki nem akar tovább élni, fejtse ki indokait a *senatus*nak, s miután megkapta a jóváhagyást, váljon meg az életétől. Ha számodra gyűlöletes élni, halj meg, ha sújt a sors, igyál bürköt, ha meggörcsöl a fájdalom súly alatt, hagyd itt az életet. Hadd beszélje el szerencsétlenségét a boldogtalan, hadd orvosolja baját a tanács, és szomorúsága érjen véget.” Az említett szokást a kisázsiai Phókaiá lakói a gyarmatosí-

⁶ STRABÓN: *Geografica*, 10, 5, 6, 485; AILIANOS: *Tarka történet*, 3, 37.

⁷ A sidóni Antipatros (Kr. e. 170–100) egy epigrammájában szintén hírt ad erről a szokásról (*Görög antológia*, 7, 470): „Önként jöttem az árnyak népe közé, keósi borral emelve kupám.” (ford. Orbán Ottó)

⁸ Az indoklás feltűnően egybecseng Xenophón *Emlékeim Sókratésről* című írásának vonatkozó részletével (4, 8, 6), valamint Platón *Phaidónjának* idevágó soraival (117e–118a).

tás során hozhatták magukkal nyugatra, így jelenhetett meg Massiliában is. Diodóros híradása szerint az öngyilkosság még Iambulos *Napállam* című utópikus művében is hangot kapott, ahol arról olvashatunk, hogy a megcsonkult vagy testi hibás polgárokat szigorú törvénnyel kényszerítik az élettől való önkéntes lemondásra. A spártai vének tanácsa már az újszülötteket is megválogatta, és döntött arról, hogy melyiket neveljék fel. Szókratész szintén öngyilkossággal fejezte be életét, de erre a vád nyomán hozott ítélet kényszerítette. Utolsó szavai némi indoklással is szolgálnak, egyben rokoníthatók a fentebb említett idős hölgy érvelésével: „Ha tovább élnék, nyilván kénytelen lennék a továbbiakban a vénség terheit a vállamra venni, rosszabbul látnék, hallanék, gondolkodásom gyengülne, nehezebb felfogású és feledékenyebb lennék, és azok, akiknél kiválóbbnak bizonyultam, maguk mögé parancsolnának. Márpedig, ha az előző jókból semmit sem éreznék, nem lenne élet az életem, ha viszont a későbbi bajokat éreznem kellene, hogy is ne lenne az életem szükségképpen gyötrelmesebb.”⁹

II. Római sztoikusok¹⁰ az öngyilkosságról

Az öngyilkosság jogosnak és indokoltnak való minősítésére nagy hatást gyakorolt a görög sztoikus filozófia, felfogásuk szerint az életből való önkéntes kilépés lehetősége maga a szabadság, tehát megengedett, sőt olykor szinte kötelező. Kedvelt toposzként az életet a lakomához hasonlították, ahonnan ki-ki kedve szerint akkor távozhat, amikor jónak látja. Avagy szerintük olyan ez a lehetőség, mint amikor a kormányos hajóját a viharos tengerről csendes kikötőbe vezeti. A sztoikus filozófia követőinek belső békét és teljes szabadságot ígért, ez a felfogás juttatta el a sztoikusokat az élet túlzott megvetéséhez, az öngyilkosság megengedéséhez, sőt időnként a dicsőítéséhez. Álláspontjuk szerint, aki képes mindenről lemondani és elutasítja a szokásos élvezeteket, csakis az lehet valójában szabad, ugyanis az ilyen embert az élet nem kényszerítheti semmire. Számukra a test és az élet közömbös, sőt néha teher, amiről viszont bármikor önként lemondanak. A kérdés misztikumát még azzal is fokozzák, hogy tanításuk szerint maga az emberben lakozó istenség dönt a lét és nemlét kérdéséről, nekünk csupán figyelni kell a belső hang intésére. A halál véleményük szerint csak a test rabságából való megszabadulást jelenti, ami egyben elhozza az örökkévalóságot és a korlátlan szabadságot is. Még a rabszolgák számára is az egyetlen lehetséges kiútként fogták fel az élet önkezü kioltását. A történetírók csodálják több érintett személy bátorságát és lelkierejét, így például az utikai Catóét.¹¹ Az öngyilkosságot elkövetők között akadnak jogászok is, így Cocceius Nerva, aki az állami-politikai viszonyok elleni tiltakozásként, barátja, Tiberi-

⁹ XENOPHÓN: *Emlékeim Sókratésről*, 4, 8, 6 (ford. Németh György).

¹⁰ A sztoikusok felfogásához lásd még GEIGER: i. m. 14–25.

¹¹ LACTANTIUS: *Inst. Div.* 3, 18, Cato haláláról a következőt mondja: „ut..nomen suum grandī aliquo facinore clarificaret” (hogy a maga nevét valamiféle súlyos gaztett alól tisztázza), ahogyan Tacitus nevezi, *ambitiosa mors*.

us könyörgése ellenére, Kr. u. 33-ban halálra éhezettette magát.¹² Előfordult római hadvezér öngyilkossága is, ha a csata kimenetelét kilátástalannak látta, így váltak meg az élettől Quintilius Varus és tisztársai Kr. u. 9-ben a teutoburgi vereség után. Tacitus (*Ann.* 6, 49) leírja az előkelő, consuli családból származó Sextus Papinius halálát, aki „se iacto in praeceps corpore” (levetve magát a szikláról) halt meg, amit a történetíró *informem exitum*nak (rút halál) minősít. Szintén Tacitus (*Ann.* 6, 29)¹³ számol be Pomponius Labeo haláláról, aki ereit felvágva vetett véget életének, szerinte Tiberius előnyösnek tartotta a sietős halált (*pretium festinandi*), mert így megtarthatta a vagyonát, és megillette a tisztas temetési szertartás, tehát a sietőséggel megakadályozta a megaláztatását.¹⁴ Plutarchos¹⁵ szinte teátrális körítéssel festi le Otho halálát: „Nem tudom belátni – mondja Otho – hogy győzelmmel olyan mértékben hasznára lehetnék a rómaiaknak, mintha feláldozom magamat a békéért és megegyezésért, hogy Itália soha többé ne lásson hasonló napot.” Barátai, katonái és egész környezete minden tiltakozása és könyörgése ellenére megvált életétől, mégpedig kardba dőléssel. Az ifjabb Plinius (*Ep.* 1, 12) Corellius Rufus öngyilkossága kapcsán megjegyzi, hogy azt nem a természet törvénye, hanem az elkerülhetetlen végzet okozta.

Az öngyilkosság egyik sztoikus „apostola” a római Seneca¹⁶ volt. A 70. levelében azt a véleményt fogalmazza meg, hogy a legkeményebb sorscsapások közepette is mindig vigasztalásunkra szolgálhat az a tudat, hogy életünk felett szabadon rendelkezünk, és ez a tény sérthetetlenül tesz bennünket. „Hoc est unum, cur de vita non possumus queri: neminem tenet”¹⁷ – olvashatjuk az említett levélben. A természet bölcs rendelkezésének minősíti, hogy számunkra egyetlen utat adott az életbe való belépésre, a kilépésre azonban többet is. Írásaiban több helyen is emleget bizonyos széles kapukat, amelyek megnyitják a szabadsághoz vezető utat. Különösen kiváltságosnak tartja a filozófusok helyzetét, mivel azok tudatosan addig élnek, amíg élniük kell, és semmilyen módon nincsenek az élethez bilincselve. Felsorol olyan helyzeteket, amelyekben elfogadható az önkezü halál: gyógyíthatatlan betegség, szegénység, félelem a megalázó, méltatlan szolgaságtól. Az a véleménye, hogy ezekben az esetekben az embernek felül kell emelkednie és a jó halált válasz-

¹² Ismert eset Cicero barátjának, Pomponius Atticusnak az öngyilkossága, lásd Cornelius Nepos: *Híres férfiak*, Atticus, 22. Atticus elviselhetetlen fájdalmak miatt választotta ezt a kiutat, barátait következő szavakkal nyugtatta: „Mert bármi ételt vettem magamhoz ezekben a napokban, habár életemet meghosszabbítottam, fájdalmamat növeltem csak, egészségem visszaszerzésének reménye nélkül. Ezért azt kérem tőletek, hagyjátok helyben elhatározásomat, és ne fáradjatok vele, hogy lebeszéljetek róla.”

¹³ A Tacitusnál szereplő öngyilkossági eseteket kigyűjtötte GEIGER: i. m. 34 skk.

¹⁴ Követte őt a halálba felesége, Paxaea is.

¹⁵ *Párhuzamos életrajzok*, Otho 15.

¹⁶ Bővebben lásd HOFFMANN Zsuzsanna: Seneca az öngyilkosságról, *Aetas* 2000/1–2, 184–190; FRIVALDSZKY János–FRIVALDSZKYNÉ JUNG Csilla: Az öngyilkosság és az abban való közreműködés a természetes erkölcsi törvény és természetjogi gondolkodás szempontjából, *Jogelméleti Szemle* 2013/3, 17–19.

¹⁷ „Egyetlen dolog, amit nem róhatunk fel az életnek: senkit sem tartóztat.”

tani, ezáltal megszabadítva magát az élet gyalázatától. Ismeretes Seneca pályafutása alapján a személyes érintettsége is. Fiatal korában súlyos betegség miatt¹⁸ maga is fontolgatta életének önkészű kioltását. Később, hála Nero császár anyja, Agrippina támogatásának, visszatérhetett a száműzetésből, továbbá az ifjú Nero nevelője is lett, és – Agrippina, Burrus és Polybios mellett – fontos szerepet kapott a politikában is. Azonban Kr. u. 62-ben új testőrtiszt váltotta Burrust, és részben a váltásnak, részben az udvari intrikáknak köszönhetően Seneca kegyvesztett lett Nerónál. Elkezdődött a súlyosabb konfliktus, a filozófus felajánlotta igen tekintélyes vagyonát – amit szolgálatai fejében az uralkodótól kapott vagy szerzett – Nerónak, ő azonban visszautasította, és színlelt barátsággal elbocsátotta szolgálatából.¹⁹ Seneca azonban pontosan tudta, hogy az uralkodó jóindulata csupán látszat, kényszerűségből visszavonult, és megpróbálta magát másképpen hasznossá tenni. A tudomány, főként a bölcsélet felé fordult, ahogyan a jeles szónok Cicero is tette, miután Iulius Caesar értésére adta, hogy nem tart igény szolgálataira.²⁰ A visszavonultságban Seneca szorgalmasan írt, akkor készült a *De otio (A visszavonultságról)*, *Quaestiones naturales (Természettudományos kérdések)* című munkája, valamint az Erkölcsei levelek címmel ismert gyűjtemény. A közéleti aktivitástól távol maga is sokat töprengett – az elődök és példaképek nyomdokán is – az élet értelmén, és megpróbálta definiálni a helyes és tartalmas életvitel kritériumait. Kr. u. 65-ben azonban a Piso-féle összeesküvés kapcsán ő maga is gyanúba került, és a császár parancsára önkészével – azaz Nero udvari orvosának segédletével – vetett véget életének. Halálát a történetíró Tacitus írja le.²¹ Az öngyilkosságot erőteljesen propagáló, 70. levele nem sokkal halála előtt íródott, amelyben barátjának, Luciliusnak ad tanácsokat. Az kérdés – és az is marad –, hogy vajon a tanácsokat saját magára is vonatkoztatta-e, sejtette-e, hogy már maga sincs messze ettől a végzetes, visszafordíthatatlan lépéstől. A császári rendeletet mindenesetre sztoikus nyugalommal fogadta, tudva, hogy: „Sapiens vivit, quantum debet, non quantum potest.” („A bölcs addig él, ameddig élnie kell, és nem addig, amíg lehet.”) Egy másik részlet az említett levélből: „Nem az a fontos, hogy előbb, vagy utóbb halunk-e meg, hanem az, hogy jól vagy rosszul: jól meghalni annyit jelent, mint elkerülni a helytelen élet veszedelmét. Ezért túlságosan elpuhultnak tartom annak a rhodoszi férfúnak a véleményét, aki, amikor a zsarnok ketrecbe záratta, és úgy tápláltatta, mint egy vadállatot, arra a

¹⁸ A 78. levélben arról számol be, hogy a bölcs Szotion hatására erősen vonzódott a pythagoerus tanokhoz, olyan mértékben, hogy ennek befolyása alatt nem vett magához állati eredetű táplálékot, azaz vegetáriánus lett. Ezzel csak erőteljes atyai hatásra tett le, amit súlyos betegsége (feltehetően tüdőbaj) is indokoltta tett. Az orphikus és pythagoerus nézetekhez lásd még HIRZEL: i. m. 95.

¹⁹ Lásd még TACITUS *Évkönyvek*, 14, 52, a kor viszonyaihoz bővebben KOVÁCS Mihály: *A politikai ellenzék Nero korában. Proszopográfiai tanulmány a császárkori ellenzék történetének egy korszakáról*, ELTE Latin nyelvi és Irodalmi Tanszék, Budapest, 1981.

²⁰ Cicero elébe ment a Pharsalos mellett lezajlott döntő csata után hazatérő Caesarnak, és felajánlotta szolgálatait, ő azonban udvariasan visszautasította, de nem esett bántódása a szónoknak Pompeius-pártisága miatt.

²¹ *Annales*, 15, 60–65.

tanácsra, hogy utasítsa el magától az ételt, így válaszolt: »Amíg él az ember, remélnie kell.«²² Emlékezzünk viszont – az eset kapcsán is – arra, hogy a hagyományos vallásosság hitelvesztésével és az erkölcsi rend fellazulásával párhuzamosan megsokszorozódott az öngyilkosságok száma az ókori Rómában, szinte „divattá” vált, mániává fajult. Ennek a „divathullámnak” a csúcspontja éppen Seneca korára tehető. A magára hagyott, kiszolgáltatott ember vigasztalan helyzetéből kiutat látott ebben a végzetesen tragikus halálnemben. A kereszténység ugyan törekedett az élet elleni bűncselekmények visszaszorítására, de ez csupán átmenetileg bizonyult hatékonynak. Az egyház az öngyilkosságot elkövetők felé legdöntőbb érvként a mennyországból való kirekesztettséget helyezte kilátásba. Gratianus császár *decretum*a szerint (XXIII. 5, 9, 12): „Qui se occidit, homicida est.” (Aki magát megöli, embergyilkos.) Közismert az ótestamentumi tíz parancsolat: „Ne ölj” tilalma. Az egyházatya, Augustinus ezt a következőképpen pontosította: „Non occides nec alterum, ergo nec te.” („Ne ölj meg mást, tehát magadat sem.”)²² A szokásos végtisztesség megtagadása egyházi büntetésként a „sepultura asinaria sive canina” („szamár- vagy kutyatemetés”) megnevezést kapta.

III. A római jog viszonyulása az öngyilkossághoz²³

A legkorábbi gyűjtemény, a XII táblás törvény egyértelműen idevágó rendelkezést nem tartalmaz. Feltételezhető viszont, hogy a kérdés görög megítélése és gyakorlata bizonyára ismert lehetett Itáliában is.²⁴ Servius Vergilius²⁵ *Aeneis* című eposzához írott kommentárjában utal erre, és a *pontifexek* könyveire hivatkozva elmondja, hogy attól, aki öngyilkosságot követett el, megtagadták a végtisztességet. Ugyancsak ő idézi Cassius Hemina, annalista történetírót, eszerint az egyik király, Tarquinius Priscus vette fel a harcot az öngyilkosság járványszerű terjedése ellen, és egy szokatlanul szigorú, egyedülálló törvényt fogantatosított. A kiindulást az adta, hogy egy, a király által végeztetett csatornaépítés kapcsán több munkás – hogy a súlyos rabságtól szabaduljanak – öngyilkosságot követett el, ezért úgy rendelkezett, hogy az öngyilkosok tetemeit a mezőkön fessítsék keresztre,²⁶ kiszolgáltatva martalékul a vadaknak és madaraknak. Az annalista történetíró megjegyzi, hogy akkoriban tartották először ártalmasnak az élet önkezű kioltását, vagyis akkor

²² *De civitate Dei*, I. 20, 21. Augustinus nézeteiről bővebben lásd FRIVALDSZKY-FRIVALDSZKYNÉ JUNG: i. m. 9–17.

²³ Lásd. Diod. Sicul. 17, 107, 6; Aelian. *Var. Hist.* 12, 41, 5, 6; vö. még GEIGER: i. m. 58 skk.

²⁴ Erre utalhat az említett massiliai szokás is.

²⁵ Servius *Aeneis*hez írott kommentárja 12, 607; Vergilius szinte visolyog ettől a durva halálnemtől, ezt igazolja Dido halálának a leírásakor is, *Aeneis*, 4, 688 skk; vö. még *Aeneis*, 12, 603; LUCANUS: *Pharsalia* 3, 748; CICERO: *Tusculumi beszélgetések*, 1, 74; lásd még NÓTÁRI Tamás: Az öngyilkosság büntetőjogi megítélése az ókori Rómában, in: *Jogérvényesítés – jogalkalmazás* (szerk.: JAKAB András), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Kiadványai 3. Budapest, 2002, 101–102.

²⁶ Vö. még QUINTILIANUS: *Declamationes*, 4 és 337.

tekintették először bűncselekménynek az ilyen tettet, mivel minden ilyen eset egy-egy polgártól fosztotta meg az államot.

Azok az érvek, amelyek szerint a klasszikus római jog tiltja az öngyilkosságot, meglehetősen gyengék. Quintilianus (*Decl.* 4 és 337) hivatkozik egy állítólagos törvényre, amely szerint az, aki szabad akaratából akar megválni az életétől, az köteles tervének indokait a *senatus* elé tárni. Ez az egyébként más szónokoknál is ismétlődő motívum a szónoki gyakorlatban előforduló toposznak tűnik, és nem bizonyítja a valós helyzetet. Amikor Kr. u. 118-ban a filozófus Euphrates öngyilkossága²⁷ előtt Hadrianus császár engedélyét kérte, talán feltűnési vágyból tette, vagy megelőzendő, hogy az elkövetett bűncselekmény (az öngyilkosság) beszennyezze a nevét. Hogy az öngyilkosokat kizárják a közösségi temetkező helyekről, azzal is magyarázható, hogy minden kultúrkörben elterjedt az a nézet, miszerint az érintettek tetemei tisztátalanok, és emiatt nem találják meg a végső nyughelyüket.

A római jogból ered, hogy az öngyilkosság ténye egyértelműen összekapcsolódott a vagyonekbozással is mint annak jogi következményével. A modern korban, főként az orvosi nyelvben használatos *suicidium* kifejezés a klasszikus latinban nem volt meg, ez az újlatin műszo lényegében a klasszikus *sui caedere* tükörszava. A XX. század elejétől – Nietzsche hatására – nyert teret a szabad halál megjelölés. A latinban meglévő *mors voluntaria* (szándékos halál) használata viszont ritka. A jogi források a következő kifejezéseket használják: *mortem sibi consciscere* (a saját halálát okozza), ez a formula főként a rabszolgalázadásokkal kapcsolatos *aedilisi* rendeletekben gyakori; *manus sibi inferre* (kezet emelni magára), meglehetősen általános a *vitam finire* (befejezni az életét), *se occidere, se interficere* (magát megölni). Az elkövetés módjára utal viszont a *se praecipitare* (magasból letvetni magát), illetőleg a *vitam suspendio finire* (az életet akasztással befejezni). A módozatokat tekintve a modern korban a magasból, szikláról leugrás ritka elkövetési módnak számít, (öt százalék körüli), az ókorban, a források szerint viszont jóval gyakoribb volt. Ma ellenben az akasztásos öngyilkosságok a leggyakoribbak,²⁸ ezzel szemben mind a rómaiak, mind a görögök értékelése szerint ez a mód nemtelen, elítélendő halálnemnek számított. Vergilius is viszolyogva említi (*Aeneis*, 12, 593–603). Egy, sajnálatos módon dátum nélkül, az umbriai Sarsinából fennmaradt sírfelirat megtiltja bizonyos bűnözők eltemetését: az önkéntes cirkuszi vívókét, az önmagukat felakasztókékat és más hasonló módú öngyilkosokékat. A jogászok szerint a tilalom érvényes volt az akasztottakra és mindazokra, akik életuntságból, szabad akaratukból haltak meg, ellenben a valamilyen bűncselekmény miatti büntudatból öngyilkosságot elkövetőkre nem. A *suspendiosi* kifejezés nem a bűncselekmény miatt felakasztottakra vonatkozik, ami a rómaiaknál ismeretlen ítélet-végrehajtási mód volt, hanem azokra, akik önmagukat akasztották fel. Ezek az állam olyan hazaárulásért elítélt ellenségei voltak, akiknek még az emlékét is el akarták törölni. Az özvegyeknek azonban a szokásos gyászidőt be kellett tartaniuk.

²⁷ CASSIUS DIO 69, 9.

²⁸ Németországban 40% felett van az ilyen esetek száma.

A polihisztor M. Terentius Varro véleménye szerint az az ember, aki kötéllel vet véget életének, nem kapja meg az egyébként mindenkit megillető végtisztességet. A római felfogás az önakasztást – ahogyan fentebb már említettük – különösen brutális halálnemnek minősítette, ezért diszkriminálta. Az elmondottak alapján úgy tűnik, hogy a görögök és rómaiak szemében az öngyilkosság nem csupán fájdalommentes és gyors halálnemnek számított, hanem a legméltóbbnak is, a kardba dőlést például egyenesen nemesnek és tisztának minősítették.²⁹ Ritkábbnak számított az ókorban a méreggel elkövetett öngyilkosság, a sokféle és fájdalommentesen ható mérget a modern kor fejlesztette ki, noha az ókor ismeretei ebben a vonatkozásban sem elhanyagolhatóak.³⁰ Gondoljunk csak VI. Mithridatés pontusi uralkodóra, aki egyenesen szakértője volt a mérgeknek, azokat gyakorlatban, saját magán ki is próbálta, sőt könyvet is írt róla. A munkájából más szerzők hivatkozásainak köszönhetően ismerünk részleteket.³¹ A bürök mézzel beadott levével többen követtek el öngyilkosságot a görögöknél. A *lex Cornelia de sicariis et veneficis* néven ismert törvény ötödik paragrafusa súlyos büntetéssel sújtja a mérget eladókat,³² ennek ellenére a bürök mégis több gyilkosságban és öngyilkosságban játszott végzetes szerepet. Az öngyilkosság az ókorban sokkal erősebb elhatározást és lelki erőt igényelt, mint manapság.

IV. Az öngyilkosság büntetése a második korszakban

A köztársaság korában a fentebb említett büntetési eljárás, azaz a végtisztesség megtagadása teljesen megszűnt, helyette új szankciókat léptettek életbe. Ennek lényege – hogy hatásos legyen –, az öngyilkosságot elkövető személy teljes vagyonát az államra szállt. Ha tehát valaki felakasztotta magát, vagy elutasítva az ételt vetett véget életének, nem kapott büntetést, és akár fényes temetési szertartást is kaphatott. Tehát az öngyilkosság mintegy megengedett, büntetlen cselekmény lett. Sőt, bizonyos körülmények között az állam még jogi előnyöket is biztosított az öngyilkosoknak. Ha egy elítélt az ítélet végrehajtása előtt emelt kezét magára, elke-

²⁹ Európában az öngyilkossági statisztikát a kötél általi halál vezeti, Amerikában viszont, köszönhetően a laza fegyvertartási törvényeknek, a legnépszerűbb eszköznek a revolver számít.

³⁰ Bővebben lásd KAUFMANN, D. B.: Poisons and Poisoning among the Romans, *Classical Philology* 27 (1932), 156–167; NUTTON, Vivian: The Drog Trade in Antiquity, *Journal of the Royal Society of Medicine* 78 (1985), 138–145; Nótári Tamás véleményével ellentétben (NÓTÁRI: i. m. 102) az antikvitás nagyon is tájékozott mérgek ügyében.

³¹ Számos helyen említi őt az idősebb Plinius *Naturalis Historiájának* főként a növényi és állati eredetű orvosságokat tárgyaló könyveiben, magyarul lásd PLINIUS: *Naturalis historia* XX–XXVII. Római medicina és farmakológia. Quintus Kiadó, Szeged, 2012; *Naturalis Historia* XXVIII–XXXII. Orvosságok állatokból. Quintus Kiadó, Szeged, 2013 (ford. Hoffmann Zsuzsanna). Egy *Antidotum Mithridaticum* nevű szer pl. a 18. századig szerepelt a gyógyszerkönyvekben, illetőleg a mérgekhez való hozzászoktatást róla nevezték el Mithridatizmusnak.

³² Lásd SÁRY Pál: A *lex Cornelia de sicariis et veneficis*, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 19 (2001), 301–325.

rülhetett a rá és családjára váró büntetést. Szinte úgy tűnik, hogy a római törvényhozás elfogadta az öngyilkosságot, ahelyett hogy küzdött volna ellene.

Tacitus és Suetonius munkáiból világosan kiténik, hogy az első császárok idején számos római csupán azért ölte meg magát, mert így mentesülhetett a terhére rótt bűncselekmény miatti büntetéstől, sőt még a vagyonát is megmenthette az örökösök számára. Elmondható, hogy ebben az időszakban „előnyt” élvezett az öngyilkosság mint halálnem, gyakran választották a földi élet befejezésére ezt a módot kiváló politikusok és filozófusok is. Olykor a császárok maguk engedélyezték az elítélteknek, hogy öngyilkossággal előzzék meg a nyilvános kivégzéssel járó szégyent és megaláztatást. A törvényszék elé vezetett gyanúsítottak, akár a tanácssterem közepén is bevették a mérget,³³ mivel általában minden vádlott biztos volt abban, hogy el fogják ítélni.³⁴ A vádlók szavahihetőségét ugyanis általában nem vonták kétségbe, és olykor ártatlan szavak is elég okot szolgáltathattak arra, hogy valakit főbenjáró bűnnel vádoljanak (felségsértés).³⁵ Könnyen akadtak hamis vádlók, ugyanis a feljelentés pénzjutalommal járt.

Cassius Dio szerint is az elítéltek többsége azért végzett magával, hogy a kivégzés nyilvános megszégyenítését elkerülje, illetőleg megmenthesse a vagyonát a családjá számára. Azonban nem csupán a pénzéhes feljelentők (*deletores, indices*) lestek a prédára, akik a vádlott vagyonának a negyedrészt kapták meg,³⁶ ezért *quadruplatores*nek is nevezték őket, hanem a sokszor anyagi nehézségekkel küzdő császári kincstár is számított az elítéltek vagyonára, ezért megváltoztatták az idevágó rendelkezéseket. Ennek értelmében egyre több olyan rendelkezés született, amelyek az öngyilkosságot elkövetett személyt cinikus módon „felmentették” azon kötelezettsége alól, miszerint köteles utódairól gondoskodni, vagyis a vagyona örökségként a gyermekeit illeti meg.

V. Az új jog Hadrianustól Justinianusig³⁷

A római császárkorban – köszönhetően a nagyszámú hamis feljelentőnek – az elszaporodó önkényes vádaskodások és elítélések miatt az öngyilkosságok száma is megnövekedett. Ugyanis a fentebb említett „felmentésektől” eltekintve, az így elhunytak végrendelete érvényben maradt, így a vagyon az örökösökre szállt, és az eltávozott a tisztas temetést is megkapta. Azonban minden ilyen kivételezett eset „veszteség” volt az államkincstár számára, amit még fokoztak a *delatorok*nak járó kifizetések. Ez a helyzet újból változtatást indokolt, vagyis az öngyilkosság a to-

³³ Az antik toxikológiához lásd még HOFFMANN Zsuzsanna: PLINIUS: *Naturalis Historia* XX–XXVII. Utószó, Szeged, Quintus Kiadó, 2012, 304–308.

³⁴ Vö. SÁRY Pál: A római senatus büntetőbírói jogköre és eljárási rendje a principátus korában, in: *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*, Szeged, 2014, 416.

³⁵ A felségsértéshez lásd HOFFMANN Zsuzsanna: A felségsértés Caesar korában, in: *Abhivádana. Tanulmányok a hatvanéves Wojtilla Gyula tiszteletére*. Szeged, 2005, 185–196.

³⁶ Vö. SÁRY Pál: *Előadások a római büntetőjog köréből*, Miskolc, 2011, 130.

³⁷ Lásd még GEIGER: i. m. 70–75.

vábbiakban nem lehetett „jogi előny”, vagyis könnyű és kényelmes eszköz a büntetlenség, a tisztas temetés, valamint a végrendelet érvényességének a biztosítására, ami mellékesen jelentős összegekkel „károsította meg” az államkincstárat is.³⁸ Így törvényerőre emelkedett az addig is vallott nézet: aki olyan súlyos bűncselekményt követ el, ami vagyonekobbzást von maga után, és a bűncselekménynél tetten érték vagy már meggyanúsították, az öngyilkossággal sem kerülheti el, hogy örökösaitől elkobozzák a vagyont. Innentől az öngyilkosságot azonosnak tekintették a bűnösség beismerésével, és úgy értelmezték, hogy a vádlott meg akar menekülni tettei következményeitől. Ha ellenben az örökösöknek sikerült bebizonyítaniuk az öngyilkosságot legalizáló, hét elismert ok valamelyikét, akkor megtarthatták az örökséget. Ez a hét ok a következő: életuntság, gyógyíthatatlan betegség, tartós eladósodás, feltűnési vágy, elmezavar, megbecstelenség, illetőleg a hazáért önként vállalt halál.³⁹ Nem tudhatjuk pontosan, hogy mikor lépett életbe ez az új szabályozás, de Hadrianus idejében már úgy tűnik, ez az új rendszer működött.⁴⁰

A vagyonekobbzás nem csupán a befejezett öngyilkosság, hanem a kísérlet esetében is érvényesíthető volt. Ha az elkövető egyetlen „legalizáló” okot sem tudta felhozni, akkor öngyilkossági kísérletével beismerte a bűnösségét, tehát a megbüntetését jogosnak tekintették. Hadrianus eltekintett a büntetéstől egy olyan apa esetében, aki fia megölése miatti fájdalomban emelt kezét magára.⁴¹ A *Codex Iustinianus*ban is találhatók különböző esetek, amelyek igazolják, hogy minden olyan öngyilkos vagyona az államkincstárhoz kerüljön, aki valamilyen kibúvóval akarta elkerülni a vagyon elvesztését, például azt öngyilkossága előtt a feleségének ajándékozta azt.⁴²

Feltehetően szokásban maradt az öngyilkosok temetési szertartásának a megtagadása, amit a *Digesta* (III 2, 2) is igazol, különösképpen diszkrimináltak az önkasztásos öngyilkos esetek. Mind a görögök, mind a rómaiak irtóztak ettől a brutális, természetellenes halálnemtől, ugyanis az a hiedelem kötődött hozzá, hogy a torok elszorítása megakadályozza a léleknek a szájon át való szabad távozását. Felfogásuk szerint az ilyen módon meghalt ember – a testbe záródott lélek miatt – tisztátalanná válik.⁴³

VI. Öngyilkosság a katonáknál⁴⁴

Ami az egyszerű polgároknál önmagában nem olyan súlyos, törvényileg megengedett cselekedet, az a katonáknál súlyos bűncselekménynek minősül. A katona helyzete ugyanis speciális: katonai esküjével ugyanis a testét és életét az államnak ál-

³⁸ Lásd *Digesta*, 48, 21, 3, 1.

³⁹ *Digesta*, 28, 3, 6, 7; 48, 21, 3, 4; 48, 21, 3, 5; 49, 14, 45, 2; vö. még CASSIUS DIO 54, 9.

⁴⁰ Lásd *Digesta*, 48, 21, 3, 5. Lásd még VOLTERRA, Eduardo: Sulla confosca dei beni des suicidi, *Rivista di storia del diritto italiano* 6 (1933), 397.

⁴¹ *Digesta*, 48, 21, 3, 5.

⁴² *Digesta*, 24, 1, 32, 7.

⁴³ Lásd a milétoszi szüzek fentebb említett esetét.

⁴⁴ Lásd GEIGER: i. m. 75–76; *Digesta*, 48, 19, 38, 12.

dozta. Az esküt a rómaiaknál mindig is nagyon komolyan vették, így a katona sem öngyilkossággal, sem pedig dezertálással nem oldhatja fel ezt az esküt. A sereg bármiféle elhagyása ugyanis dezertálásnak, egyben a hadsereg és a császár elárulásának is minősült, ennek a büntetése életfogytiglani börtön is lehetett.⁴⁵ Ha a katona a szolgálati kötelezettségétől akart menekülni az öngyilkossági kísérlettel, akkor annak a büntetése halál volt.⁴⁶ Ha viszont a katona az említett „legalizáló” okok közül legalább egyet bizonyítani tudott, akkor életben maradhatott, viszont a hadseregből távoznia kellett.⁴⁷ Érvényesnek tekintették viszont a végrendeletét, ha életuntság vagy elviselhetetlen fájdalom miatt emelt kezét magára, ilyenkor a vagyona a rokonait illette meg, ezek hiányában pedig a légióra szállt.⁴⁸ Érdekes módon a Hadrianus⁴⁹ uralkodását követő időszakból nincsenek információk a katonák által elkövetett öngyilkosságokról.

Az önkezü halálnak akadnak speciális esetei is, például a foglyok öngyilkossága, amit a börtönőrnek kellett megakadályozni, ha nem tette meg, vagy esetleg még segítette is, az a gyilkosságban való részességnek számított, az ilyen esetekben az őrnök kellett bizonyítani az ártatlanságát.⁵⁰ Hasonlóképpen a rabszolgáknak kötelességük a gazdájukat az efféle cselekményben megakadályozni, ennek elmulasztása szintén büntetendő. Egyébként, aki tud valakinek az öngyilkossági szándékáról (*conscientia scelerum*), és nem próbálja megakadályozni azt, az a jog értelmében maga is bűnrészesnek tekintendő.⁵¹

VII. A rabszolgák öngyilkossága⁵²

A rabszolga a római jog értelmezésében vagyontárgy (*res, Mancipium*), hasonló módon kötődött urához, mint a katona a hadsereghez, mégis természetes joga volt ahhoz, hogy a saját akarata szerint rendelkezzen az életével. A *Digesta* (15, 1, 9, 7) idevágó ominózus mondatát: „Licet enim servis naturaliter in suum corpus saevire”

⁴⁵ Lásd VALERIUS MAXIMUS 6, 3, 3; SUETONIUS, Augustus 24.

⁴⁶ Lásd *Digesta*, 49, 16, 6, 7.

⁴⁷ Lásd *Digesta*, 48, 19, 38, 12: „Miles, qui sibi manus intulit, nec factum peregit, nisi impatientia doloris aut morbi lauctusve alicuius vel alia causa fecerit, capite puniendus est: alias cum ignominia mittendus est.” Vö. még az öngyilkosság okainak és körülményeinek figyelembevételéről Hadrianus *rescriptumát* (*Digesta*, 29, 1, 34).

⁴⁸ *Digesta*, 28, 3, 6, 7; 29, 1, 34.

⁴⁹ Hadrianusra hivatkoznak a katonák öngyilkosságával kapcsolatos szövegrészletek is (*Digesta*, 28, 3, 6, 7; 29, 1, 34; 49, 16, 6, 7).

⁵⁰ Vö. SÁRY, Pál: The Penal Liability of Prison Guards in Classical Roman Law. In: *Dny Práva 2015 – Days of Law 2015* (eds.: Ladislav Vojáček – Pavel Salák – Jiří Valdhan), Masarykova Univerzita, Brno, 2016, 203.

⁵¹ *Digesta*, 3, 2, 11, 3; 28, 3, 6, 7. A római katonai büntetőjoghoz lásd még BRAND, C. E.: *Roman Military Law*, London, 1968.

⁵² Vö. GEIGER: i. m. 76–77; WACKE: i. m. 72; az *aedilisi edictumokhoz* *Digesta*, 21, 1, 23, 3 (Ulpianus 1. könyv).

eltérő módon értelmezik.⁵³ Szókratész véleménye szerint, ha a rabszolga ura beleegyezése nélkül követ el öngyilkosságot, az ugyanúgy vétkezik az isteni törvények ellen, mint a szabad ember. Ha egy rabszolga megsebesítette magát, a gazda az orvosi kezelésre igénybe vehette az érintett *peculiumát*, tehát azt a vagyont, amit korábban ő maga adott neki. Habár egy rabszolga tulajdonosa lényegében a saját vagyonáról gondoskodik, amikor gyógykezeltetti a rabszolgáját. Seneca ellenben úgy foglal állást, hogy az ilyen cselekmény a rabszolgák esetében is megengedhető. Ha egy ilyen személy öngyilkosságot követett el, azzal gazdájának anyagi kárt okozott. Ha azonban az öngyilkossági kísérlet nem sikerült, abban az esetben az érintett rabszolgát rossznak, megbízhatatlannak minősítették, és nem vállaltak garanciát arra, hogy más bűncselekményeket nem fog elkövetni. Sőt, ha ez az esemény a rabszolga megvásárlását követő hat hónapon belül történt, abban az esetben a vásárlást érvénytelennek tekintették.⁵⁴

A jogi források kétféle módon ítélik meg a rabszolgák öngyilkosságát: (1) a tulajdonos felelősségére; (2) az *aedilisi* rendelet⁵⁵ alapján a rabszolgát eladó felelősségére. A jóváhagyást azért tekintették szükségesnek, mivel egy rabszolga elvesztése anyagi kárnak minősült. Más vélemények szerint az öngyilkosság éppen úgy természetes joga a rabszolgáknak is, mint a szabadoknak. Az eladó egyébként is felelős az eladott áruért, legyen az akár rabszolga, tudnia kell és elhallgatnia nem szabad, hogy az például hajlamos a szökésre. Az öngyilkosságot ugyanis rabszolgák esetében a szökés egyféle módjának tekintették,⁵⁶ mivel az érintetteknek más módon nem volt reménye a szabadulásra. A modern kutatók véleménye szerint az egyes személyekben felgyülemlett agresszió eredményezheti azt is, hogy a helyzetük kilátástalansága miatt önmagukra emelnek kezét. Az ilyen rabszolga tette miatt csökkent értékűvé vált, kivételt képezett az olyan eset, ha az önkezűség oka elviselhetetlen fájdalom volt (*Digesta*, 21, 1, 43, 4). A rabszolgák öngyilkosságra való felbujtásáról Ulpianus is ír, az öngyilkossági kísérletekről szintén beszél, az ilyeneket gyakorlatilag önmagukra és másokra nézve is veszélyeseknek minősíti.⁵⁷ A felbujtás ugyanúgy elítélendő, mint a szökésre való rábeszélés. A rabszolgák öngyilkossága, valamint a szökésre való felbujtásuk ügyében a városi *magistratus* volt illetékes eljárni.

A köztársaság korában megszűnt az öngyilkosok említett végtisztesség nélküli temetésének a szokása, helyette egyéb szankciókat léptettek hatályba. Magukat az okokat tekintve sokféle indoklásról értesülünk, ezek általánosságban – ahogyan fentebb már esett szó róla – a következők lehetnek: gyógyíthatatlan betegség, életuntság, öregség, súlyos eladósodottság, megaláztatás, magánéleti bonyodalmak, büntetéstől, börtöntől, száműzetéstől való félelem, illetőleg bírósági elítélés kap-

⁵³ Vagyis, hogy a rabszolgának természetes joga kárt tenni a saját testében. Lásd GEIGER: i. m. 76. 1. jegyzet.

⁵⁴ *Digesta*, 21, 1, 23, 3.

⁵⁵ Erről bővebben lásd IMPALLOMENE, G.: *L'editto degli edili curuli*, Padova, 1955.

⁵⁶ Lásd még *Diegesta*, 21, 1, 1, 1.

⁵⁷ Ulp. *Digesta*, 21, 1, 23, 3.

csán a vagyon elvesztése miatti aggodalom, ami a család anyagi romlásba döntésével jár. Az indoklással szorosan összefüggött a kérdés társadalmi megítélése is, ugyanis ezek értelmében a közösség olykor indokoltnak fogadta el ezt az egyébként a társadalmi normáknak ellentmondó halálnemet mint kiutat. Az elítélt esetében például büntetés nélkül maradt, ha ilyen menekülési utat választott, és ilyenkor a családját sem érte sérelem. Tacitus és Suetonius híradása szerint azonban a császárkor első századaiban sokan választották – a családjuk védelme miatt – a büntetés elkerülésére az önkéntes halált. Ez különösen a felségsértési perek (*crimina maiestatis*) kapcsán vált gyakorivá. Cassius Dio szerint a legtöbb érintett éppen azért választotta ezt a módot, hogy elkerülje a nyilvános kivégzéssel járó megalázó tortúrát, illetőleg hogy a vagyonát megmenthesse a családjá számára. A felségsértési perek hátterében azonban az anyagilag is érdekelt feljelentők (*delatores*) álltak, ott vannak továbbá a gyakran pénziánnyal küszködő államkincstár szempontjai is. Ezért egyre több olyan rendelkezés született, amelyben az elítélés előtt álló személyeket „felmentették” azon kötelezettségük alól, miszerint vagyonuk a gyermekeiket illeti, ilyen módon ezek a vagyonok részben az államkincstárat, részben a feljelentőket gazdagították. Ezt a rendelkezést nem alkalmazták következetesen, ami a császári kincstár anyagi helyzetét érzékenyen érintette, ha ugyanis a meghalt személy végrendeletét érvényesnek fogadták el, akkor annak a vagyonra a családját illette. A feljelentőket viszont ebben az esetben is ki kellett fizetni. Ezt a „jogi előnyt” újabb rendeletekkel igyekeztek megszüntetni, vagyis csak speciális esetekben tekintettek el tőle. Papinianus az önkézü halált aljas tettetnek (*facti sceleritas*) nevezi.⁵⁸

VIII. A vagyonelkobzás

A római jog szerint a halálbüntetéssel, illetőleg az élethossziglan tartó száműzetéssel együtt járt a vagyonelkobzás is. Az ilyen elkobzás semmissé teszi a végrendeletet, de az elítélt vagyonának egy részét megkaphatják a gyerekei, hogy ezzel megóvják őket a teljes elszegényedéstől. Ha viszont a vagyonelkobzás a *pater familias* ellen irányult, akkor a teljes nemzetségnek vállalnia kell a felelősséget, így ez a rész is elveszett. Ha a vádlott még a büntetőeljárás alatt követett el öngyilkosságot, az örökösök megkaphatták a vagyont. Ez a gyakorlat Tiberius császár uralkodásáig volt érvényben, erről tudósít Valerius Maximus is.

A vagyonelkobzásnak négy meghatározott feltétele volt: (1) olyan bűncselekményben való részvétel, amely vagyonelkobzást vont maga után; (2) ha az elkövetőt tetten érik és vádat emelnek ellene; (3) a bűnelkövető, illetve vádlott nem bármely más okból, például rokona gyászolása miatt menekül öngyilkosságba; (4) ha bizonyíthatóan a büntetés elkerülése miatt emelt kezét magára a vádlott,⁵⁹ ezt egyben beismerésnek tekintették.

A vagyonelkobzást ez említett feltételek együttes fennállása esetén lehetett érvényesíteni, ezek átértelmezése és kiterjesztése ellen felléptek mind a jogtudósok,

⁵⁸ *Digesta*, 48, 21, 3.

⁵⁹ Lásd még ehhez *Digesta*, 48, 21, 8.

mind a császári rendeletek.⁶⁰ Nem tekintették egyértelműen öngyilkosságnak, ha a vádlott maga választotta meg a halál módját, mivel életuntság vagy elviselhetetlen fájdalom miatt akart életétől megválni. Nem lehetett a vagyonekobbzást kimondani abban az esetben sem, amikor a vádlott, illetőleg elítélt úgy követett el öngyilkosságot, hogy a császári kegy lehetővé tette neki, hogy maga válassza meg az elkövetés módját, és azt saját magán hajtsa is végre.⁶¹ A késő római jog szerint a vádlott természetes halála esetén a büntetőeljárás ítélethozatal nélkül végződik, az ilyen esetekben nem lehetséges a vagyonekobbzás sem. Az öngyilkossági kísérlet vagy a befejezett öngyilkosság a vád beismerését is jelentette. Az ilyen öngyilkosságot – miután ezzel a bűn beismerése is megtörtént – vagyonekobbzás követte. Antoninus Pius (Kr. u. 138–161) ilyenkor – az ártatlanság bebizonyítása céljából – az érintett rokonságának lehetővé tette a büntetőeljárás lefolytatását. Diocletianusnál (Kr. u. 284–305) viszont egy ellenpélda is található (C. 9, 2, 19) a hasonló esetre, vagyis a bűn beismerése miatt nem tekintették ártatlannak a vádlottat: „Factum sponte se praecipitantis innocenti criminis periculum adferre non potest.” Az ilyen és hasonló esetek megítélésében nézetkülönbségek tapasztalhatók, vagyis az öngyilkossági kísérletet beismerésnek tekintették, és így büntetőjogi következményekkel járt, de nem az öngyilkosságot büntették, hanem a beismert büntettet.⁶² Ehhez a cselekményhez az a szemlélet is kapcsolódott, hogy aki önmagát nem kíméli, az minden valószínűség szerint valóban elkövette a vád szerint terhére rótt bűncselekményt, sőt feltételezhetően másokkal szemben is kíméletlen. Az öngyilkossági kísérlettel történt beismerésnél további körülményeket is figyelembe kell venni: (1) a bűnelkövető vádolható öngyilkossági kísérlettel; (2) az örökösei részt vettek-e ebben a kísérletben; (3) esetleg idegenek is segédkeztek-e az öngyilkosságban.

⁶⁰ Lásd *Digesta*, 49, 14, 45, 2.

⁶¹ Lásd *Digesta*, 48, 19, 8, 1.

⁶² Vö. *Digesta*, 48, 21, 6 (bár ennek a szöveghelynek vitatott az értelmezése).

ÜGYNÖK VOLT-E SZENT PÁL?

SÁRY PÁL*

Köztudott, hogy a marxista ideológia terjesztésének szerves részét képezte a történelemhamisítás. Egyértelműen megállapítható, hogy a liberális ideológia terjesztése során ugyanez történik. A marxistákhoz hasonlóan a liberális szerzők is nagy erővel támadják a kereszténység történelmi gyökereit a konzervatív értékrend szétverése érdekében. E liberális szerzők közé tartozik Thijs Voskuilen és Rose Mary Sheldon, akik a 2008-ban megjelent közös könyvük által azt a hagyományos képet kívánják megsemmisíteni, ami Jézusról és Szent Pálról a keresztényekben él. Azt állítják, hogy Jézus csupán egy nemzeti forradalmár volt, akinek a Róma-ellenes politikai tanait Pál apostol, a rómaiak titkos ügynöke alakította át egy olyan pacifista vallási tanná, mely már nem veszélyeztette Róma érdekeit. A jelen tanulmány e liberális teória teljesen megalapozatlan, tudománytalan és abszurd voltára kíván rámutatni.

Kulcsszavak: Szent Pál, a kereszténység eredete, Római Birodalom, római polgárjog

It is well known that the falsification of history was an integral part of the diffusion of the Marxist ideology. We can state unambiguously that the same behaviour has continued in the course of the diffusion of the liberal ideology. The liberal authors – just like the Marxists – with all their might attack the historical roots of Christianity in order to destroy the conservative scale of values. Thijs Voskuilen and Rose Mary Sheldon can be classed among these liberal authors. Their book, which was published in 2008, want to destroy the traditional Christian picture of Jesus and St. Paul. The co-authors state that Jesus was only a national revolutionary whose anti-Roman political doctrines were transformed by the apostle Paul, a Roman secret agent, into such pacifist religious dogmas which did not endanger the interests of Rome. The present study wishes to prove that this liberal theory is without any foundation, unscientific and absurd.

Keywords: St. Paul, the origin of Christianity, Roman Empire, Roman citizenship

A Pál apostol történelmi szerepét már korábban is meglehetősen furcsa nézőpontból megközelítő holland történész, Thijs Voskuilen és a hírszerzés ókori történetéről írt műveiről ismert amerikai kutató, Rose Mary Sheldon 2008-ban megjelent közös munkája szerint Szent Pál titkos ügynök volt, aki a rómaiak (vagy a rómaiakkal kollaboráló zsidó főpapok) megbízásából előbb üldözte Jézus nemzeti-forradalmi eszméket képviselő híveit, majd – megtérést színlelve – beépült közéjük

* Dr. habil. SÁRY PÁL
intézetigazgató egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogsary@uni-miskolc.hu

és átalakította tanaikat (gondosan megtisztítva azokat az erőszakos, nacionalista, forradalmi gondolatoktól).¹ A népek apostola így egyrészt ártalmatlanná tette a kereszténységet Rómával szemben, másrészt kialakította azokat az univerzális jellegű vallási-teológiai doktrínákat és pacifista erkölcsi nézeteket, amelyek a – jézusi tanokra vissza nem vezethető – mai kereszténység alapját képezik.² Maguk a szerzők elismerik, hogy ezek az elképzelések nem újak, többen is megfogalmaztak már hasonlókat, de azt állítják, hogy olyan részletességgel még senki nem foglalkozott e témával, mint ők.

A tíz fejezetre tagolt könyv első fejezete nagyon röviden felvázolja, hogy milyen sok lázadó politikai csoportosulás veszélyeztette a rómaiak hatalmát Palesztinában, s éppen ezért mennyire fontos lehetett a rómaiak számára a politikai hírszerzés megfelelő megszervezése és működése. A második fejezet Jézusról szól, akit a szerzőpár nemzeti forradalmárnak fest le azon érvek alapján, melyeket az ún. „forradalmár-elmélet” képviselői leggyakrabban megfogalmaztak. Mivel ezzel a kérdéskörrel egy másik tanulmányunkban már részletesen foglalkoztunk,³ itt elegendő annyit megjegyeznünk, hogy Voskuilen és Sheldon Pállal kapcsolatos nézetei egy teljesen hamis Jézus-képen alapszanak: a forradalmár-elmélet tévessége pedig az ügynök-elmélet tévességét is szükségszerűen maga után vonja. A szerzők a harmadik fejezetben térnek rá Pál személyének és tevékenységének vizsgálatára. Az alábbiakban a Pálról szóló fejezetek főbb téziseit tekintjük át, rámutatva e nézetek megalapozatlanságára.

¹ VOSKUILEN, Thijs–SHELDON, Rose Mary: *Operation Messiah. St. Paul, Roman Intelligence and the Birth of Christianity*, Valentine Mitchell, London–Portland, Oregon, 2008. A szerzők korábbi művei közül a következők emelhetők ki: VOSKUILEN, Thijs: *Alias Paulus*, Ambo, Amsterdam, 2002; SHELDON, Rose Mary: *Intelligence Activities in Ancient Rome. Trust in the Gods, But Verify*, Frank Cass, London, 2005; UŐ.: *Spies in the Bible*, Greenhill, London, 2007.

² A szerzőpáros így végeredményben arra a megállapításra jut, hogy a keresztény vallást nem Jézus, hanem Pál alapította. E nézettel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy William Wrede (1859–1906) volt az a liberális protestáns teológus, aki elsőként hangsúlyozta a jézusi és a páli tanítás közötti különbséget olyannyira, hogy Pált a kereszténység második alapítójának („der zweite Stifter des Christentums”) nevezte (WREDE, William: *Paulus*, Verlag Mohr, Tübingen, 1907², 104). E nézet tarthatatlanságára már nagyon sokan rámutattak, lásd pl. WENHAM, David: *Paul: Follower of Jesus or Founder of Christianity?*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan, 1995; WRIGHT, Nicholas Thomas: *What Saint Paul Really Said: Was Paul of Tarsus the Real Founder of Christianity?*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Michigan, 1997; KOCSIS Imre: Pál apostol környezete és kapcsolatai, *Jeromos Füzetek* 85/A (2011), 9–11; UŐ.: *Bevezetés az Újszövetség kortörténetébe és irodalmába*, Szent István Társulat, Budapest, 2014², II, 34–36.

³ Lásd SÁRY Pál: Forradalmár volt-e Jézus?, *Iustum Aequum Salutare* 2016 (megjelenés alatt).

1. Pál származása és római polgárjoga

Voskuilen és Sheldon az *Apostolok Cselekedeteit* történeti szempontból teljesen hiteltelen dokumentumnak tartja, s ezért a mű minden Pállal kapcsolatos adatát, információját megkérdőjelezi. A szerzőpáros – meghökkentő módon – úgy véli, hogy Pál nem is volt zsidó származású: inkább pogány lehetett, akit heves antiszemitizmus jellemzett.⁴

Mit lehet mondani ezzel az érdekes – bár a szakirodalomban nem egyedülálló⁵ – állásponttal kapcsolatban? Elsősorban azt, hogy Pál többször is utal leveleiben a zsidó származására és a zsidó hitben tanúsított buzgóságára.⁶ A sémi eredetű Saul név is zsidó származásra utal. E név választása valószínűleg összefüggött a Benjamin törzséből való származás tényével: a törzs leghíresebb történelmi alakja, Izrael első királya viselte e nevet.⁷

Másrészt – amint Kocsis Imre rámutat – „az apostol zsidó identitása vallásosságának, missziós stratégiájának, érvelésének és teológiájának több pontján is megmutatkozik”.⁸ Pál tanítását mélyen áthatja a zsidó hit világa: levelei tele vannak ószövetségi idézetekkel, utalásokkal, reminiscenciákkal.⁹ Nagyon jól látja Kocsis, hogy „Pál azért tartja fontosnak az Ószövetséget, mert meg van győződve: Izrael Istene, aki az Írásokban feltárta magát, egyben Jézus Krisztus Atyja, aki Krisztusban a végleges kinyilatkoztatást nyújtotta az embereknek”.¹⁰

Az apostol mindig is elismerte a zsidók üdvtörténeti elsőbbségét (vö. Róm 1,16): ezért hirdette missziós utazásai során először mindenhol a zsidóknak az evangéliumot, s csak utána fordult a pogányok felé (vö. ApCsel 13,46; 18,4–6). S a

⁴ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 71.

⁵ Voskuilen és Sheldon e nézetet Maccoby Pálról szóló, hírhedt könyvéből vette át (MACCOBY, Hyam: *The Mythmaker. Paul and the Invention of Christianity*, Harper & Row, New York, 1986). Maccoby munkájának tudománytalan voltára sokan rámutattak, lásd pl. GAGER, John G.: Maccoby's *The Mythmaker*, *The Jewish Quarterly Review* 79 (1988–1989), 248–250. Maccobyhoz hasonló véleményt képvisel egy másik, tudománytalan megállapításairól szintén hírhedt szerző, Eisenman is (EISENMAN, Robert: *James the Brother of Jesus*, Viking Penguin, New York, 1997).

⁶ Vö. Fil 3,5–6: „Nyolcadnapra körülmetéltek, Izrael népéből, Benjamin törzséből származom, zsidó vagyok a zsidók közül. A törvény megtartásában farizeus, az Egyház üldözésében szenvedélyes, a törvény szerinti jámborságban feddhetetlen voltam”; Róm 11,1: „én is Izrael fiai közül vagyok, Ábrahám véreből, Benjamin törzséből”; Gal 1,14: „A zsidó vallásosságban számos fajtámbeli kortársamat felülmúltam, mert fölöttébb buzgó követője voltam atyáim hagyományainak.” (Az újszövetségi Szentírásból vett részleteket Gál Ferenc és Kosztolányi István fordításában közöljük.)

⁷ Vö. KOCSIS: *Bevezetés...*, II, 23.

⁸ KOCSIS: *Pál apostol környezete...*, 5; Uő.: *Bevezetés...*, II, 32.

⁹ Vö. VLADÁR GÁBOR: Néhány ószövetségi idézet és reminiscencia a Korintusi levelekben, in: *Az Apostolok Cselekedetei. Szent Pál levelei a Korintusiakhoz. Biblikus konferencia 1993–1994* (szerk.: BENYIK György), Szegedi Hittudományi Főiskola, Szeged, 1995, 185–189.

¹⁰ KOCSIS: *Bevezetés...*, II, 49–50.

pogányok felé való nyitás – ahogy Kocsis rámutat – nem jelentette a zsidóságtól való teljes elfordulást.¹¹ Annak ellenére, hogy a mózesi „törvény szolgaságából” való felszabadulást hirdette (vö. Gal 4,5) alapvető zsidó vallási előírások további betartásának feleslegességéről prédikált,¹² erkölcsi elveit sok esetben az Ószövetség olyan parancsaira alapozta, melyeket örökérvényűeknek tekintett.¹³ A főtanács előtt állva – amikor a főpap parancsot adott arra, hogy üssék szájon, illetve amikor megtudta, hogy a főpapra tett gyalázó megjegyzést – kifejezésre juttatta, hogy jól ismeri a zsidó törvényi előírásokat, és követendőnek tartja azokat (ApCsel 23,3.5).

Kiemelést érdemel, hogy Pál a megtérése után többször is imádkozott a jeruzsálemi templomban (ApCsel 22,17; 24,11), Timóteust „a környékbeli zsidókra tekintettel” körülmetéltette (ApCsel 16,3), elvégezte a törvény által előírt tisztulási szertartást, s vállalta azoknak a költségeknek a finanszírozását, melyek négy férfi nazir fogadalomtételével kapcsolatban merültek fel (ApCsel 21,24.26; 24,18).

Tanítása kifejtésekor Pál az írott törvény mellett az ún. szóbeli törvényből, vagyis a rabbik tanításából, a Szentíráshoz fűzött magyarázataiból (a midrásokból) is átvett elemeket.¹⁴ A Szentírás elbeszélő részeihez fűzött rabbalista magyarázatokat haggadáknak nevezték. Ilyen haggada volt például az, amely szerint a vizet adó szikla csodálatosan kísérté a pusztában vándorló zsidó népet, amiről Pál is említést tesz (1Kor 10,4). A Mózeszel viaskodó egyiptomi varázslók nevét (Jannesz és Jambresz) Pál szintén a haggadákból vette át (2Tim 3,8). Azokat a rabbalista magyarázatokat, melyek jogi szövegeket értelmeztek, halákáknak nevezték. Egy ilyen haláka szerint a zsidóknak nem volt szabad az egymás közötti jogvitáik eldöntését pogány bíróra bízni. Pál nyilvánvalóan e szabály alapján írta a korintusi keresztényeknek a következőket: „Ha valaki közületek pereskedik, hogyan merészeli a hitetleneknél keresni igazát és nem a szenteknél? [...] Nem akad közöttetek értelmes ember, aki testvérei ügyében döntőbíró lehetne? Ehelyett testvér a testvérével pereskedik, ráadásul hitetlenek előtt.” (1Kor 6,1–6) Ezek az elemek, melyek a rabbik hagyományaiból valók, világosan jelzik, hogy milyen mély ismeretekkel rendelkezett Pál a zsidó vallás terén.

¹¹ KOC SIS Imre: Történelem és üdvtörténet Lukács kettős művében, *Teológia* 2000/3–4, 111.

¹² Vö. Gal 5,2: „Ha körülmetélkedtek, Krisztus semmit sem használ nektek.”

¹³ L. pl. Róm 12,20: „Sőt, ha ellenséged éhezik, adj neki enni, ha szomjazik, adj neki inni. Ha ezt teszed, izzó parazsat raksz a fejére.” Vö. Péld 25,21–22: „Ha ellenséged éhes, adj neki kenyeret, hogyha meg szomjas, adjál neki vizet! Így izzó parazsat gyűjtesz a fejére, és majd megfizeti neked az Úr.”

¹⁴ Vö. HOLZNER, Josef: *Szent Pál* (ford.: Fekete Antal), Ecclesia, Budapest, 1982, 31; TOMSON, Peter J.: *Paul and the Jewish Law: Halakha in the Letters of the Apostle to the Gentiles*, Fortress Press, Minneapolis, 1990; RUFF Tibor: *Az Újszövetség és a Tóra*, Jószöveg Műhely Kiadó, Budapest, 2009, 454–456.

Végül azt is fontos kiemelni, hogy a szentírási szövegek értelmezésekor Pál olyan módszereket követett, amelyeket a zsidó rabbik alkalmaztak.¹⁵ Ilyen volt a szimbolikus értelmezés (pl. az 1Kor 10,4 szerint a pusztában vizet adó szikla Krisztus volt), az alkalmazott interpretáció (pl. a 2Kor 8,15 szerint az elszegényedett jeruzsálemi hívek részére rendezett korintusi gyűjtést Pál a mannagyűjtésben résztvevők sorsközösségére és egyenlőségére való hivatkozással ajánlja) és az allegorikus értelmezés (pl. a Róm 10,6–8 ilyen szónoki értelmezését nyújtja Mózes azon szavainak, melyek a törvény könnyen elérhetőségéről szólnak). Pál e módszerek alkalmazásával egyértelmű jelét adta annak, hogy valóban Gamáliel rabbi iskolájában részesült exegetikai oktatásban (vö. ApCsel 22,3).

Az sem igaz, hogy Pál antiszemita volt. Bár időnként valóban rendkívül kritikusan nyilatkozott saját népéről (vö. 1Tessz 2,15–16), más esetekben – amint Kocsis rámutat – szerető aggodalmát fejezte ki a zsidóság iránt: „Nagy a szomorúságom, és állandó a szívem fájdalma. Inkább azt kívánnám, hogy magam legyek átok alatt, távol Krisztustól, testvéreimért, a test szerint népemből valókért, Izrael fiaiért...” (Róm 9,2–4)¹⁶ A kritikája tényeken alapult és nem irracionális érzelmeken. Fontos kiemelnünk, hogy Pál soha nem biztatott senkit a zsidóság elleni fellépésre, annak ellenére, hogy őt számtalan súlyos támadás érte a Krisztust elutasító zsidók részéről. S arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az apostol – a missziós útjai során tapasztalt sok-sok elutasítás ellenére – mindvégig megőrizte nyitottságát a zsidók felé (vö. ApCsel 28,17–23), bízva a zsidóság megtérésében.

Lukács elbeszélése szerint Pál római polgárnak született (ApCsel 22,28). Voskuilen és Sheldon ezt kizártnak tartja.¹⁷ A szakirodalomban már korábban is létezett olyan álláspont, amely szerint Pál valójában nem rendelkezett római polgárjoggal.¹⁸ A liberális szerzők az apostol római polgárjoga ellen általában a következő érveket szokták felhozni: (1) zsidóknak ritkán adományoztak római polgárjogot; (2) a római polgárjoggal járó kötelezettségeket egy hívő zsidó nem is tudta volna teljesíteni; (3) csak gazdag, befolyásos személyek szerezhettek római polgárjogot, Pál pedig – sátorkészítő lévén (vö. ApCsel 18,3) – alacsony sorból származott; (4) Pál a leveleiben egyszer sem utal a római polgárjogára; (5) az apostol nem lehetett egyszerre tarzusi és római polgár; (6) Pált a Korintusiaknak írt második levele szerint sokszor megverték, a zsidóktól őt alkalommal kapott „egy híján negyvenet”, háromszor megbotozták, egyszer megkövezték (2Kor 11,23–25), márpedig egy római polgárral mindezt nem lehetett volna megtenni; (7) Lukács apologetikus célzattal (a rómaiak megnyerésének szándékával) írta azt, hogy Pál római polgár volt. Vizsgáljuk meg ezeket az érveket egyesével.

¹⁵ Vö. BONSIRVEN, Joseph: *Exégèse rabbinique et exégèse paulinienne*, Beauchesne, Paris, 1939; COLLINS, John J.: *Rabbinic Exegesis and Pauline Exegesis*, *The Catholic Biblical Quarterly* 3 (1941), 15–26, 145–158; HOLZNER: i. m. 32–33.

¹⁶ KOCSIS: *Bevezetés...*, II, 32.

¹⁷ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 46–47.

¹⁸ Lásd elsősorban STEGEMANN, Wolfgang: *Was der Apostel Paulus ein römischer Bürger?*, *Zeitschrift für die Neutestamentliche Wissenschaft* 78 (1987), 200–229.

(1)–(2) Josephus Flavius részletesen beszámol arról, hogy a rómaiak azokat a különböző városokban (Efezusban, Déloszban, Szardeszben, Alexandriában) élő zsidókat, akik római polgárjoggal rendelkeztek, az általuk követett vallási szokásokra tekintettel felmentették a katonai szolgálat alól.¹⁹ Ez két tényt is bizonyít egyszerre: egyrészt azt, hogy a birodalom keleti tartományaiban sok zsidó megszerezte a római polgárjogot,²⁰ másrészt pedig azt, hogy ezek a zsidók azok alól a közterhek alól, melyek teljesítésével megsértették volna vallásuk szabályait, méltányosságból felmentést kaptak. Érdemes ehhez hozzátenni, hogy amikor Caracalla császár 212-ben a római polgárjogot – csekély kivételtől eltekintve – a birodalom minden szabad lakosára kiterjesztette, az így római polgárokká vált zsidókat minden bizonnyal szintén mentesítette azon polgári kötelezettségek alól, amelyek a zsidó vallással összeegyeztethetetlenek voltak.²¹

Ezen a ponton nem hagyható szó nélkül az a – már-már nevetséges – következtetés és ellentmondásosság, ami Voskuilen és Sheldon könyvét jellemzi. A szerzőpáros az egyik helyen azt írja, hogy Pál – a Tórárt elvető tanítására tekintettel – nem lehetett zsidó,²² míg egy másik helyen úgy véli, hogy Pál a zsidó származása és vallása miatt nem lehetett római polgár.²³ Jól látható tehát, hogy a liberális szerzők számára teljesen mindegy, mi az igazság: csak egy a fontos, makacsul tagadni azt, ami az Újszövetségben áll.²⁴

(3) Az igaz, hogy a római polgárjog vásárlásához sok pénzre volt szükség (vö. ApCsel 22,28), de nem csak vásárlás útján lehetett polgárjoghoz jutni. A római polgárok által (bizonyos formai előírások betartásával) felszabadított rabszolgák a szabadsággal együtt a római polgárjogot is megszerezték.²⁵ Peter van Minnen szerint Pál szülei is felszabadított rabszolgák (*libertinusok*) lehettek, akik a felszabadításukkor (még Pál születése előtt) elnyerték a római polgárjogot, s így Pál már római polgárnak született.²⁶ Ez könnyen elképzelhető. Alexandriai Philón tudósítá-

¹⁹ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 14,10,13–14.16–19.

²⁰ Az érdekesség kedvéért itt megemlíthető, hogy valószínűleg Cirenei Simon is azok közé a zsidók közé tartozott, akik megszerezték a római polgárjogot: erre utal az, hogy Simon kisebbik fiát Rufusnak hívták (vö. Mk 15,21), ami egyértelműen római név volt. Lásd erről WESTALL, Richard: Simon of Cyrene, a Roman Citizen?, *Historia* 59 (2010), 489–500.

²¹ Vö. SMALLWOOD, E. Mary: *The Jews under Roman Rule from Pompey to Diocletian*, Brill, Leiden, 1981, 503–504.

²² VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 71.

²³ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 46–47.

²⁴ A könyvben máshol is találkozhatunk hasonló önellentmondással. Előbb (11. o.) azt olvashatjuk, hogy a karióti Júdás szikárius volt (vagyis a szélsőségesen nacionalista orgyilkosok közé tartozott), majd nem sokkal később (16. o.) megtudhatjuk, hogy Júdás a rómaiak ügynöke volt, aki lebuktatta a nemzeti forradalmat szervező Jézust.

²⁵ Vö. BENEDEK Ferenc–PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2015³, 119.

²⁶ VAN MINNEN, Peter: Paul the Roman Citizen, *Journal for the Study of the New Testament* 17 (1995), 43–52.

sa szerint Pompeius sok zsidó hadifoglyot vitt Itáliába, akiket később felszabadítottak, s akik így megszerezték a római polgárjogot.²⁷ E felszabadítottak egy része később visszatért Palesztina területére: erre utal az, hogy Jeruzsálemben külön zsinagógájuk volt a *libertinusok*nak (vö. ApCsel 6,9).

A császár természetesen jutalomból is adományozhatott római polgárjogot olyan személyeknek, akik valamilyen fontos szolgálatot tettek a birodalomnak. Archibald Robertson szerint Pál apja – mint sátorkészítő – a római hadsereg hadiszállítója lehetett, s e tevékenységéért kaphatott a császártól polgárjogot.²⁸ Bár ezt a feltevést semmilyen adat nem támasztja alá, elméletileg nem zárhatjuk ki ezt a lehetőséget sem.

S persze az is lehetséges, hogy Pál apja vagy nagyapja pénzért jutott római polgárjoghoz.²⁹ Abból, hogy Pál sátorkészítésből élt, nem következik okvetlenül az, hogy szegény sorból származott. A farizeus hagyományok szerint a fiúknak a törvény tanulmányozása mellett szakmát is kellett tanulniuk: a Talmudban az áll, hogy „aki nem tanítja szakmára a fiát, arra tanítja, hogy rabló legyen”.³⁰ Egyes szerzők abból, hogy Pál az általa átélte szenvedések közé sorolta azt, hogy keze munkájával kereste kenyerét (1Kor 4,12), arra következtetnek, hogy az apostol felsőbb társadalmi körökből származott, s nem kétkezi munkásnak született.³¹

(4) Pál a leveleiben valószínűleg azért nem tesz említést a római polgárjogáról, mert azt semmi nem tette szükségessé számára. Itt érdemes megjegyezni, hogy az apostol leveleiben található hasonlatok és metaforák jelentős része a római jog szabályain alapszik,³² ami arra utal, hogy a római jog fogalomrendszere mélyen

²⁷ PHILÓN: *Küldöttség Gaiushoz* 23,155.

²⁸ ROBERTSON, Archibald: *A kereszténység eredete* (ford.: Gödény Endre), Gondolat Kiadó, Budapest, 1972, 138.

²⁹ A polgárjogvásárlás már a köztársaság korában elterjedt Rómában. Cicero híres Philippicáiban többek között azt vetette Marcus Antonius szemére, hogy pénzért árulta a római polgárjogot (CICERO: *Philippicák*, 2,36,92; 5,4,11–12).

³⁰ Tosefta Kiddushin 1,11. Vö. GEOGHEGAN, Arthur T.: *The Attitude towards Labour in Early Christianity and Ancient Culture*, The Catholic University of America Press, Washington, 1945, 108.

³¹ Vö. NOCK, Arthur Darby: *St. Paul*, Harper & Brothers, New York–London, 1938, 21–22.

³² Ilyen például a keresztség felvételének az örökbefogadás aktusához való hasonlítása (vö. Róm 8,14–15; Gal 4,5–6; Ef 1,5; 5,1). Ezt a hasonlatot leginkább a római jog szabályai szerint értelmezhetjük helyesen. A zsidó jog az örökbefogadás intézményét nem ismerte, a zsidó családok kihalását Mózes a levirátus intézményének bevezetésével kívánta megakadályozni (MTörv 25,5–10). A görög jogban pedig az örökbefogadott gyermek jogilag nem került ugyanabba a helyzetbe, mint a vérszerinti leszármazó, s az eredeti családjával való kapcsolata sem szakadt meg egészen. Egyedül a római jog szerinti örökbefogadás járt olyan teljes állapotváltozással, ami az újjászületéshez hasonlítható: a rómaiak az örökbefogadott személyt fikcióval úgy tekintették, mintha az örökbefogadó gyermekeként jött volna a világra.

áthátotta Pál gondolkodásmódját.³³ Ez pedig nyomós érv amellelt, hogy Pál római polgár volt.

(5) Pál a római polgárjoga mellett a tarzuszi polgárjogára is hivatkozik az *Apostolok Cselekedeteiben* (ApCsel 21,39). A római polgárjog terén kezdetben valóban a kizárólagosság elve érvényesült, ami azt jelentette, hogy senki sem lehetett egyszerre Rómának is és más városállamnak is polgára: „Civiljogunk szerint egyetlen polgárunk sem rendelkezhet kettős állampolgársággal: nem lehet ezen állam polgára, aki más állam mellett kötelezte el magát” – jelentette ki határozottan Cicero Kr. e. 56-ban, Cornelius Balbus perében.³⁴ Később azonban e koncepció megváltozott.³⁵ A principátus korában már semmi nem zárta ki azt, hogy egy személy egyszerre több város polgára is legyen. Ez jól kitűnik az ifjabb Plinius azon leveleiből, melyek szerint Traianus császár (98–117) Plinius kérésére egy Harpocras nevű egyiptomi orvosnak az alexandriai és a római polgárjogot egyaránt megadta.³⁶ Így Pál is lehetett egyszerre Tarzusz és Róma polgára.

(6) Pált számos alkalommal érte olyan bántalom, mely római polgárt elvileg nem érhetett. E tény azonban csak azok számára okoz komoly fejtörést, akik naivan azt gondolják, hogy a Római Birodalomban mindig betartották a római jog szabályait. A tartományokban a helytartók voltak a törvényesség legfőbb öre: a források szerint azonban időnként még ők is súlyosan megszegték a jogszabályokat. Egyes helytartók például római polgárokat feszítettek keresztre, ami a legsúlyosabb jogsértést jelentette.³⁷ Az elszenvedett bántalmak így egyáltalán nem zárják ki azt, hogy Pál rendelkezett római polgárjoggal.

(7) Az apologetikus célzat Lukács műveiben kétségtelenül kimutatható. E célzat azonban csupán a szerkesztésben, az anyag megválogatásában, elrendezésében és a hangsúlyokban érhető nyomon, és nem a tények meghamisításában.³⁸

Annak bizonygatása után, hogy Pál nem lehetett római polgár, Voskuilen és Sheldon – Maccoby teljesen megalapozatlan feltevéseit átvéve – meglepő módon

³³ Vö. BALL, William Edmund: St. Paul and the Roman law, in: Uő.: *St. Paul and the Roman law and other studies on the origin of the form of doctrine*, T. & T. Clark, Edinburgh, 1901, 1–37; WESTBURY-JONES, John: St. Paul the Roman Jurist, in: Uő.: *Roman and Christian Imperialism*, Macmillan, London, 1939, 105–181; Francis LYALL: *Slaves, Citizens, Sons. Legal Metaphors in the Epistles*, Zondervan Publishing House, Grand Rapids, Michigan, 1984; SÁRY Pál: Szent Pál és a római jog, in: *Dum spiro doceo. Ünnepi tanulmányok Huszti Vilmos 85. születésnapjára* (szerk.: SZABÓ Béla–SÁRY Pál), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 55–74.

³⁴ Cicero: *Lucius Cornelius Balbus védelmében*, 11,28 (Nótári Tamás ford.).

³⁵ Vö. BAJÁNHÁZY István: „E pluribus unum?” A római polgárjog koncepciójának változása a birodalommá válás során, in: *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok* (szerk.: SÁRY Pál), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 9–47.

³⁶ Ifjabb PLINIUS: *Levelek*, 10,5–7.

³⁷ Vö. SÁRY Pál: *Keresztre feszítés az ókorban*, Szent István Társulat, Budapest, 2004, 59–60.

³⁸ Vö. KOCSIS: *Bevezetés...*, I, 266–268.

azt írja, hogy az apostol a Jeruzsálembé való utolsó utazása előtt mégis csak megszerezte a római polgárjogot: a szerzőpáros úgy véli, hogy Pál abból a pénzből, amit a jeruzsálemi hívek számára gyűjtött (vö. 1Kor 16,1–4; ApCsel 24,17), polgárjogot vásárolt saját maga számára.³⁹ Érdekes, hogy azok a liberális szerzők, akik az *Apostolok Cselekedeteinek* legtöbb tényállítását elutasítják (mondván, hogy azok hihetetlenek), olyan abszurd elgondolásokat tartanak elfogadhatónak, melyek valóság tartalmát a leghalványabb bizonyítékokkal sem lehet alátámasztani. S persze e valóságtól teljesen elrugaszkodott elképzeléssel szemben rögtön felmerül bennünk a kérdés: ha Pál a rómaiak ügynöke volt, ahogy azt Voskuilen és Sheldon állítja, miért kellett neki a római polgárjog elnyeréséért fizetnie? Hosszú, sok-sok szenvedéssel járó és állambiztonsági szempontból felbecsülhetetlen értékű szolgálataiért nem érdemelt meg annyit, hogy a császár jutalomból megajándékozza a polgárjoggal?

2. Pál egyházüldöző tevékenysége

Lukács szerint Pál II. Heródes Agrippa király előtt állva a következőképpen számolt be egyházüldöző múltjáról: „Eleinte magam is úgy véltem, hogy a názareti Jézus ellen minden úton-módon föl kel lépni. Ezt meg is tettem Jeruzsálemben. A hívők közül sokakat börtönbe juttattam, erre maguktól a főpapoktól kaptam felhatalmazást. Szavazatommal hozzájárultam a halálos ítéletükhöz. Zsinagógáról zsinagógára jártam, hogy megkínóztassam, és káromlásra kényszerítsem őket. Fékevesztett dühömben még más országok városaiban is üldöztem őket.” (ApCsel 26,9–11) Voskuilen és Sheldon szerint Pál azért üldözte a rómaiakat kiszolgáló zsidó főpapok megbízásából a keresztényeket, mert azok a római uralom ellen szervezkedő nacionalisták voltak.⁴⁰ Ez az állítás alaptalan spekuláció. Ahogy Kocsis írja, Pál kezdeti keresztényellenessége buzgó farizeusvoltából fakadt: „úgy ítélte, hogy Krisztus követői a Törvénnyel ellentétes tanítást hirdetnek. Ráadásul a keresztények Messiásnak vallották azt a személyt, akit a zsidó hatóságok halálra ítélték, és aki a keresztre feszítés következtében a zsidó törvény szemszögéből »átkozottnak« számított.”⁴¹ (vö. MTörv 21,23; Gal 3,13)

Arland J. Hultgren is hasonlóképpen magyarázza Pál egyházüldöző tevékenységét.⁴² A neves protestáns teológus szerint Pál tisztán vallási okból üldözte a keresztényeket, mivel a judaizmuson belüli eretnek szektának tekintette őket, s akiket ezért erőszakkal vissza akart kényszeríteni az ortodox vallási keretek közé. Egyértelműen erre utalnak Lukács fentebb idézett szavai: Pál azért járta végig a zsinagógákat, hogy kínzás által káromlásra kényszerítse a keresztényeket (ApCsel 26,11). A Galatáknak írt levél szerint Júdea Krisztusban hívő egyházai így vélekedtek Pálról: „Aki valamikor üldözött bennünket, most hirdeti a hitet, amelynek azelőtt a

³⁹ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 157–159. Vö. MACCOBY: i. m. 161–162.

⁴⁰ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 66, 71.

⁴¹ KOCSIS: *Bevezetés...*, II, 24.

⁴² HULTGREN, Arland J.: Paul’s Pre-Christian Persecutions of the Church: Their Purpose, Locale, and Nature, *Journal of Biblical Literature* 95 (1976), 97–111.

romlására tört.” (Gal 1,23) Ez is azt bizonyítja, hogy Pál a feltámadt Krisztusba vetett hitükért üldözte a keresztényeket. Az az erőszakos fellépés pedig, amit a keresztények üldözésként éltek át, a Krisztust elutasító zsidók szemszögéből nézve fegyelmezési eljárás volt. E fegyelmezés két leggyakrabban alkalmazott módját a testi fenytetés és a (rövidebb időtartamú) elzárás képezte (vö. ApCsel 22,19), amelyeket később Pállal szemben is alkalmaztak (2Kor 11,23–24). Pál keresztényellenes akciói mögött alapvetően nem politikai megfontolások álltak: Pál magatartása túlbuzgó vallásosságából fakadt. Ez az apostol több leveléből is jól kitűnik. A Galatáknak írt levelében például a következőket írja Pál: „Hallhattátok már, hogy azelőtt, még mint zsidó, milyen magatartást tanúsítottam: könyörtelenül üldöztem az Isten egyházát és a romlására törtem. A zsidó vallásosságban számos fajtámbeli kortársamat felülmúltam, mert fölöttébb buzgó követője voltam atyáim hagyományainak.” (Gal 1,13–14) A Filippieknek írt levelében pedig így nyilatkozik az apostol: „A törvény megtartásában farizeus, az Egyház üldözésében szenvedélyes, a törvény szerinti jámborságban feddhetetlen voltam.” (Fil 3,5–6)

Terence L. Donaldson és Jerome Murphy-O’Connor is azt az álláspontot képviseli, hogy Pált a vallási buzgalom készítette a keresztényekkel szembeni fellépésre. Mindkét szerző rámutat arra, hogy Pál – másokat megelőzve – világosan felismerte az egyik legfontosabb teológiai problémát: azt, hogy a hagyományos zsidó felfogás és a keresztény hit között antagonisztikus ellentét feszül a megváltás kérdését illetően. A két nézet nem fér meg egymás mellett, a kettő kölcsönösen kizárja egymást. Vagy az egyik álláspont helyes, vagy a másik: vagy a mózesi törvény betartása üdvözít, vagy a Jézusba vetett hit. Pál farizeusként a törvény oldalára állt, és rendkívül határozottan fellépett a másként gondolkodó keresztények ellen. Ugyanez a határozottság és ugyanez a „vagy-vagy szemlélet” jellemezte akkor is, miután találkozott a feltámadt Krisztussal: mindenkinél eltökéltebben hirdette, hogy a Jézusba vetett hit üdvözít és nem a törvény betartása.⁴³

3. A damaszkuszi úton történetek

Voskuilen és Sheldon a Pál megtéréséről szóló beszámolót (ApCsel 9,1–19; 22,3–16; 26,9–18) kitalált történetnek tekinti, melyet maga Pál vagy megbízói azért találtak ki, hogy Pál be tudjon épülni Jézus követői közé. E „beépülésnek” három célja volt: (1) a legveszélyesebb nacionalista elemek személyének felderítése; (2) a többiek szembeállítása ezekkel a veszélyes elemekkel, vagyis a nacionalista mozgalom meggyengítése Jézus követőinek belső megosztása által; (3) Jézus politikai üzenetének semlegesítése egy új, a római uralmat nem veszélyeztető, pacifista tan kidolgozásával és terjesztésével.⁴⁴

E gondolatoknak semmilyen valós alapja nincsen, mindez ismételtlen pusztá spekuláció. Az, hogy kik voltak a keresztények vezetői, soha nem volt titok, ezt

⁴³ DONALDSON, Terence L.: Zealot and Convert: The Origin of Paul’s Christ-Torah Antithesis, *The Catholic Biblical Quarterly* 51 (1989), 655–682; MURPHY-O’CONNOR, Jerome: *Pál története* (ford.: Liska Endre), Európa Kiadó, Budapest, 2007, 37–41.

⁴⁴ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 81.

nem volt szükséges kideríteni, azt pedig, hogy sem Jézusnak, sem az apostoloknak nem voltak nemzeti forradalmi céljai, a korábbiakban már részletesen kifejtettük. Leginkább persze azt lehet e gondolatokkal szemben felhozni, hogy az egész teória rendkívül következtelen. Könnyű belátni, hogy a Jézusról szóló forradalmár-elméletet nem lehet összekapcsolni a Pálról szóló ügynök-elmélettel anélkül, hogy egy óriási ellentmondásba ne ütközzünk: ha Jézus csupán egy bukott nemzeti forradalmár volt, akinek a feltámadását az apostolok találták ki, akkor a feltámadt Jézussal való találkozás történetével aligha lehetett volna az apostolok bizalmába férkőzni. Igaz, hogy Pálnak később volt egy komoly konfrontációja Péterrel (amiről az alábbiakban még szó lesz), ez az összeütközés azonban azzal zárult, hogy Péter igazat adott Pálnak. Sehol nincs a forrásokban arra utalás, hogy akár Péter, akár más apostol hosszabb távon elutasítónak lépett volna fel Pállal szemben. Mind-ebből az következik, hogy az apostolok hittek Pálnak. Elhitték neki, hogy valóban találkozott a feltámadt Jézussal, mivel Jézus számukra is megjelent a feltámadása után.

Voskuilen és Sheldon érthetetlennek tartja, hogy miért nem léptek fel Pál ellen a kísérői, akik azért mentek vele, hogy segítsenek neki letartóztatni és Jeruzsálembe vinni a Damaszkuszban élő (esetleg oda menekült) keresztényeket. A szerzőpáros azt sem érti, hogy miért nem vádolták később Pált azzal, hogy nem teljesítette azt a küldetést, amivel a zsidó főpap megbízta.⁴⁵ E kérdésekre a következőket válaszolhatjuk. Pál egyéni indíttatásból indult Damaszkuszba, és nem a főpap utasítására. Lukács szerint „Saul még mindig lihegett a dühtől, és halállal fenyegette az Úr tanítványait. Elment a főpaphoz, s arra kérte, adjon neki ajánlólevelet a damaszkuszi zsinagógához, hogy ha talál ott embereket, férfiakat vagy nőket, akik ezt az utat követik, megkötözve Jeruzsálembe hurcolhassa őket” (ApCsel 9,1–2). Pál tehát nem utasítást kapott, hanem ajánlólevelet a saját kérésére, s így – parancs híján – parancsmegtagadással nem volt vádolható. Ezért a kísérőinek sem volt okuk arra, hogy fellépjenek ellene. Ők sem hivatalos parancsra jártak el, csak Pál akciójának támogatására vállalkoztak, s ezért Pál szándékainak megváltozását tudomásul kellett venniük. Lukács szerint egyébként ők is tanúi voltak a természetfeletti történeteknek (ApCsel 9,7; 22,9; 26,13): ebben az esetben pedig teljesen érthető, hogy nem fordultak Pál ellen.

4. Kémkedés Arábiában?

Lukács az *Apostolok Cselekedeteiben* nem ír arról, hogy Pál a megtérése és a Damaszkuszban történő megkeresztelkedése után Arábiába ment, majd onnan visszatért Damaszkuszba. Minderről maga Pál tesz említést a Galatáknak írt levelében: „amikor úgy tetszett annak, aki már születésemtől fogva kiválasztott és kegyelmével meghívott, hogy kinyilatkoztassa bennem Fiát, hogy hirdessem a pogányoknak; nem hallgattam a testre és a vérre, és Jeruzsálembe sem mentem föl apostolelő-

⁴⁵ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 79, 93–94.

deimhez, hanem elmentem Arábiába, majd ismét visszatértem Damaszkuszba.” (Gal 1,15–17)

Pálnak egy idő után Damaszkuszból el kellett menekülnie. Lukács így számol be az eseményekről: „Saul azonban mind határozottabban lépett fel, s mert azt bizonyította, hogy Jézus a Messiás, zavarba hozta a damaszkuszi zsidókat. Amikor már jó idő eltelt, a zsidók megállapodtak, hogy megölik. Saulnak tudomására jutott szándékuk. Éjjel-nappal szemmel tartották még a kapukat is, csak hogy eltehessék láb alól. A tanítványok azonban kiszöktették éjszaka, kötéllel leengedték a falon át egy kosárban.” (ApCsel 9,22–25) A Damaszkuszból való meneküléséről Pál is említést tesz a Korintusiaknak írt második levelében: „Damaszkuszban Aretász király helytartója őriztette a damaszkusziak városát, hogy elfogjon, s egy ablakból kosárban bocsátottak le a falon, így menekültem ki a kezéből.” (2Kor 11,32–33)

E látszólag egymásnak ellentmondó szentírási helyek számos kérdést felvetnek. Először is: miért ment Pál Arábiába? Egyes szerzők – a Galata-levél idézett részlete alapján – úgy vélik, hogy Pál igehirdető-hitterjesztő célzattal mehetett az Arábiában élő pogányok közé.⁴⁶ Mások szerint Pál a magányt keresve ment Arábiába, hogy ott imádkozva, elmélkedve felkészüljön az apostoli tevékenységére.⁴⁷ Bajnok Dániel szerint Pál a nabateus fővárosba, Petrába ment, hogy ott folytassa tanulmányait.⁴⁸ Voskuilen és Sheldon könyvében azt olvashatjuk, hogy Pál a rómaiakkal szövetséges Heródes Antipász – vagy esetleg közvetlenül a rómaiak – megbízásából kémkedni ment Arábiába: azért ment oda, hogy kikémlelje a Heródes ellenségévé váló IV. Aretász nabateus király katonai és politikai terveit.⁴⁹

Véleményem szerint ezek közül az álláspontok közül a másodikként említett nézet a leglogikusabb. Már C. W. Briggs is rámutatott arra, hogy Pálnak a megtérése után nyilvánvalóan rendeznie kellett gondolatait, át kellett értékelnie minden korábbi vallási nézetét, amihez elsősorban nyugalomra volt szüksége.⁵⁰ Számomra különösen meggyőző Nicholas Thomas Wright anglikán püspök tanulmánya, amely szerint Pál Illés próféta példáját követve a Sínai-hegyre ment fel, hogy ott egyedül legyen Istennel.⁵¹ Pál maga írja, hogy a Sínai-hegy (mely egyébként nehezen beazonosítható) Arábiában fekszik (Gal 4,25). A Királyok első könyve szerint Illés próféta „az Isten hegyén”, a Sínai-heggyel azonos Hórebbe találkozott Isten-

⁴⁶ Vö. MURPHY-O’CONNOR, Jerome: Paul in Arabia, *The Catholic Biblical Quarterly* 55 (1993), 732–737; UŐ.: *Pál története*, 50; HENGEL, Martin: Paul in Arabia, *Bulletin for Biblical Research* 12 (2002), 58–63.

⁴⁷ Vö. GYÜRKI László: *Szent Pál apostol útjain*, Ecclesia, Budapest, 1978, 60; GÁL Ferenc: *Az Apostolok Cselekedeteinek olvasása*, Szent István Társulat, Budapest, 1982, 74–75; HOLZNER: i. m. 57, 59.

⁴⁸ BAJNOK Dániel: Három év? – Pál apostol arabiai útja, *Koinonia* 2015/5, 1684. Lásd még UŐ.: Three years? St. Paul’s journey to Arabia, *Acta Classica Universitatis Scientiarum Debreceniensis* 45 (2009), 115–128.

⁴⁹ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 90.

⁵⁰ BRIGGS, C. W.: The Apostle Paul in Arabia, *The Biblical World* 41 (1913), 255–259.

⁵¹ WRIGHT, Nicholas Thomas: Paul, Arabia, and Elijah (Galatians 1:17), *Journal of Biblical Literature* 115 (1996), 683–692.

nel, aki visszaküldte őt Damaszkuszba (1Kir 19,8–15). Könnyen elképzelhető, hogy a prófétai lelkületű Pál valóban Illés példáját kívánta követni. Többek között az is megerősíti ezt a feltételezést, hogy Pál egy későbbi levelében korának vallási viszonyait az Illés korabeli helyzethez hasonlítja (Róm 11,2–5).

További megválaszolandó kérdés, hogy hogyan került Damaszkusz nabateus uralom alá. A szakirodalomban sokféle álláspont létezik e kérdéssel kapcsolatban. Egyesek szerint Tiberius,⁵² mások szerint Caligula császár engedte át a várost a nabateus királynak.⁵³ Ismét mások úgy gondolják, hogy „Aretász király helytartója” csupán a városban lakó nabateus közösség vezetője (a helyi nabateus kisebbség érdekvédelmi képviselője) volt.⁵⁴ Olyan álláspont is létezik, amely szerint a Pál által említett helytartó egy környékbeli sejk volt, aki kívülről őrizte a város kapuit.⁵⁵ Végül több szerző azt az álláspontot képviseli, hogy IV. Aretász király (aki Kr. e. 9/8-tól Kr. u. 39/40-ig uralkodott) 36-ban – Heródes Antipász seregének legyőzése után – elfoglalta Damaszkuszt, s távozásakor egy helytartót nevezett ki a város kormányzására.⁵⁶

E nézetek közül az utolsó tűnik a legelfogadhatóbbnak. Nem valószínű ugyanis, hogy a rómaiak a gazdag szír metropoliszt átengedték volna egy barbár királynak. Az sem valószínű, hogy egy kisebbségi-érdekvédelmi képviselő a város hét kapujának őrzésére alkalmas karhatalommal rendelkezett volna. Az meg teljesen kizárt, hogy Pált a városon kívül akarták elfogni: ebben az esetben a város elhagyása rendkívül veszélyes és teljesen logikátlan lett volna. A legvalószínűbb tehát az, hogy Aretász – Pál második, hosszabb ott tartózkodása idején – elfoglalta a várost. Josephus Flaviustól tudjuk, hogy miután Heródes Antipász eltaszította magától feleségét, Aretász leányát, a nabateus uralkodó seregével megindult volt veje ellen, s könnyedén legyőzte annak hadseregét.⁵⁷ Kézenfekvőnek tűnik, hogy Aretász e győzelme után bevonult Damaszkuszba, és a város irányításával megbízott egy helytartót.

Heródes Antipász Josephus Flavius közlése szerint Tiberius császárhoz fordult segítségért, aki „felháborodott Aretász békeszegésén s megparancsolta Vitelliusnak, hogy haddal támadja meg az arab uralkodót és vagy elevenen hozza elébe bilincsbe verve, vagy pedig küldje el neki a fejét”.⁵⁸ Vitellius, Syria provincia hely-

⁵² Vö. GYÜRKI: i. m. 58.

⁵³ Vö. MURPHY-O’CONNOR: *Pál története*, 58.

⁵⁴ Vö. KNAUF, Nicholas Thomas: Zum Ethnarchen des Aretas 2 Kor 11,32, *Zeitschrift für die neutestamentliche Wissenschaft* 74 (1983), 145–147; HENGEL: i. m. 53.

⁵⁵ Vö. BURCHARD, Christoph: *Der dreizehnte Zeuge: Traditionen und Kompositionsgeschichtliche Untersuchungen Lukas’ Darstellung der Frühzeit des Paulus*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1979, 158–159.

⁵⁶ Vö. BOWERSOCK, G. W.: *Roman Arabia*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, 68–69; Douglas A. CAMPBELL: An Anchor for Pauline Chronology: Paul’s Flight from “The Ethnarch of King Aretas” (2 Corinthians 11:32–33), *Journal of Biblical Literature* 121 (2002), 279–302.

⁵⁷ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,5,1.

⁵⁸ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,5,1 (Révay József ford.).

tartója, engedelmeskedett a parancsnak, és légióival megindult a nabateus főváros, Petra ellen. Útközben azonban értesülést szerzett Tiberius (37. március 16-án bekövetkezett) haláláról. Hadseregét ezért visszahívta, mivel a császár halálával megszűnt a felhatalmazása a háború folytatására.⁵⁹ Aretász így megmenekült, de a nabateus kormányzati erők – a római katonai főlénytől tartva – valószínűleg már 37-ben elhagyták Damaszkuszt.

A legizgalmasabb kérdés természetesen az, hogy miért akarta Pált elfogni Aretász damaszkuszi helytartója. Azok a szerzők, akik szerint Pál missziós útra ment Arábiába, úgy vélik, hogy a nabateusok az apostol térítő tevékenységét politikailag veszélyesnek tartották. Murphy-O'Connor szerint a nabateusok – a királyuk és Heródes Antipász közötti viszály folytán egyre feszültebbé váló politikai helyzetben – Pál „fellépését zsidó aknamunkának tekintették, amelynek célja, hogy megossa és gyengítse őket”. Az apostolt Arábiában már lincselés fenyegette, ezért el kellett onnan menekülnie. A nabateus hatóságok azonban „mint felforgató elemet” továbbra is számon tartották, és az arábiai tevékenységéért felelősségre kívánták vonni.⁶⁰

Ezt az elképzelést semmilyen adat nem támasztja alá, mint ahogy arra sincs semmilyen bizonyíték, hogy Pált az arábiai kémkedése miatt üldöztette Aretász király. Ez az utóbbi álláspont, melyet Voskuilen és Sheldon képvisel, teljesen spekulatív jellegű.⁶¹ A szerzőpáros úgy véli, hogy a Pál Damaszkuszból való menekülésére utaló újszövetségi szöveghelyek rendkívül ellentmondásosak.⁶² Valójában az *Apostolok Cselekedetei* és a páli levelek által közölt információk könnyen összeegyeztethetők, és egymást jól kiegészítik. Ahogy azt több szerző is írja, a nabateus helytartó minden bizonnyal a Damaszkuszban élő – s Jézus messiási mivoltát elutasító – zsidók kérésére adott ki elfogatási parancsot Pállal szemben.⁶³

Ahhoz, hogy világosan lássuk az eset körülményeit, érdemes végiglapoznunk az *Apostolok Cselekedeteit*, s áttekintenünk azt, hogy később – a Damaszkuszból való menekülése után – milyen magatartást tanúsítottak Pállal szemben a Krisztust elutasító zsidók. Jeruzsálemben Pál „életére törtek” (9,29), a pizidiai Antiokhiában pedig előbb rágalomokkal próbálták szavait meghazudtolni (13,45), majd „felbujtották az előkelő vallásos asszonyokat meg a város tekintélyesebb férfiai, és üldözést szítva” ellene, elűzték vidékükről (13,50). Ikóniumban fellázították ellene a pogányokat és a megkövezésére készültek (14,2–5). Lisztrában úgy felizgatták ellene a tömeget, hogy az meg is kövezte őt (14,19). Tesszalonikában „a zsidók irigységükben összeszedték a börtöntöltelék népséget, és csődületet támasztva felizgatták a várost” (17,5). Rágalmakat szórtak Pálra és társaira: „»Szembeszállnak a császár parancsaival, hangoztatták, hogy más a király, Jézus.« Meg is tévesztették ezzel a népet és az előljárókat, úgyhogy hallgattak rájuk.” (17,6–8) Mikor megtudták, hogy

⁵⁹ Vö. FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,5,3.

⁶⁰ MURPHY-O'CONNOR: *Pál története*, 50.

⁶¹ VOSKUILEN-SHELDON: i. m. 90.

⁶² VOSKUILEN-SHELDON: i. m. 87.

⁶³ Vö. GÁL: i. m. 76; BAJNOK: *Három év? ...*, 1682.

Pál Bereában folytatta térítő tevékenységét, a tesszalónikai zsidók utánamentek, „és ott is felizgatták a tömeget” (17,13). Korintusban „a zsidók egy emberként Pálra támadtak, és a törvényszék elé hurcolták, ezzel a váddal: »Ez arra próbálja rábeszélni az embereket, hogy a törvényen kívüli módon tiszteljék az Istent«” (18,12–13). Amikor Pál Görögországból Szíriába akart hajózni, „a zsidók cselekedtek ellene” (20,3). Jeruzsálemben az ázsiai zsidók „felizgatták a tömeget” (21,27), s „már-már azon voltak, hogy megölik” (21,31). Miután ez nem sikerült, „a zsidók összeszövetkeztek, s átok terhe alatt megfogadták, hogy sem nem esznek, sem nem isznak, míg meg nem ölik Pált” (23,12). Később a zsidók vádat emeltek az apostol ellen Cezáreában (24,5–6: „Itt van ez a hitvány ember, ez az egész földkerekségen vizsályt szít a zsidók között, és a názáretiek felekezetének is ő áll az élén. Még a templomot is meg akarta szentségteleníteni...”), majd ismét merényletet terveztek ellene (25,3).

Ezek szerint a zsidók a következőképpen jártak el Pállal szemben: (1) rágalmakat terjesztettek ellene, (2) sok helyen felizgatták ellene a lakosságot, (3) Antiokhiában és Tesszalónikában felbujtották ellene a város vezetőit, (4) Korintusban és Cezáreában vádat emeltek ellene a római helytartó előtt, (5) s többször előkészületet, illetőleg kísérletet tettek a megölésére. Mindezek alapján evidensnek tűnik, hogy már Damaszkuszban is a zsidók fordultak a nabateus helytartóhoz annak érdekében, hogy az lépjen fel Pállal szemben.

5. Pál missziós utazásai

Voskuilen és Sheldon szerint Pál a missziós tevékenysége során arra törekedett, hogy Jézus nacionalista követőit átnevelje a kereszténységnek egy olyan pacifista változatára, amely már nem veszélyeztette a római birodalmi érdekeket. A szerzőpáros szerint Pálnak ez az „átnevelési célzata” abból is látszik, hogy olyan helyeket látogatott végig, ahol már voltak keresztények, ahelyett, hogy olyan helyekre utazott volna, ahol még nem hallottak Jézusról.⁶⁴

Itt is elmondhatjuk azt, hogy a liberális szerzőpáros egyszerűen nincs tisztában a ténnyel, s valójában nem ismeri Pál életét és törekvésit. Pál egyik fő ambíciója éppen az volt, hogy új gyülekezeteket alapítson olyan helyeken, ahová még nem jutott el Krisztus evangéliuma.⁶⁵ Így vall erről a Rómaiaknak írt levelében: „önérzetbeli dolognak tartottam, hogy ne ott hirdessem az evangéliumot, ahol Krisztus nevét már ismerték, s ne a mások rakta alapra építsek, hanem ahogy írva van: Akiknek nem hirdették, majd meglátják, s megértik majd, akik hírét sem hallották. Ez gátolt sokszor benne, hogy hozzátok menjek.” (Róm 15,16–22)

Voskuilen és Sheldon az a kérdést is többször feszegeti, hogy ki finanszírozta Pál utazásait. Ők természetesen úgy vélik, hogy a rómaiak pénzelték az ügynököket.⁶⁶ E kérdéssel kapcsolatban mindenekelőtt Theodore Gerald Soares megállapí-

⁶⁴ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 109.

⁶⁵ Vö. HAACKER, Klaus: Paul's life, in: *The Cambridge Companion to St Paul* (ed.: DUNN, James D. G.), Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 27.

⁶⁶ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 112.

tásait kell kiemelnünk: Pál utazásai nagy részét gyalog tette meg, ami nem került sok pénzbe, s a puritán módon élő apostol élelmezése sem járhatott nagy kiadásokkal.⁶⁷ Ha Pált a rómaiak pénzelték volna, az apostolnak valószínűleg nem kellett volna sátorkészítéssel keresnie a kenyerét, s nem szorult volna rá egyes gyülekezetek adományaira. Szerény anyagi helyzetéről és az általa elfogadott adományokról így nyilatkozik Pál a Korintusiaknak írt második levelében: „Vagy talán hibát követtem el, amikor ...ingyen hirdettem köztetek Isten evangéliumát? Más egyházakat fosztottam ki, amikor tőlük támogatást fogadtam el, csak hogy nektek szolgálhassak. Amikor meg köztetek tartózkodtam, nem voltam senkinek terhére, akkor sem, ha szükségét szenvedtem. Ha valamiben hiányt szenvedtem, a Macedóniából jövő testvérek segítettek ki a bajból.” (1Kor 11,7–9)

6. Az ősegyházon belüli ellentétek

Pál a Korintusiaknak írt második levelében említést tesz azokról az ellenfeleiről, akik az ő evangéliumától eltérő evangéliumot hirdetnek (2Kor 11,4), akik valójában „álapostolok, álnok munkások, akik csak a látszatát keltik annak, hogy Krisztus apostolai” (2Kor 11,13). A Galatáknak szóló levelében a következőket írja Pál a betolakodott hamis testvérekről: „azért tolakodtak be közénk, hogy kifürkésszék Krisztus Jézusban való szabadságukat, és szolgaságba taszítsanak bennünket.” (Gal 2,4) A filippieket pedig e szavakkal figyelmezteti az apostol: „Óvakodjatok a kutyáktól, óvakodjatok a kontár munkásoktól, óvakodjatok a megcsonkítottaktól.” (Fil 3,2) Valószínűleg mindhárom idézett levelében azokat a zsidókból lett keresztényeket ítélte el Pál ilyen kemény hangon, akik vele szemben úgy vélték, hogy a pogányoknak megkeresztelkedésük előtt körül kell metélkedniük, s be kell tartaniuk a mózesi törvényeket, mert egyébként nem üdvözülhetnek.

Voskuilen és Sheldon – Maccoby elképzeléseit követve – úgy véli, hogy ezek a judaizáló zsidókeresztények voltak Jézus igaz követői, akik szembeszálltak Pállal, mert látták, hogy Pál meghamisítja Jézus tanítását, megfosztva azt nacionalista tartalmától. Az említett szerzők Pál nacionalista ellenségeit („Jézus igaz híveit”) a nazarénusokkal azonosítják, akiknek az eszméit később az ebioniták fejlesztették tovább.⁶⁸

A nazarénusok és az ebioniták az első századok ún. zsidózó eretnekségei közé tartoztak. Szalamiszi Epiphániosz († 403) szerint a nazarénusok hittek Krisztusban, de ugyanakkor a mózesi törvény előírásait is betartották. Közéjük tartozott Ebion is, az ebionita szekta alapítója. Az ebioniták voltak azok az eretnekek, akik a legélesebben elítélték Pált: álapostolnak tekintették, csaló szélhámosnak, aki tévtanokat hirdetett. Szerintük Pál görög szülőktől származó pogány volt, aki beleszeretett a zsidó főpap leányába. Mivel a lányt szerette volna feleségül venni, áttért a zsidó vallásra és körülmetéltette magát. Miután a házasságkötésre ennek ellenére sem

⁶⁷ SOARES, Theodore Gerald: Paul's Missionary Methods, *The Biblical World* 34 (1909), 331.

⁶⁸ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 132, 193–198.

kerülhetett sor, haragjában a körülmetélés és a többi zsidó vallási előírás ellenségévé vált.⁶⁹

Voskuilen és Sheldon szerint a Pállal szembeszálló nacionalista nazarénusokat Péter és Jakab apostol vezette. Ők képviselték és védelmezték Jézus eredeti tanait Pállal szemben.⁷⁰ Itt érdemes megjegyezni, hogy az a teória, amely szerint a korai kereszténység két, egymással szemben álló ágra bomlott, nagyon régi. Elsőként Ferdinand Christian Baur (1792–1860) német protestáns teológus, a híres tübingeni liberális teológiai iskola alapítója fejtette ki ezt az elméletet egy 1831-ben megjelent tanulmányában.⁷¹ A hegeli dialektika talaján álló Baur szerint a II. századi kereszténység eszmeileg egy tézis és egy antitézis szintéziseként jött létre. A tézist a péteri zsidókereszténység, az antitézist pedig a páli pogánykereszténység képezte, melyekből később sikerült szintézist teremteni. Ez az elmélet az ősegyház történetének behatóbb tanulmányozása során – ahogy Cserhádi Sándor írja – „elnagyoltnak és tarthatatlannak bizonyult”.⁷² Már Baur egyik tanítványa, Albrecht Ritschl (1822–1889) rámutatott arra, hogy a jeruzsálemi apostolok nem osztották a judaisták álláspontját, s így ők nem álltak szemben Pállal.⁷³

Lukács szerint a jeruzsálemi apostoli zsinaton mind Péter, mind Jakab egyértelműen Pál mellé állt, s így az a határozat született, hogy a megtérő pogányoknak nem kell körülmetélkedniük és a mózesi törvény előírásait betartaniuk (ApCsel 15,6–29). „Ez a döntés – ahogy Tarjányi Béla írja – rendkívül jelentős volt, mert igen nagy akadályt gördített el a keresztény hit terjedésének útjából. A körülmetélkedés és a zsidó törvények kötelezettsége rendkívül megnehezítette volna az idegenek csatlakozását. Az egyház helyesen ismerte fel, hogy mindennek nincs jelentősége a Jézusban való üdvösség szempontjából.”⁷⁴ Pál szerint Jakab, Péter és János, az egyház „oszlopai”, az egyetértés jeléül a kezüket nyújtották neki, s kísérőjét, Tituszt sem kényszerítették körülmetélkedésre (Gal 2,3.9).

A zsinaton arról nem született határozat, hogy a keresztény hitre térő zsidók hogyan viszonyuljanak a törvényhez. Jeruzsálemben az volt a gyakorlat, hogy azt továbbra is megtartották. Pál azonban azt tanította, hogy a megkeresztelkedett zsidók nem kötelesek tovább betartani a mózesi törvény előírásait, s így nyugodtan együtt étkezhetnek a pogány származású keresztény testvéreikkel. Nem sokkal a zsinati döntés után Péter Antióchiába látogatott, és ott közös asztalnál étkezett a pogánykeresztényekkel, ahogy azt Pál és Barnabás is tette. Amikor azonban zsidókeresztények érkeztek Jeruzsálemből, Jakab környezetéből, Péter visszahúzódott és

⁶⁹ Epiphaniosz: *Panarion* 29,5,4; 29,7,2.5; 30,1,1; 30,16,8–9; 30,25,1.

⁷⁰ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 66, 113, 132.

⁷¹ BAUR, Ferdinand Christian: Die Christuspartei in der korinthischen Gemeinde, der Gegensatz des paulinischen und petrinischen Christentums in der ältesten Kirche, der Apostel Petrus in Rom, *Tübinger Zeitschrift für Theologie* 4 (1831), 61–206.

⁷² CSERHÁDI Sándor: *Az Újszövetség teológiája*, Luther Kiadó, Budapest, 2012, 26.

⁷³ RITSCHL, Albrecht: *Die Entstehung der altkatholischen Kirche. Eine kirchen- und dogmengeschichtliche Monographie*, Bonn, 1857².

⁷⁴ TARJÁNYI Béla: *Újszövetségi alapismertetek I. Az ősegyház élete – Pál apostol levelei*, Corvinus Kiadó, Budapest, 1996, 17.

különvált a pogánykeresztényektől. Barnabás és a helyi zsidókeresztények követték Péter példáját. Pál ezt látva felháborodott, és a közösség előtt nyilvánosan megfeddte Pétert (Gal 2,11–14). Pálnak nyilvánvalóan igaza volt, hiszen Péter nyilvánosan vétett az evangélium szelleme ellen: a körülmetéltek és a „tiszátalanok” közötti asztalközösség megtagadásával elutasította a Krisztusban kapott szabadságot, s egyúttal megbontotta az egyház egységét. Péter ezt minden bizonnyal hamar belátta, s ezért tartós ellentét nem alakult ki az apostolok között.

Azok, akik Jakabtól mentek Antióchiába, egyáltalán nem biztos, hogy Jakab álláspontját képviselték. Lukács, amikor beszámol az apostoli zsinatról, említést tesz a jeruzsálemi egyház azon tagjairól, akik a farizeusok közül lettek hívökké, s akik a pogánykeresztények körülmetélését követelték (ApCsel 15,5). A szövegből világosan kiderül, hogy Jakab nem tartozott közéjük. Pál is különbséget tesz az oszlopoknak tekintett apostolok és a „betolakodott hamis testvérek” között (Gal 2,3). Galsi Árpád a Jakab apostolról írt kiváló monográfiájában meggyőzően érvel amellett, hogy „Jakabbal kapcsolatban Pál-ellenességről nem beszélhetünk”, s végül arra a következtetésre jut, hogy az „Úr testvére” nem kis részben annak köszönhetette sorsát (ti. azt, hogy II. Annás főpap törvényszegőként megkövezette), mert felvállalta a Pállal való közösséget.⁷⁵

A Korintusiaknak írt második levelében Pál a judaizáló ellenfeleit kétszer is „fő-fő apostolok”-nak nevezi (2Kor 11,5; 12,11), ami a mai olvasó számára félreérthető lehet. Helyesen mutat rá Kocsis, hogy e „kifejezés nyilván ironikus: nem a jeruzsálemi vezetőkre vonatkozik, hanem az ellenfelekre, akik igen nagy határozottsággal kívánták bizonyítani hiteles apostolvoltukat”.⁷⁶

Korintusban több probléma is jelentkezett, melyek közül az egyik legsúlyosabb a keresztény közösség belső megosztottsága volt. Így ír erről Pál: „azt a hírt hozták felőletek, testvérek, hogy pártokra szakadtatok. Arra gondolok, hogy akadnak köztetek, akik így nyilatkoznak: »Én Pállal tartok, én meg Apollóval, én Kéfással, én meg Krisztussal.«” (1Kor 1,11–12) Ez szintén félreértésekre adhat okot. A levél érveléséből azonban – ahogy Kocsis írja – egyértelműen kitűnik, hogy „nem a főapostolok közötti személyes ellentétről van itt szó, hanem arról, hogy a nevük alatt egymással szembenálló és rivalizáló csoportosulások (»pártok«) alakultak ki. [...] Pál ebben az összefüggésben fontosnak tartja hangsúlyozni: az apostolok és az igehirdetők egymásnak nem vetélytársai, hanem munkatársai (1Kor 3,9)”.⁷⁷

⁷⁵ GALSI Árpád: *Jakab, az Úr testvére. Jakab az ősgyülekezet és az ősegyház kontextusában*, Károli Gáspár Református Egyetem–L’Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, 201–202. Hozzátehetjük ehhez, hogy Eisenman azon nézetei, melyek Jakab Pál-ellenességét hangsúlyozzák (lásd EISENMAN: i. m. passim), teljesen tudománytalanok.

⁷⁶ KOC SIS: *Bevezetés...*, II, 96.

⁷⁷ KOC SIS Imre: Két oszlopa igazságnak: Szent Péter és Szent Pál apostolok kapcsolata az Újszövetség tanúságtételében, in: *Minden kegyelem! A 65 éves Jakubinyi György érsek köszöntése* (szerk.: MARTON József–OLÁH Zoltán), Szent István Társulat, Budapest–Kolozsvar, 2011, 81.

Kocsis azt is hangsúlyozza, hogy „Péter és Pál tanítása egy és ugyanaz”.⁷⁸ Békés Gellért az egyik írásában összehasonlítja az *Apostolok Cselekedeteiben* található hitvallási formulákat, s arra a konklúzióra jut, hogy Péter és Pál igehirdetése és hitvallása tartalmilag azonos, különbség közöttük csupán a kifejezésmódjukban van, amit az eltérő kultúrájú környezet (a zsidó, illetve a hellén hallgatóság) magyaráz.⁷⁹

Nagyon fontos kiemelni, hogy a pogányok közötti igehirdetés kezdeményezője nem Pál volt, hanem Péter, akinek – ahogy Kocsis írja – „már a zsidók előtt tartott beszédeiben is egyetemes távlat tárul fel (2,39; 3,25). Jánossal együtt ő hitelesíti a Szamaria területén történő igehirdetést (8,14–17), illetve ő az, aki a pogány Kornéliusz századost megkereszteli (10. fejj.), s így szabad utat nyit a pogányok egyházba történő felvétele előtt”.⁸⁰ Lukács az apostoli zsinatról szóló tudósítás után Péter helyett már csak Pálról beszél. Ez azonban – ahogy Kocsis rámutat – nem Péter leértékelése, hanem annak kifejezése, hogy „Pál voltaképp azt folytatja, amit Péter megkezdett”.⁸¹ A két apostol kapcsolatának lényegét Tarjányi egy találó hasonlattal így ragadja meg: „Péter, aki isteni ösztönzésre elsőként keresztelt pogányokat, nem indult azonnal, lelkesen a pogányok közé, Pál apostol viszont igen. [...] Kettejüket a sziklához és a vízhez hasonlíthatnánk. A víz folyik, amerre tud, a szikla pedig meghatározza a folyás irányát, a víz útját. A Duna évezredek óta egy helyben folyik, mert a Dunakanyar hegyei, sziklái nem engedik másfelé kanyarodni. A Tisza viszont évezredek óta bejárja az egész Alföldet, kanyarog, keresi, váltogatja az útját. Így a kezdeményezni kész Pál apostolt a vízhez, az életvízhez, hasonlíthatjuk, Pétert pedig a szilárd, megtartó sziklához, amint ezt maga Jézus mondta annak idején.”⁸²

Végül azt is érdemes megemlíteni, hogy a második Péter-levél (mely valószínűleg Péter halála után íródott, de Péter nézeteit tükrözi) a legnagyobb megbecsüléssel tesz említést Pálról: „Urunk türelmét tartsátok üdvösségnek, ahogy szeretett testvérünk, Pál írta nektek ajándékkul kapott bölcsességében minden olyan levélben, amelyben ezekről a dolgokról beszél.” (2Pét 3,15–16) Így – ahogy Kocsis megállapítja – „a péteri hagyományból származó levelekben voltaképp Péter tekintélye igazolja Pál apostol tanítását és leveleinek hitelességét”.⁸³

Azt, hogy Pál a rómaiak érdekeit szolgálta, Voskuilen és Sheldon leginkább az apostol azon szavaival igyekezik alátámasztani, melyek az államhatalom birtokosával szembeni engedelmességre buzdítják a híveket: „Mindenki vesse alá magát a fölöttes hatalomnak. Mert nincs hatalom, csak az Istentől, ami van, azt Isten rendel-

⁷⁸ KOCSIS: *Két oszlopa...*, 86.

⁷⁹ BÉKÉS Gellért: Hitvallási formulák az Apostolok Cselekedeteiben, in: *Az Apostolok Cselekedetei. Szent Pál levelei a Korintusiakhoz. Biblikus konferencia 1993–1994* (szerk.: BENYIK György), Szegedi Hittudományi Főiskola, Szeged, 1995, 74.

⁸⁰ KOCSIS: *Két oszlopa...*, 83.

⁸¹ KOCSIS: *Két oszlopa...*, 84.

⁸² TARJÁNYI Béla: Szent Pál, a Nemzetek Apostola, in: *Út, Igazság, Élet. Biblikus tanulmányok* (szerk.: TARJÁNYI Béla), Szent István Társulat, Budapest, 2009, 266.

⁸³ KOCSIS: *Két oszlopa...*, 87.

te. Ezért aki a hatósággal szembeszáll, Isten rendelkezésének szegül ellene. [...] Alá kell tehát magadat vetned neki, nemcsak a megtorlás miatt, hanem a lelkiismeret szerint is. Ezért fizettek adót is, hiszen akik behajtják, Isten szolgálói. Adjátok meg mindenkinek, ami jár neki: akinek adó, annak adót, akinek vám, annak a vámot, akinek hódolat, annak a hódolatot, akinek tisztelet, annak a tiszteletet.” (Róm 13,1–7) A szerzőpár azonban mélyen elhallgatja, hogy az első Péter-levél is ugyanezt a tanítja: „Engedelmeskedjete az Úrért minden emberi hatalomnak, mind a királynak, a legfőbbnek, mind a helytartóknak, akiket ő küldött, hogy a gonoszokat megbüntessék, a jókat pedig kitüntessék. [...] Mindenkit tiszteljete, szeresséte a testvéri közösséget, féljete az Istent, s tiszteljete a királyt.” (1Pét 2,13–17) Péter és Pál politikai üzenetében tehát semmilyen különbség nem volt. S éppen ezért teljesen megalapozatlan Voskuilen és Sheldon azon állítása, amely szerint Pált nem a Krisztust elutasító zsidók akarták Jeruzsálemben meglincselni, s nem is ők terveztek ellene merényleteket (ahogy azt Lukács állítja: ApCsel 21,31; 23,12–15; 25,2), hanem a Péter és Jakab által vezetett forradalmi-nacionalista Jézus-követők.⁸⁴

7. Pál kapcsolata a római hatóságokkal

Voskuilen és Sheldon szerint Pálnak a rómaiakkal való jó kapcsolata is azt jelzi, hogy az apostol a rómaiak ügynöke volt. A hódítók feltűnően barátságosan viselkedtek vele, s ha élete veszélybe került, kimentették a bajból. Ha pedig fogva tartották, rendkívül kedvező körülményeket biztosítottak számára: látogatókat fogadhatott és barátaitól ellátásban részesülhetett.⁸⁵ Vizsgáljuk meg ezt a kérdéskört részletesen.

Abban, hogy a Ciprus szigetén járó apostolt Sergius Paulus helytartó magához kérte, s hittel fogadta tanítását, nincsen semmi különös. A *proconsul* bizonyára érdeklődött a vallási kérdések iránt; erre utal az is, hogy a kíséretéhez tartozott egy Barjézus nevű zsidó férfi, aki Lukács szerint varázsló és hamis próféta volt (ApCsel 13,6–12).

Az is érthető, hogy Korintusban Gallió *proconsul* elkergette ítélszéke elől Pál vádlóit, hiszen azok nem tudtak olyan büntetetre hivatkozni, amely alapján büntető-eljárást lehetett volna indítani (ApCsel 18,12–17). Azon sem lehet fennakadni, hogy Efezusban „néhány ázsiai főtisztviselő” figyelmeztette Pált, hogy ne menjen a színházba (ApCsel 19,31), megmentve ezzel az apostol életét. Ezek az asziarkhészeknek nevezett hivatalnokok egyébként nem Rómából küldött személyek voltak, hanem a helyi arisztokrácia leggazdagabb tagjai közül választották ki őket.⁸⁶ Mivel Pált a kis Artemisz-templomcskák készítésével foglalkozó ezüstművesek által felizgatott pogány tömeg a színházban valószínűleg meglincselte volna, a közrendért és a közbiztonságért felelős főhivatalnokok fellépése az apostol védelmében teljesen érthető volt.

⁸⁴ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 145, 155.

⁸⁵ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 111, 130–131, 145, 157, 172–173, 176–177.

⁸⁶ Vö. RANOVICS, A. B.: *A Római Birodalom keleti tartományai* (ford.: Borzsák István), Akadémiai Kiadó, Budapest, 1956, 61.

Jeruzsálemben a római helyőrség katonái gátolták meg Pál meglincselését (ApCsel 21,32). E katonák szintén a közrend és a közbiztonság védelmében léptek fel. Abban sincs semmi furcsállnivaló, hogy a római polgárjoggal rendelkező Pált erős katonai védelem biztosításával vitték Cezáreába (ApCsel 23,23–24), miután kitűdött, hogy az apostol ellen több mint negyven fő merényletet tervez.

Cezáreában Felix helytartó azt a parancsot adta, hogy Pált a börtönben hagyják nyugton, és ismerősei közül senkit ne akadályozzanak abban, hogy a szolgálatára legyen (ApCsel 24,23). Ezt a döntést nyilvánvalóan az indokolta, hogy Pál meggyőzően védekezett az ellene felhozott vádak ellen, melyek közül egyet sem tudtak bizonyítani. Amikor I. Heródes Agrippa Rómában börtönbe került, őt is ilyen könnyű őrizetben tartották: Josephus Flavius szerint „megengedték neki, hogy naponta fürödhessen, hogy szabadon bocsátott rabszolgái és barátai meglátogathassák és hogy néhány egyéb könnyítést is élvezhessen. Így történt, hogy barátja, Silas, továbbá rabszolgái, Marsyas és Stoicheus szabadon bejárhattak hozzá, ételeket hoztak neki, amiket nagyon szeretett és általában mindenben segítségére voltak”.⁸⁷

Az apostol ügye évekig húzódott. Voskuilen és Sheldon feltételezése szerint Pál ez alatt az idő alatt a helytartó biztonsági tanácsadójaként teljesített szolgálatot.⁸⁸ Ez az elképzelés persze teljesen megalapozatlan. Lukács ellenben kézenfekvő magyarázatot ad az eljárás elhúzódására: Felix egyrészt pénzt szeretett volna kiszarni Páltól a szabadlábra helyezése és az ellene megindult eljárás megszüntetése fejében, másrészt a helytartó az apostol fogva tartásával a zsidó főemberek kedvében kívánt járni (ApCsel 24,26–27).

Érdemes ehhez hozzátennünk, hogy az előzetes letartóztatás időtartamát ebben a korban a törvény nem korlátozta (legalább is erről nincs tudomásunk). Josephus Flavius azt írja Tiberius császárról, hogy a letartóztatott személyeket kihallgatásuk előtt hosszú ideig fogva tartotta.⁸⁹ Cassius Dio szerint Caligula a trónra kerülése után szabadon bocsátotta Quintus Pomponius volt consult, akit már hét teljes éve tartottak börtönben (minden bizonnyal mint vádlottat, s nem mint elítéltet: börtönbüntetést ugyanis a római jog nem ismert).⁹⁰

A foglyok Rómába szállítása során Iulius százados végig „emberségesen bánt Pállal”, Szidónban „megengedte, hogy meglátogassa barátait, és hogy azok gondoskodjanak róla” (ApCsel 27,3). Amikor hajótörést szenvedtek, a *centurio* megtiltotta katonáinak, hogy megöljék a foglyokat, mert „meg akarta menteni Pált” (ApCsel 27,42–43). Pál római polgárjoga mellett valószínűleg az is közrejátszott mind-

⁸⁷ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,6,7 (Révay József ford.).

⁸⁸ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 164.

⁸⁹ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,6,10 (?)

⁹⁰ CASSIUS DIO 59,6,2. Arról, hogy a római jog mai értelemben vett börtönbüntetést nem ismert, lásd ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1991, 83; BAJÁNHÁZY István: A szabadságvesztés büntetése Rómában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 21 (2003), 21–41; NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*, Lectum Kiadó, Szeged, 2011, 351; SÁRY Pál: A börtönviszonyok változásai a keresztény Római Birodalomban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* 33 (2015), 76–77.

ebben, hogy a százados felismerte az apostol kivételes egyéniségét. S persze az is döntő módon befolyásolhatta Iulius magatartását, hogy az út során Pál megmentette a hajó utasainak életét (ApCsel 27,30–31).

Rómában Pál „engedélyt kapott, hogy saját szállást vegyen egy katona őrizete alatt” (ApCsel 28,16). Így az eljárás további részét az apostol házi őrizetben töltötte. A vizsgálati fogság e formájáról más egykorú források is tudósítanak. Amikor Caligula trónra lépett, megparancsolta, hogy „Agrippát a katonai börtönből vezessék abba a házba, amelyben fogsága előtt lakott és ott éljen háborítatlanul. Még most is fogoly volt ugyan, azonban kedve szerint élhetett, mivel kíméletesen bántak vele”.⁹¹

Pál esetében valószínűleg azért döntöttek a házi őrizet mellett, mert az apostolt Festus helytartó nem találta bűnösnek. Lukács szerint már Claudius Lysias ezredes is leírta a helytartónak, hogy Pálnak „nincs semmi bűne, ami miatt halált vagy bilincset érdemelne” (ApCsel 23,29). Festus többször is kijelentette II. Heródes Agrippa előtt, hogy Pált ártatlannak tartja (ApCsel 25,18,25). A helytartó tulajdonképpen a vádak sem értette, s ezért azzal a kéréssel fordult Agrippához, hogy az segítsen neki megírni a vádak tartalmazó hivatalos iratot (ApCsel 25,26–27). A király Pál meghallgatása után szintén úgy nyilatkozott, hogy a vádlottat ártatlannak tartja (ApCsel 25,31–32).

A felsorolt eseményeket végigtekintve megállapíthatjuk, hogy teljesen érthető az a kedvező elbánás, amelyben a római hatóságok Pált részesítették. E bánásmód alapvetően két tényezővel magyarázható: egyrészt Pál római polgárjogával, másrészt pedig azzal, hogy azoknak a cselekményeknek, melyek elkövetésével az apostolt vádolták, a rómaiak szemében nem volt jelentősége. S hozzátehetjük ehhez, hogy mind Lukács, mind a páli levelek olyan esetekről is tudósítanak bennünket, amelyek erősen ellentmondanak az ügynök-elméletnek. Gondoljunk arra, hogy az apostolt – saját állítása szerint – három alkalommal megbotozták (2Kor 11,25), ami tipikusan római fenyítési mód volt. Filippiben Pált – szintén a rómaiak – megvesszőzték és börtönbe vetették (ApCsel 16,22–24). Jeruzsálemben Claudius Lysias előbb ostonnal akarta Pált vallatóra fogni (ApCsel 22,24), majd a zsidó főtanács elé állította, mivel nem értette az apostol elleni vádak (ApCsel 22,30; 23,28). Mindez arra utal, hogy a *tribunus* semmit sem tudott Pálról. Felix helytartó nem járt el tisztességesen, amikor Pál ügyét „elodázta” (ApCsel 24,22): ezzel – mint már említettük – a vádlóknak kedvezett. Felix hivatali utódja, Festus szintén a vádlóknak kívánt kedvezni, amikor az ügy elbírálásának jogát át kívánta ruházni a zsidó főtanácsra (ApCsel 25,9). Nem csoda, hogy Pál ezt az eljárást nem tűrte tovább, s – élve a római polgárjogából fakadó lehetőséggel – a császárhoz fellebbezett (ApCsel 25,11).

Voskuilen és Sheldon szerint Pálnak semmi oka nem volt e fellebbezésre: csak azért akart eljutni Rómába, hogy híreket vigyen a császárnak.⁹² A liberális szerzőpáros figyelmen kívül hagyja, hogy „a főpapok és az előkelő zsidók” azért kérték

⁹¹ FLAVIUS, Josephus: *A zsidók története*, 18,6,10 (Révay József ford.).

⁹² VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 180, 190 (47. jz.).

Festustól Pál Jeruzsálembé szállítását, „mert kitervelték, hogy út közben törbe ejtik és megölik” (ApCsel 25,3). Pál életét tehát súlyos veszély fenyegette,⁹³ s a helytartó kész volt teljesíteni a főpapok kérését. Ha Pál a rómaiak ügynöke lett volna, Festus nyilvánvalóan nem viselkedett volna így. Ebben a helyzetben a fellebbezés mentette meg Pál életét. De valószínűleg nemcsak a saját életének mentése motíválta az apostolt, hanem a keresztény misszió ügye is. Frederick Fyvie Bruce szerint Pál biztos volt abban, hogy Rómában felmentő ítélet születik ügyében, s úgy gondolta, hogy a birodalom legfelső bírói fórumának pozitív döntése nagy hasznára lehet az evangélium terjedésének.⁹⁴

8. Pál rejtélyes eltűnése?

Lukács az Apostolok Cselekedeteiben Péter és Pál teljes életrajzának megírása helyett arról kívánt beszámolni, hogy hogyan terjedt az evangélium Jeruzsálemtől Rómáig. Minden bizonnyal ezért nem közöl információt Pál perének kimeneteléről: csupán arról tesz említést, hogy az apostol két évig maradt bérbe vett szállásán, mindenkit fogadott, aki csak fölkereste, „bátran és akadálytalanul tanított Urunkról, Jézus Krisztusról” (ApCsel 28,30–31). A hagyomány szerint Pált – várákozásainak megfelelően – felmentették a vádak alól: az apostol ezek után Hispániába utazott, majd később visszatért Rómába, ahol – Péterrel együtt – a Nero által idő közben megindított keresztényüldözés áldozatává vált (míg Pétert keresztre feszítették, Pált lefejezték).⁹⁵

Voskuilen és Sheldon mindezt kegyes legendának minősíti. Egyrészt azzal érvelnek, hogy Tacitus szerint a keresztényeket kutyák elé vetették, vagy keresztre feszítették és meggyújtották,⁹⁶ tehát a lefejezést nem alkalmazták velük szemben.⁹⁷ Ez az érv nagyon gyenge: Tacitus felsorolása a keresztényekkel szemben alkalmazott kivégzési módok vonatkozásában nyilvánvalóan nem teljes, s az is egészen biztos, hogy a kivégzésekkor különbséget tettek a római polgárok és a polgárjoggal nem rendelkezők között.⁹⁸ Pétert mint polgárjoggal nem bíró idegent (*peregrinust*) keresztre lehetett feszíteni, a római polgár Pált azonban nem. Pál esetében az egyetlen alkalmazható (nem megszegyenítő jellegű) kivégzési mód a lefejezés volt.

⁹³ Vö. TAJRA, Harry W.: *The Trial of St. Paul. A Juridical Exegesis of the Second Half of the Acts of the Apostles*, Verlag Mohr, Tübingen, 1989, 143.

⁹⁴ BRUCE, Frederick Fyvie: St. Paul in Rome (Part 1), *Bulletin of the John Rylands Library* 46 (1964), 339–340.

⁹⁵ Minderről bővebben lásd SÁRY Pál: *Bűnvádi eljárások az Újszövetségben*, Szent István Társulat, Budapest, 2012⁴, 200–202, 211–218.

⁹⁶ TACITUS: *Évkönyvek*, 15,44.

⁹⁷ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 183.

⁹⁸ Euszebiosz szerint 177-ben a galliai helytartó is figyelembe vette a keresztények kivégzési módjának meghatározásakor a terheltek polgári státuszát: „akikről kiderült, hogy római polgárok, azokat lefejeztette, a többieket pedig a vadállatok elé vetette” (EUSZEBIOSZ: *Egyháztörténet*, 5,1,47; Baán István ford.).

Voskuilen és Sheldon másik érve Pál vértanúhalálával szemben az, hogy nincs bizonyíték arra, hogy az apostolt valóban ott végezték ki, ahol ma a Falakon kívüli Szent Pál-bazilika (San Paolo fuori le mura) áll.⁹⁹ Erre mindenekelőtt azt válaszolhatjuk, hogy a szerzők súlyos tévedésben vannak: az a hely, ahová az említett bazilikát építették, a hagyomány szerint Pál eltemetésének helye (a főtemplom az apostol sírja fölé épült). Azon a helyen, ahol a hagyomány szerint az apostolt kivégezték, ma a Tre Fontane („Három Forrás”) nevű trappista kolostor áll. S ahogy Bruce írja, eltérő hagyomány hiányában nincs okunk kétségbe vonni ezen utóbbi tradíció megbízhatóságát; semmilyen más okkal nem magyarázható e máig töretlen hagyomány, csupán azzal, hogy Pál valóban itt szenvedett vértanúhalált.¹⁰⁰

A keresztény hagyománnyal szemben Voskuilen és Sheldon azt állítja, hogy Pál Rómában folytatta állami szolgálatát, a császár mellett tevékenykedett tanácsadóként, elsősorban a palesztinai térség politikai szakértőjeként.¹⁰¹ Ez persze ismételen egy olyan spekuláció, melynek semmilyen alapja sincsen.

Témánk szempontjából érdemes megemlíteni, hogy a Pál vértanúhaláláról szóló hagyományt Voskuilenhez és Sheldonhoz hasonlóan Michael Baigent és Richard Leigh is elutasítja. Az utóbbi szerzőpár erősen egyházellenes könyvében a következőket olvashatjuk: „A zavaros, kusza, talányos események Jeruzsálemben, a rómaiak gyors beavatkozása, Pál elvezettetése a városból hatalmas kísérettel, Caesareában való tartózkodása fényűző körülmények között, rejtélyes eltűnése a történelem színpadáról – mindezek különös ismétlődését figyelhetjük meg korunkban. Olyasmikre gondolunk, mint az egyesült államokbeli »tanúvédelmi program«, de eszünkbe juthatnak az északír »szupertéglák« is. Mindkét esetben arról van szó, hogy egy illegális bünszövetkezet vagy valamelyik félkatonai terrorszervezet egy tagját a hatóságok »megfordítják«, vagyis beszervezik. Az illető beleegyezik, hogy besúgó lesz, és bizonyítékokat szolgáltat, cserébe a sértetlenségért, a védelemért, a biztonságos áttelepítésért és – pénzért. Miként Pál, természetszerűleg kivívja társai haragját, s csakúgy, mint ő, látszólag aránytalanul nagy katonai vagy rendőri védelmet kap. Csakúgy, mint Pált, kísérettel csempészik ki az országból; miután együttműködött a hatóságokkal, új személyiséget kap, és családotul letelepedhet valahol, távol bosszúra éhes társaitól. És a világ számára, csakúgy, mint Pál, eltűnik.»¹⁰²

El kell ismernünk, hogy mindez rendkívül izgalmasan hangzik, de vegyük fontolóra a kérdést: valóban eltűnt Pál a világ elől? Ez egyáltalán nem valószínű. Ha eltűnt volna, a keresztények között sokféle elképzelés született volna arról, hogy mi lett vele. Ez természetes reakció, az emberek ilyen esetekben mindig különféle találgatásokba bocsátkoznak, ki ezt, ki azt tartja valószínűbbnek. Az ókeresztény

⁹⁹ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 184.

¹⁰⁰ BRUCE, Frederick Fyvie: St. Paul in Rome (5. Concluding Observations), *Bulletin of the John Rylands Library* 50 (1968), 274.

¹⁰¹ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 186–187.

¹⁰² BAIGENT, Michael–LEIGH, Richard: *Mi az igazság a holt-tengeri tekercesek körül?* (ford.: Dobos Lídia), Holnap Kiadó, Budapest, 2000², 306–307.

szerzők ezzel szemben egyhangúlag azt állítják, hogy Pál a Nero-féle keresztény-üldözés idején vértanúságot szenvedett Rómában, s még a kivégzés módjában (fejtétel) sincsenek eltérések a források között.¹⁰³ Ez azt jelzi, hogy a keresztény közösségekben mindenhol egységes tudat élt Pál vértanúhaláláról. Ilyen szilárd, egységes tudat pedig csak tényeken alapulhat, mégpedig olyan tényeken, melyek mélyen megérintették (mélyen megrázták) az egész közösséget.¹⁰⁴

9. Összegzés

Azt a feltevést, hogy Pál a rómaiak ügynöke volt, semmi nem bizonyítja. Ezt lényegében Voskuilen és Sheldon is elismeri a könyv záró fejezetében, ahol a szerzőpár azzal a nevetséges magyarázattal áll elő, hogy a bizonyítékok hiánya magától értetődő, hiszen egy ügyes ügynökre, aki nem bukik le, nem is lehet rábizonyítani azt, hogy ügynök. Egyébként – mint írják – azt sem lehet bizonyítani, hogy Pál szent volt. Végül is – vonják le a végső konklúziót – Pálról nem is tudunk semmi biztosat. Ez persze nem igaz: az apostol saját leveleiből, az *Apostolok Cselekedeteiből* és a későbbi ókeresztény művekből nagyon sok, egyértelmű információ leoszúrható Pálról. Voskuilen és Sheldon úgy gondolja, hogy már az is komoly eredmény, ha könyvük kételyeket tud ébreszteni Pállal kapcsolatban.¹⁰⁵ A liberális szerzőpáros itt elárulja magát: a könyvük megírásával a céljuk mindössze a rombolás volt. Annak a képnek a lerombolása, mely Pálról a keresztényekben él, s így módon a kereszténység egyik fő szellemi gyökerének elvágása. Úgy látszik, jól tudják azt, amire XVI. Benedek pápa oly sokszor figyelmeztette az európai keresztényeket: „a gyökértelen fa kiszárad.”¹⁰⁶

¹⁰³ Vö. Római SZENT KELEMEN: *Első levél a Korintusiakhoz*, 5,6; TERTULLIANUS: *Pergátló kifogás az eretnekekkel szemben*, 36,2; SZENT JEROMOS: *A kiváló férfiakról*, 5; LAC-TANTIUS: *A keresztényüldözők halála*, 2; EUSZEBIOSZ: *Egyháztörténet*, 2,25,5.

¹⁰⁴ Vö. BARNES, Arthur Stapylton: *The Martyrdom of St. Peter and St. Paul*, Oxford University Press, Oxford, 1933, 63.

¹⁰⁵ VOSKUILEN–SHELDON: i. m. 214.

¹⁰⁶ RATZINGER, Joseph: *Benedek Európája a kultúrák válságában* (ford.: Diós István), Szent István Társulat, Budapest, 2005, 45.

GRÓF SZÉKHELYI MAILÁTHOK A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

SEREG PÉTER*–KONCZ IBOLYA KATALIN **

„Vizsgáld a kort: s megérted emberét; vizsgáld az embert, s megérted korát!”¹ A hazai legfelsőbb bírósági fórum, a Királyi Curia működésében meghatározó szerep jutott az országbírói méltóságnak. Ezt a tisztséget a XIX. században a Mailáth család több tagja is betöltötte, ezáltal meghatározó alakjai voltak a korszakban végbemenő változásoknak.

Kulcsszavak: Mailáth György, országbíró, főispán, Magyar Királyi Curia, Királyi tábla, Hétszemélyes tábla

“Study the era: and you will understand its people; study the people and you will understand their era!” The chief justice had a determinative part in the operation of the Hungarian Highest Court, called ‘Royal Curia’. This position was filled by the several numbers of the Mailáth family in the 19th century, so they were dominant figures of the changes in this era.

Keywords: George Mailath, chief justice, sheriff, Hungarian Highest Court ‘Royal Curia’, Royal table, Sevenpersons table

1. A Mailáth család származása; I. Mailáth György, a hírnévszerző nagypapa

A Mailáth család történetének ismertetése előtt a név használatával kapcsolatban kiemelendő, hogy többfajta írásalakkal találkozhatunk a korabeli és később íródott forrásokban. A szóvégi *th* alak mindenhol egységes, de a szóközépi *i* magánhangzó helyett egyes forrásokban *j* mássalhangzót használnak a kiejtett alaknak megfelelően. A szakirodalmak többsége azonban a Mailáth alakot használja, ezért a továbbiakban ez az alak lesz használatos.

* SEREG PÉTER
nappali tagozatos joghallgató
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
sereg@citromail.hu

** DR. KONCZ IBOLYA KATALIN
PhD intézeti tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Jogtörténeti Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogkatka@uni-miskolc.hu

¹ *Vasárnapi Újság* Pest, 1899. március 5., 46. évf. 10., 157.

Más családnevekhez hasonlóan a Mailáth családnévből is több volt az ország számos településén, ezért érdemes megkülönböztetni ezt a családot a székhelyi jelzővel, amely beazonosíthatóvá teszi számunkra, hogy melyik családról van szó. A témánk szempontjából fontos család tehát a gróf székhelyi Mailáth család.

A Mailáth család egy régi nemesi család, amelynek tagjai már a XVII. században Bars és Hont vármegyékben éltek.² A felmenők vármegyei hivatalokat vállaltak, közepes vagyoni helyzetet tudhattak magukénak.³ Családi táblájuk első, legkorábban élt egyenes ági ismert tagja Mailáth Miklós, Csáky László országbíró titoknoka volt 1646-ban.⁴ Mailáth Miklós 1649-ben Lippay György prímás titoknoka, 1662 és 1673 között a királyi ügyek igazgatója, majd pedig a szent korona ügyésze lett.⁵

Mailáth Miklós unokája, Mailáth József már a Hétszemélyes tábla bírása volt 1757-ben bekövetkezett haláláig. Mailáth Józsefnek elsőszülött fia, Mailáth József 1783-ban grófi rangra emelte a családot, aki alispán, kamarai tanácsos, majd államminiszter,⁶ valamint Borsod vármegye főispánja is volt.⁷ Mailáth József testvére volt I. Mailáth György.

Székhelyi gróf I. Mailáth György 1752. július 20-án született Kis-Kereskényben.⁸ 1767 és 1773 között a jezsuita rend tagja volt.⁹ Jogot tanult, majd az ügyvédi vizsga után Hont vármegyében esküdként vállalt szerepet a korszak igazságszolgáltatásában.¹⁰ Karrierjét tekintve gyors hivatali előremenetel jellemezte: 1781-ben az óbudai koronauradalom ügyésze, 1784-ben királyi igazgatóságbeli ügyész, 1786-ban a Dunán inneni kerületi tábla ülnöke, majd az év végén Királyi táblai előadó bíró lett.¹¹ Az 1790/1791-es országgyűlés naplóját ő vezette, 1792-ben királyi személynöknek nevezték ki, majd 1795-től nádori ítélőmester volt. Szakmai előrehaladása a XIX. század elején is folytatódott, 1805-től udvari tanácsos Bécsben, majd 1808-tól királyi személynök és ezáltal a Királyi tábla elnöke.¹²

² NAGY Iván: *Magyarország családai czímerekkel és nemzékrendi táblákkal*, Hetedik kötet, Kiadja Ráth Mór, Pest, 1860, 249.; lásd még: *A Pallas Nagy Lexikona*, XII. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1896 (a továbbiakban: Pallas XII.), 202.

³ Pallas XII., 202.

⁴ NAGY Iván: i. m. 249.

⁵ Pallas XII., 202.

⁶ NAGY Iván: i. m. 251.

⁷ *Emlébeszéd idősb székhelyi Majláth György m. akad. igazgató tag felett*: a M. Tudom. Akadémia XXI. ünnepélyes köz ülésében jan. 17. 1863, Tartotta: Lonovics József, A M. Tudom. Akadémia évkönyvei X. köt. XI. darab, Pest, Eggenberger Ferdinánd Magy. Akad. Könyvtársánál, 1863 (a továbbiakban: *Emlébeszéd II. M. GY. felett*), 5.

⁸ NAGY Iván: i. m. 252.

⁹ *Új Magyar Életrajzi Lexikon* (főszerk.: MARKÓ László), IV. kötet, L–Ö, Magyar Könyvklub, Budapest, 2002 (a továbbiakban: *ÚMÉL. IV.*), 408.

¹⁰ NAGY Iván: i. m. 252.

¹¹ Pallas XII., 203.

¹² *ÚMÉL. IV.*, 408.

1811-ben Tolna vármegye főispánja lett, valamint ebben az évben az országgyűlés alsóházának elnöke is volt.¹³

Nagy tudású bíró volt, akit egyenes és szigorú jelleme, valamint legendás ítélőképessége miatt példaképnek tekintettek kortársai.¹⁴ Életútjával megalapozta gyermekei és további lemenői számára a Mailáth név fedhetetlenségét, amely egyet jelentett a becsülettel, hűséggel, és szakmai elhivatottsággal. 1821. február 19-én Pesten hunyt el.¹⁵ Kétszer nősült, második feleségétől, Szlávny Máriaától született fia, György.¹⁶

2. II. Mailáth György, „a legrátermettebb országbíró”

A következőkben kerül ismertetésre a Mailáth család két országbírójának életrajza, érdekesség, hogy apáról és fiáról lesz szó. Idősebb székhelyi gróf Mailáth György (a továbbiakban: II. Mailáth György) és ifjabb székhelyi gróf Mailáth György (a továbbiakban: III. Mailáth György) koruknak olyan emblemikus alakjai voltak, akik egy egész nemzet sorsát befolyásolták az általuk betöltött tisztségek által.

II. Mailáth György 1786. április 22-én született a Pozsony vármegyében található Zavaron.¹⁷ Középiszkolás tanulmányait nagybátyjánál, Mailáth Antal nagyprépostnál végezte, majd a pesti egyetemen tanult.¹⁸ A családi hagyományokhoz hűen hivatali állást vállalt a rögzősebb, de jóval több tapasztalatot adó comitatusban, így 1809-ben Pozsony vármegye aljegyzője lett.¹⁹ Ilyen tisztséget betöltve kötelező volt részt venni a Pozsony városát megszálló napóleoni hadak élelmezésének megszervezésében, valamint a császár és tábornokai számára rendezett ünnepélyes estélyeken. Ennek a feladatának fájó szívvel, de díszmagyarban volt kötelező eleget tenni.²⁰

Huszonöt éves korában, 1811-ben a vármegye főjegyzője, majd országgyűlési követje is lett az ez évi diétának.²¹ 1814 és 1822 között alispán,²² e tisztségében mit királyi albiztost bízták meg 1819-ben, hogy Cziráky Antal gróf királyi biztossal közösen vizsgálják ki az erdélyi földesurak és jobbágyok egymás közti viszonyait.²³ 1821-ben helytartótanácsos, majd a következő évtől ítélőmester lett a Királyi táblán.²⁴ A magyar királyi udvari kancelláriára történő kinevezése után is fáradha-

¹³ NAGY Iván: i. m. 253.

¹⁴ Pallas XII., 203.

¹⁵ ÚMÉL. IV., 408.

¹⁶ NAGY Iván: i. m. 253.

¹⁷ THEWREWK József: *Magyarok születésnapjai*, Első füzet, vagyis Országgyűlési Emlékönyv az 1843/44-iki országgyűlés emlékezetére, Harmadik Kiadás, Nyomatott: Id. Poldini Ede és Noséda Gyulánál, Pest, 1861, 14.

¹⁸ Pallas XII., 203.

¹⁹ ÚMÉL. IV., 408.

²⁰ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 7.

²¹ *Vasárnapi Újság* Pest, 1860. július 8., 7. évf. 28., 333. (a továbbiakban: VÚ., 1860/28)

²² *Magyar Nagylexikon*, Tizenkettedik kötet, Len–Mep (főszerk.: BÁRÁNY Lászlóné), Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 2001 (a továbbiakban: MNL 12.), 557.

²³ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 8.

²⁴ Pallas XII., 203.

tatlanul végezte munkáját az „amit ma megtehetsz, ne halaszd holnapra” mondás vezénylete alatt.²⁵

1825. december 30-án az uralkodó királyi személynek nevezte ki,²⁶ e tisztséget betöltve elnökölt az országgyűlés alsótábláján.²⁷ Az alsótábla példás vezetése miatt I. Ferenc király teljes megelégedése jeléül adományozta neki a Szent István rend középkeresztjét, valamint ezen okból kifolyólag nevezte ki belső titkos tanácsossá és Hont vármegye főispánjává az 1828-as²⁸ vagy 1830-as²⁹ esztendőben. Ebben az évben elnökölt az országgyűlés alsótábláján, majd államtanácsos lett 1832 és 1839 között Bécsben.³⁰

V. Ferdinánd király II. Mailáth Györgyöt pályája megkoronázásaként az uralkodótól függő legmagasabb tisztségbe országbírónak nevezte ki 1839. április 4-én.³¹ Kinevezésének évében az országbírói rendes fizetése – 14 000 forint – mellett 6000 forintnyi pótlékot is kapott.³² Figyelembe véve, hogy az első választójogi törvényünkben – 1848. évi V. törvénycikk – foglaltak alapján már évi száz forint összegű jövedelem felett rendelkezett választójoggal a huszadik életévét betöltött magyar állampolgárságú férfi, ennek alapján ez a 20 000 forint összegű éves kereset jóval az átlagot meghaladó összegnek tekinthető.

Minden idők legrátermettebb országbírójának tartott II. Mailáth György³³ becsülettel végezte munkáját szem előtt tartva a haza érdekét az uralkodói akarattal szemben. Páratlan felelősségérzetéhez lenyűgöző igazságosság társult, amelynek következtében nem vakította el az országos méltóság hatalomérzete, hanem újabb munkát látott meg ott, ahol más már pihenni tért volna.³⁴

A nádor távollétében elnökölt az elkövetkezendő évek országgyűlésein – 1839/40-es, 1843/44-es és az 1847/48-as országgyűlésen³⁵ –, vezetése alatt született meg a reformkor céljait megkoronázó törvények többsége, úgymint a magyar nyelv és nemzetiségről szóló 1844. évi II. törvénycikk,³⁶ vagy a nem nemesek hivatal és birtokképességét biztosító törvénycikkek.³⁷

²⁵ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 9.

²⁶ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 9.

²⁷ ÚMÉL. IV., 408.

²⁸ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 9.; lásd még: ÚMÉL. IV., 408., MNL 12., 557.

²⁹ VÚ., 1860/28, 334.; lásd még: NAGY Iván: i. m. 253.

³⁰ NAGY Iván: i. m. 253.

³¹ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 10.

³² FRAKNÓI Vilmos: *A nádori és országbírói hivatal eredete és hatáskörének történeti kifejlődése*, Pfeifer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedés, Pesten, 1863, 153.

³³ Pallas XII., 203.

³⁴ Emlékbeszéd II. M. GY. felett, 10.

³⁵ NAGY Iván: i. m. 253.

³⁶ *Corpus Iuris Hungarici Milleneumi Emlékkiadás*, Franklin Társulat, Budapest, 1896 (a továbbiakban: CIH), 1844. évi II. törvénycikk.

³⁷ CIH. 1844. évi IV. törvénycikk.

Az 1848 márciusában elfogadott változtatások következtében az országbírói tisztség jogköréből kihalva létrehozták az igazságügyi miniszteri méltóságot,³⁸ ennek következtében II. Mailáth György a Hétszemélyes tábla elnöki tisztségét töltötte be országbírói minőségében, annak 1849 áprilisában bekövetkezett megszüntetéséig.³⁹

Az 1848. évi pesti országgyűlés felsőházának elnöki tisztségét viselte, de hamarosan lemondott erről a pozícióról.⁴⁰ Az uralkodó 1848. szeptember 26-án Magyarország helytartójává nevezte ki, azonban nem fogadta el ezt a tisztséget. Pest osztrák elfoglalását követően az Alfred zu Windisch-Grätz herceghez küldött békekövetség tagja volt,⁴¹ majd az igazságügyi teendők ellátásával bízták meg⁴² 1849 júniusáig.⁴³

A történelmi események következtében ezt követően a politikai élettől visszavonultan élt Zavarón⁴⁴ 1861. április 11-én Bécsben bekövetkezett haláláig.⁴⁵ Feleségétől, Uzsovics Karolinától⁴⁶ egyetlen fia született, aki szintén a György nevet kapta, így a megkülönböztethetőség végett III. Mailáth Györgyként emlegeti a szakirodalom, de egyszerűbben csak ifjabb Mailáth Györgyként nevezték, amely azonban nem túl szerencsés, hiszen ezen György fiú gyermekének neve is György volt.

3. III. Mailáth György, „a jognak nemese”

Székhelyi gróf III. Mailáth György 1818. december 17-én született Pozsonyban.⁴⁷ Tanulmányai befejezését követően, 1838-ban Baranya vármegye aljegyzője, majd főjegyzője lett.⁴⁸ 1839-ben Baranya vármegye másod-, majd 1840-ben első alispánja. A mindössze huszonegy éves III. Mailáth György – az országgyűlés legifjabb tagjaként – 1839/1840-es országgyűlésen Baranya vármegye követe volt. Első országgyűlésén a tanulás volt a célja, felül tudott emelkedni a „feltűnési vágyon”, és távol maradt az „elhamarkodott lépésektől”.⁴⁹

³⁸ VÚ., 1861/6, 61.

³⁹ *Magyar Jogi Lexikon* (szerk.: MÁRKUS Dezső), V. kötet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1904 (a továbbiakban: MJL. V.), 717.

⁴⁰ Pallas XII., 203.

⁴¹ *Magyar Nagylexikon*, Tizenkettedik kötet, Len–Mep (főszerk.: BÁRÁNY Lászlóné), Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 2001 (a továbbiakban: MNL. 12.), 557.

⁴² ÚMÉL. IV., 408.

⁴³ MNL. 12., 557.

⁴⁴ VÚ., 1860/28, 334.

⁴⁵ ÚMÉL. IV., 408.

⁴⁶ *Pécs Lexikon I. (A–M)* (főszerk.: ROMVÁRY Ferenc), Pécs Lexikon Kulturális Nonprofit Kft., Pécs, 2010 (a továbbiakban: Pécs Lexikon I.), 480.

⁴⁷ THEWREWK József: i. m. 42.

⁴⁸ *Vasárnapi Újság* Pest, 1860. december 9., 7. évf. 50., 605. (a továbbiakban: VÚ. 1860/50.)

⁴⁹ Pallas XII., 204.

Az országgyűlés végét követően a vármegyei életben aktívan vett részt. Konzervatív nézetei ellenére sürgette a nemesi adómentesség eltörlését, amely mellett végül Baranya vármegye is döntött.⁵⁰ 1843 és 1846 között főispáni helytartó, végül pedig 1846-tól 1848-ig főispánja volt a vármegyének.⁵¹

Az 1843/44-es országgyűlés munkájában tevékenyen vett részt, nemzetiségi kérdésekben szabadelvű nézeteket vallott.⁵² Az országgyűlés után Baranya vármegye adminisztrátorává nevezték ki,⁵³ ilyen minőségében beutazta „Német-, Belga-, Holland-, Francia- s Angolországokat”, és megfigyelte az ottani közeletet, valamint a törvényhozások menetét.⁵⁴ Az 1847/48-as országgyűlésen a Konzervatív Párt egyik vezéralakja volt, a forradalom és szabadságharc bukását követően azonban visszavonult a politikai élettől.⁵⁵

A haza érdekét szem előtt tartva aláírta 1851-ben a huszonnégyek emlékiratát, valamint a száznegyven aláírással ellátott, 1857-ben az uralkodónak benyújtott kérvényt is.⁵⁶ 1859-től a Birodalmi Tanács tagja,⁵⁷ 1860. október 20-án pedig a tárnokmesternek nevezte ki az uralkodó.⁵⁸ Ebben az évben kapta meg a Szent István-rend nagykeresztjét, és lett az Aranygyapjas rend lovagja.⁵⁹

1860 novembere és 1861 novembere között a Helytartótanács elnöke, majd 1862-ben közreműködött Apponyi György kiegyenlítési tervének elkészítésében.⁶⁰ Az 1861-es országgyűlésen a főrendiház másodelnöke volt.⁶¹ 1865 júniusától a magyar udvari kancellár.⁶² Ferenc József 1867. március 22-én, Sennyey Pál lemondását követően a főrendi tábla elnökének, valamint országbírónak nevezte ki.⁶³ Vezetése alatt született meg az egyben a bírói és a bírósági függetlenséget is kimondó, polgári jellegű és a modern államiság jegyét magán viselő törvényünk, az 1869. évi IV. törvénycikk.

1869-ben az átalakult Magyar Királyi Curia Semmítőszékének elnöke, majd 1882-től az egységes Magyar Királyi Curia elnöke.⁶⁴ III. Mailáth György volt az

⁵⁰ VÚ. 1860/50., 605.

⁵¹ MNL. 12., 557.

⁵² NAGY Iván: i. m. 253.

⁵³ ÚMÉL. IV., 408.

⁵⁴ VÚ. 1860/50., 605.

⁵⁵ *Magyar Életrajzi Lexikon* (főszerk.: KENYERES Ágnes), Második kötet, L–Z, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1969 (a továbbiakban: MÉL. II.), 124.

⁵⁶ NAGY Iván: i. m. 254.

⁵⁷ MNL. 12., 557.

⁵⁸ NAGY Iván: i. m. 254.

⁵⁹ Pécs Lexikon I., 480.

⁶⁰ MNL. 12., 557.

⁶¹ MÉL. II., 125.

⁶² ÚMÉL. IV., 409.

⁶³ *Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés főrendiházának irományai*, I. kötet, Nyomatott az Athenaeum R. T. nyomdájában, Pest, 1868, 122.

⁶⁴ MÉL. II., 125.; lásd még: *Szücs Sámuel naplói*, 1865–1889, Második kötet (szerk.: DOBROSSY István), Készült a Szász és Társa nyomdájában, Miskolc, 2003, 171.

utolsó olyan személy hazánk történelmében, aki a főrendiház és a legfelsőbb bírói fórum elnöke is volt.⁶⁵ Felmenőire jellemző pontossággal és odaadással végezte hivatását.

Nemcsak a politikai és törvénykezési életben vállalt nagy szerepet, és emelkedett a halhatatlan nevű nagy magyarok társaságának tagjai közé, hanem a kultúra terén is. Gyakran vett részt a Magyar Tudományos Akadémia – amelynek 1861-be igazgatója is volt –, valamint a Kisfaludy Társaság ülésein is.⁶⁶ A Múcsarnok megépítésére 100 000 forint összegű támogatást gyűjtött össze.⁶⁷ III. Mailáth György hozta létre a Magyar Királyi Curia könyvtárát, felállítására saját vagyonából is jelentős összeget fordított.⁶⁸

III. Mailáth György élete „nem a hullámzó életfolyam békés kiömléseként”⁶⁹ ért véget, hanem rablógyilkosság áldozata lett hatvanötödik életévében. 1883. március 29-én éjjel a saját huszárja segítségével két férfi fojtotta meg a budai várban lévő lakásában. Mindhármukat kötél általi halálbüntetésre ítélték. III. Mailáth Györgyöt Pozsony vármegyében található zavari birtokán helyezték örök nyugalomra.⁷⁰ Az egész nemzet megrendült halálán, „mi, a jogászat, szintén gyászba borulunk, kik legtöbbet veszítettünk benne: a jognak nemesét!”⁷¹

4. IV. Mailáth György, a fiatal főispán

IV. Mailáth György – a Mailáth család egymást követően immáron negyedik alkalommal a György keresztnévét viselő tagja – 1854. december 23-án született Pécsen.⁷²

A jogi tanulmányok elvégzését követően 1881. március 28-án Esztergom vármegye első világi főispánja lett.⁷³ Tisztában volt azzal, hogy az átlaghoz képest nagyon fiatalon tölthet be ilyen fontos tisztséget, ennek székfoglalójában is hangot adott: „az újonc is lehet jó katona, ha kötelességérzete és tiszta szándéka lelkesíti.”⁷⁴

⁶⁵ ÚMÉL. IV., 409.

⁶⁶ Pallas XII., 204.

⁶⁷ MNL. 12., 557.

⁶⁸ Pallas XII., 204.

⁶⁹ *Jogtudományi Közöny* Budapest, 1883. április 6., 18. évf. 14., 105. (a továbbiakban: JK. 1883/14.)

⁷⁰ Pallas XII., 204.

⁷¹ JK. 1883/14., 105.

⁷² HALÁSZ Sándor: *Országgyűlési almanach 1887*, Főrendiház, Athenaeum R. Társ. Kiadása, Budapest, 1887, 92; lásd még: ÚMÉL. IV., 409.

⁷³ HALÁSZ Sándor: i. m. 92; lásd még: *székhelyi Mailáth György Emlékezete*, Csernoch János elnöki megnyitó beszéde a Szent István-Társulat LXX-ik közgyűlésén, 1925. évi március hó 19-én, A Szent István-Társulat Kiadása, Budapest, 1926 (a továbbiakban: CSERNOCH), 6.

⁷⁴ Uo. 6.

A főispáni székben eltöltött tizedik évforduló alkalmából ünnepséget tartottak tiszteletére,⁷⁵ ahol kiemelték, hogy „éppen a tapasztalat hiányáról panaszkodott főispán tudta az egész vármegyekormányzatát oly békességben, egyetértésben és harmóniában vezetni, melyre alig volt példa.”⁷⁶ Az újonnan megalakult Wekerle-kormány egyházpolitikájával való egyet nem értésének adott hangot, amikor lemondott Esztergom vármegye főispáni tisztségéről⁷⁷ 1892. december 10-én.⁷⁸

1881-től a kamarási méltóság birtokosa,⁷⁹ majd 1907-től valóságos belső titkos tanácsos volt.⁸⁰ 1885-ben kapta meg fiú testvéreivel együtt a grófi rangot, ebből kifolyólag lehetett a főrendiház tagja főispáni lemondását követően is.⁸¹

1882-ben kötött házasságot gróf Zichy Nándor leányával, Saroltával,⁸² házasságukból hat fiú – a családi tradícióknak megfelelően egyik szintén a György keresztnevet kapta – és egy leánygyermek született,⁸³ mindegyik fia végigharcolta az első világháború éveit.⁸⁴ Értékmentő kulturális tevékenységének újabb bizonyítéka volt, hogy a könyvkiadással is foglalkozó katolikus Szent István Társulat elnöki tisztségét töltötte be 1912-től⁸⁵ egészen 1924. december 17-én Zavaron bekövetkezett haláláig.⁸⁶

Csernoch János esztergomi érsek 1925. március 19-én, a Szent István Társulat LXXX. közgyűlésén, ezekkel a szavakkal búcsúzott tőle: „Esse christianum grande est, non videri: lenni, és nem látszani kereszténynek; ez a nagy dolog. Mailáth György egész életén át ezt valósította meg.”⁸⁷

⁷⁵ *Magyar vármegyék és városok multja és jelene I.*, Komárom és Esztergom közigazgatásilag egyelőre egységesített vármegyék multja és jelene (főszerk.: csengerújfalusi OSVÁTH Andor), „Élet” Irod. és Nyomda Rt., Budapest, 1938, 144.

⁷⁶ CSERNOCH, 7.

⁷⁷ CSERNOCH, 8.

⁷⁸ *Esztergom és vidéke, városi és megyei érdekeinek közlönye*, Esztergom, XIV. évfolyam, 100. szám, vasárnap, 1892. december 11., 1.

⁷⁹ HALÁSZ: i. m. 92.

⁸⁰ ÚMÉL. IV., 409.

⁸¹ HALÁSZ: i. m. 92; lásd még: ÚMÉL. IV., 409.

⁸² HALÁSZ: i. m. 92.

⁸³ CSERNOCH, 9–10.

⁸⁴ CSERNOCH, 14.

⁸⁵ CSERNOCH, 4, 10.

⁸⁶ ÚMÉL. IV., 409.; lásd még: CSERNOCH, 13.

⁸⁷ Csernoch, 14.

A KIADOTT PARANCOKKAL SZEMBENI TILTAKOZÁS ÉS A PARANCSMEGTAGADÁS ESETEI A HARMADIK BIRODALOM HADSEREGÉBEN*

SZLÁVIK GÁBOR**

A Harmadik Birodalom hadseregének, a Wehrmachtnak tisztjeitől és katonáitól feltétlen engedelmességet vártak el, különösen háború idején. A birodalmi német Véderő tagjai kevés kivétellel teljesítették ezt az elvárást. A Wehrmachtra így ma is mint par excellence a feltétlen engedelmesség elvén alapuló katonai testületre tekint a közvélemény. E hagyományos kép ellenére mégis számos példáját láthatjuk a kiadott parancsokkal szembeni tiltakozás vagy a parancsmegtagadás eseteinek a Harmadik Birodalom hadseregében. Mint látni fogjuk, a szakszerűtlen vagy végrehajthatlan parancs megtagadásának elvi lehetősége a porosz katonai hagyományokban gyökerezett. Más esetekben a kiadott parancsokkal szembeni tiltakozás lelkiismereti okokra vezethető vissza. Mindkettő azonban egyfajta emberi tényezőn alapult. „Gehorsam ist ein Prinzip. Der mann aber steht über dem Prinzip“ [„Az engedelmesség egy alapelv. Az ember azonban fölötte áll az alapelvnek”] – ahogy az idősebb Helmuth von Moltke mondta. Mindez esetenként még a Wehrmachton belül is érvényesült.

Kulcsszavak: parancsmegtagadás, a kiadott parancsokkal szembeni tiltakozás Harmadik Birodalom hadseregében.

From the officers and soldiers of the army of the Third Reich, the Wehrmacht, unconditional obedience was expected, especially in war. The members of the German Defence Force fulfilled the expectations – with some exceptions. Even today the public opinion sees the Wehrmacht as a military corporation based on unconditional obedience. Despite this traditional conception we can find many examples of protest against the orders or non-compliance with orders in the army of the Third Reich. As we shall see, the non-compliance with inefficient or unexecutable orders roots in the Prussian military traditions. In other cases the protest against the issued orders had moral causes. But both of them were based on human conditions. „Gehorsam ist ein Prinzip. Der mann aber steht über dem Prinzip“ – as Helmuth von Moltke the elder said.¹ This principle occasionally prevailed even in the Wehrmacht.

* Jelen írás a 2015. június 3-án, a miskolci MTA MAB-székházban rendezett II. világháborús emlékkonferencián elhangzott előadásom tanulmányát átdolgozott változata. A kézirat elolvasásáért és annak egyes pontjaihoz fűzött megjegyzéseiért Dr. iur. Boda Árpád úrnak tartozom köszönettel.

** Dr. habil. SZLÁVIK GÁBOR, CSc
egyetemi docens
Miskolci Egyetem BTK, Ókortörténeti, Muzeológiai és Művelődéstörténeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
gabor-szlavik@freemail.hu

Keywords: protest against the orders, non-compliance with orders in the army of the Third Reich

„Az engedelmesség a hadsereg alapja, a bizalom az engedelmesség alapja” – olvashatjuk egy Berlinben 1934. május 25-én kibocsátott irat negyedik szakaszában, amelynek egésze – von Hindenburg birodalmi elnök és von Blomberg birodalmi védelmi miniszter nevével ellátva – *A német katona kötelességei* címet viseli.² A Harmadik Birodalom alig egy év múlva létrejött, majd közel tíz éven át fennálló hadseregében, a Wehrmachtban³ azonban nemcsak engedelmes katonákat találhatunk, hanem olyan beosztottakat is, akik súlyosan vétettek az akkor hatályos katonai büntető törvénykönyv az alárendeltak szolgálati kötelességeit megszabó rendelkezései⁴ ellen. Mások olyan bűncselekményeket követtek el, amelyeket a Biro-

¹ Idézi DE LIBERO, L.: Tradition und Traditionsverständnis in der Deutschen Luftwaffe, in: MÖLLERS, H. (Hrsg.): *Tradition und Traditionsverständnis in der Deutschen Luftwaffe: Geschichte – Gegenwart – Perspektiven* (Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes herausgegeben von H. Möllers), Militärgeschichtliche Forschungsamt; Potsdam, 2012, 11–22; 17.

² „Gehorsam ist die Grundlage der Wehrmacht [itt gyűjtő fogalomként a Wehrmacht a.m. Reichsheer és Reichsmarine], Vertrauen die Grundlage des Gehorsams“. In: *Die Pflichten des deutschen Soldaten*. Szövegét teljes terjedelmében közli MESSERSCHMIDT, M.–VON GERSDORFF, U.: *Offiziere im Bild von Dokumenten aus drei Jahrhunderten*, Stuttgart, 1964, Dok. 73; 220 skk. A irat teljes szövege magyar fordításban is olvasható: CASPAR, G. A.: A Wehrmacht erkölcsi, politikai és katonai alapjai, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (2001), 20–53; 47 (*A-melléklet*). A katonai engedelmességet itt – nyilvánvalóan – úgy kell felfognunk, amely nélkül egy hadsereg békeidőben sem létezhet, a háborúban pedig nem tud sikerrel küzdeni.

³ A nemzeti szocialista Németországban 1934. március 16-án vezették be – ismét – az általános hadkötelezettséget (*allgemeine Wehrpflicht*). Alig egy évre rá, 1935. március 26-án jött létre a Wehrmacht, amely a korábbi (nem sorozott) hadsereget, a Weimari köztársaság idején felállított Birodalmi Véderőt (*Reichswehr*) váltotta fel: vö. *Proklamation der Reichsregierung an das deutsche Volk bezüglich der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht. Vom 16. März 1935.* = http://www.documentarchiv.de/ns/1935/allgemein-wehrpflicht-einfuehrung_prokl.html és *Wehrgesetz. Vom 21. Mai 1935.* = <http://www.documentarchiv.de/ns/1935/wehrgesetz.html>. A most létrejött új fegyveres testület, a három haderőnemből (a szárazföldi hadsereg [*Heer*], a haditengerészet [*Kriegsmarine*] és a légierő [*Luftwaffe*] alakulataiból) álló Véderő felépítéshez és sajátos vonásaihoz rövid, ám jó áttekintést nyújt CASPAR, G. A.: A Wehrmacht erkölcsi, politikai és katonai alapjai, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 20–53. Hasonlóképpen rövid, ám ugyancsak jó áttekintése a Wehrmacht szerepének és lehetőségeinek (közelebbről önazonossága megtartását célzó kezdeti törekvéseinek, majd önazonossága fokozatos elvesztésének) a nemzeti szocialista német állam intézményi keretein belül H. Graml tanulmánya: *Die Wehrmacht im Dritten Reich*, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 45,3 (1997), 365–384. A továbbiakban GRAML, VfZ 45,3 (1997).

⁴ *Militärstrafgesetzbuch. Vom 10 Oktober 1940. Sechster Abschnitt: Strafbare Handlungen gegen die Pflichten der militärischen Unterordnung §§ 89–112; küln. § 92 (Ungeh-*

dalmi Büntető Törvénykönyv alapján kellett büntetni. A hadbíróóság által különféle bűncselekményekért vagy vétségekért elítéltek száma az 1939 és 1945 közötti időszakban (a több mint tizenhét milliós tényleges állománnyal számolva) hetnyolcszázezer főre tehető.⁵

orsam); § 94 (*Gehorsamsverweigerung*); 96 (*Widersetzung*). In: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online;

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=1391&size=45>.

A továbbiakban MStGB 1940.

- ⁵ 1939. szeptember 1-jétől 1944. június 30-ig kereken 630 000 hadbíróósági tárgyalást folytattak le a Wehrmacht egyes részeleinél. A hadsereg minden 100 000 tagjából 1944. június 30-ig negyedévenként átlagosan 343-an álltak hadbíróóság előtt (a haditengerészetnél 598-an, a légierőben 490-en). Ez idő alatt a hadbíróóságok 13 000 halálos ítéletet hoztak (a halálos ítélettel sújtottak egyharmada-fele később kegyelmet kapott). Közel 23 000 eljárás végződött fegyházbüntetéssel, ugyancsak zömmel katonai bűncselekményekért. Részletesebben l. ehhez SEIDLER, F. W.: A Wehrmacht igazságszolgáltatása, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 309–347; küln. 325–329. (*A Wehrmacht bűnügyi statisztikája*) és 329–332 (*A szökevények megbüntetése*). Más számítás szerint a Wehrmacht hadbíróóságai a háború ideje alatt harmincezret meghaladó számú halálos ítéletet hoztak, amelyből több mint húszezer végrehajtásra is került. Egyedül csak a szökés esetében kereken 35 000 ítélettel számolhatunk. Ebből 23 000 szólt halálra; a végrehajtott halálos ítéletek száma 15 000 körül alakult: vö. GRAML, VjZ 45,3 (1997), 383. (A szerző megjegyzése szerint legalább két hadosztálynyi német katona halála írható a Wehrmacht-hadbíróóságok számlájára: id. hely.). Néhány évvel később ettől is némileg eltérő számadatokat közöl GELDMACHER, Th.: „Auf Nimmerwiedersehen!“, Fahnenflucht, unerlaubte Entfernung und das Problem, die Tatbestände auseinander zu halten, in: MANOSCHEK, W.: *Opfer der NS-Militärjustiz*, Wien 2003, 133–194; 135 sk (hozzávetőlegesen 30 000 kimondott és ebből kb. 23 000 végrehajtott halálos ítélet). Másutt ugyancsak becsült adatként 30–35 000 halálos ítéletről olvashatunk. Ezek kb. 75%-át szökés, ill. a szolgálati helyről való engedély nélküli és tartós eltávozás miatt, valamint a szökésnél jóval kisebb arányban, a haderő bomlasztását célzó tevékenység miatt hozták: l. FRITSCHÉ, M.: *Entziehungen – österreichische Deserteure und Selbstverstümmler in der Deutschen Wehrmacht*, Wien–Köln–Weimar 2004, 24. Az ismert német hadtörténész és jogász, Manfred Messerschmidt összevetése szerint az 1907 és 1932 között eltelt negyedszázad során Németországban 1547 halálos ítéletet hoztak, amelyből 393-at hajtottak végre (beleszámítva az I. világháború időszakát). A II. világháború kevesebb, mint hat éve alatt azután hozzávetőlegesen 20 000 halálos ítéletet hajtottak végre a Wehrmacht hadbíróóságainak ítélete alapján. In: MESSERSCHMIDT, M.: *Die Wehrmachtjustiz 1933–1945*. (Militärgeschichtlichen Forschungsamt). Paderborn [etc.] 2005, 453. Mindez már önmagában véve is jól mutatja a nemzeti szocialista német állam valódi arculatát.

– [1] Egy részterület, a Wehrmachtion belül a legtöbb hadbíróósági ítéletet felmutató haditengerészet vonatkozásában l. küln. GRUCHMANN, L. alapos feldolgozását: *Ausgewählte Dokumente zur Deutschen Marinejustiz im Zweiten Weltkrieg*, VjZ 26,3 (1978), 433–498. A továbbiakban GRUCHMANN, VjZ 26,3 (1978). Itt, a haditengerészetion belül, az 1944-es év közepéig – lefelé kerekítve – 800 ítéletet hoztak szökésért, és 6700 ítéletet a csapattól való önkényes eltávozásért a hadbíróóságok. Így ORTH, K.: *Kampfmoral und Einsatzbereitschaft in der Kriegsmarine 1945*, in: *Kriegsende 1945 in*

Parancsmegtagadók vagy a parancssal ellentétesen cselekvők csak igen csekély számban akadtak az elítélt Wehrmacht-katonák között. A harctéren tanúsított engedetlenséget (*Ungehorsam im Felde*)⁶ ugyanis a hadbíróságok kezdetben tíz, majd tizenöt évig terjedő, esetenként életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntették. Minősített esetben halálbüntetés is kiszabható volt. A háború utolsó éveiben pedig a vétkeket akár azonnali és helyben végrehajtandó halálbüntetéssel is sújthatták.⁷ A parancsot megtagadni vagy a parancssal ellentétesen cselekedni már csak ezért is nem a közkatonák, tisztetek, altisztek vagy tiszthelyettesek, hanem a tiszt vagy főtiszti rangú személyek, de leginkább a tábournoki karhoz tartozó katonák kiváltsága volt. Súlyosabb következmények nélkül azonban itt is csak az adott harcfelelő végrehajtására hangsúlyozottan jobb megoldást találó harctéri parancsnokok élhettek ezzel az eszközzel. Az egyszerű – rendfokozat nélküli vagy alacsonyabb rendfokozatú – katonák számára így az „engedetlenség” megannyi más fajtája jutott.

A legsúlyosabbnak ezeken belül öncsonkítás,⁸ valamint a parancsmegtagadás szélsőséges módjának is tekinthető katonai bűncselekmény, a szökés számított.⁹

Deutschland. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes (Hrsg. HILLMANN, von J.–ZIMMERMANN, J.), (*Beiträge zur Militärgeschichte* Bd. 55), München, 2002, 137–155; 143. Ami a Wehrmacht alakulataiban szolgáló 1,31 millió osztrákokot illeti, ami a teljes állomány 7,6%-át jelentette, ezek közül 114 000 személyt ítélték el különféle katonai vétségekért és katonai bűncselekményekért. A Wehrmacht a régi Ausztriából (a későbbi Ostmarkból) származó tagjaira kimondott halálos ítéletek száma 2660 volt, ebből 1770 halálos ítéletet ténylegesen is végrehajtottak: l. ehhez BUCHMANN, B. M.: *Österreicher in der Deutschen Wehrmacht: Soldatenalltag im Zweiten Weltkrieg*, Böhlau Wien–Köln–Weimar, 2009, 96; a továbbiakban BUCHMANN (2009). Dezertálás miatt hozzávetőlegesen 4000 halálos ítéletet hoztak a Wehrmacht az egykori Ausztria területéről behívott szökevényeinek esetében, ebből mintegy 400 került végrehajtásra: MANOSCHEK, W.: *Österreichische Opfer der NS-Militärjustiz*, in: P. PIRKER, P.–WENNINGER, F. (Hrsg.): *Wehrmachtjustiz: Kontext, Praxis, Nachwirkungen*, Wien, 2011, 47–58; 50. A továbbiakban PIRKER–WENNINGER (2011). A Wehrmacht ténylegesen kivégzett tagjaihoz hozzá kell számítanunk a háború utolsó hónapjaiban mind gyakoribbá váló rögtönítélő bíraskodás (*Standrecht*) áldozatait. Ezek pontos száma azonban nem ismeretes. (Két újabb munka a háború utolsó hónapjaiban dezertőrként kivégzett Wehrmacht-katonák számát 5–8000 főre becsüli. In: FRITSCHÉ 2004, 24. és BUCHMANN 2009, 96.)

– [2] A fentiek egészéhez l. még HAASE, N.: *Wehrmachtangehörige vor dem Kriegsgesicht*. és ZIEMANN, B.: *Fluchten aus dem Konsens zum Durchhalten. Ergebnisse, Probleme und Perspektiven der Erforschung soldatischer Verweigerungsformen in der Wehrmacht 1939–1945*, in: MÜLLER, R. D.–VOLKMANN, H.-E.: *Die Wehrmacht: Mythos und Realität*, München, 1999, 474–485, ill. 589–613; a továbbiakban MÜLLER–VOLKMANN (1999).

⁶ A Német Birodalom számára 1872-ben kiadott katonai büntető törvénykönyv (*Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*. Vom 20. Juni 1872; a továbbiakban MStGB 1872) vonatkozó passzusaiában olvasható megnevezéssel: *Ungehorsam vor dem Feinde*.

⁷ Minderről részletesebben is szólok a későbbiek során.

⁸ *Selbstverstümmelung*: MStGB 1872; 81. § 1–2. és MStGB 1940, 81, 1–3.

Már most le kell szögeznünk, hogy a Wehrmacht katonai bűncselekményekért vagy vétségekért elítélt katonái többségükben nem a rendszer iránti bizalom hiányából fakadóan voltak „engedetlenek”. Volt, aki egyszerűen nem bírta a fegyelmet, és ezért alkalmatlan volt katonának.¹⁰ Mások olyan katonai bűncselekmények

⁹ Már a MStGB 1872 73. paragrafusa is így rendelkezett a szolgálati helyéről a harctéren vagy egy körülfalt erődben – őrhelye végleges elhagyásának szándékával – önkényesen távozó, illetve az ellenséghez való átszökés megkísérlő vagy végrehajtó katonákkal szemben: [1] *Die Fahnenflucht vom Posten vor dem Feinde oder aus einer belagerten Festung wird mit dem Tode bestraft.* [2] *Dieselbe Strafe trifft den Fahnenflüchtigen, welcher zum Feinde übergeht* A közölt szöveg online változata az alábbi helyen olvasható: = <http://www.documentarchiv.de/ksr.html> vagy <http://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/materialien/milstgbd.pdf>. Hasonlóképpen rendelkezett az 1940. október 10-én újrafogalmazott német Katonai Büntető Törvénykönyv 78 paragrafusának második szakasza is: „Wird die Tat im Felde begangen oder liegt ein besonders schwerer Fall vor, so kann auch Todesstrafe oder auf lebenslanges oder zeitiges Zuchthaus erkannt werden.“ Az 1940-es német katonai büntető törvénykönyv teljes szövege, illetve az itt közölt szövegrészlet online változata az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=1391&size=45>. – A szökés (*Fahnenflucht*) összetett fogalmához részletesebben l. lentebb a 19. sz. jegyzetet.

¹⁰ Igen szomorú példája ennek egy, már a háború befejezését követően, a haderő bomlasztásáért kivégzett tengerész esete. Johann Christian Süß gépész-örvezető nem volt jó katoná. A háború ideje alatt tíz alkalommal sújtották fegyelmi büntetéssel. A kapitulációt követően is vétett a katonai fegyelem szabályai ellen. 1945. május 7-én gyűlölködő hangvételű kommentárral kísért egy parancsot, bár akkor még végrehajtotta azt. Május 9-én azonban már megtagadta a katonai tiszteletadást szolgálati előljárójának, egy hajómasternek (*Obermaat*). Ugyancsak azon a napon „teljességgel nem katonához méltó magatartással” („in vollkommen unmilitärischer Haltung“) hagyta el körletét, amelynek ajtaját bevágta maga után. A haderő bomlasztásának vádjával (*Zersetzung der Wehrkraft*) perbe fogták, majd 1945. május 10-én halálra ítélték. Süß gépész-örvezető kegyelmi kérvényt nyújtott be, amelyben – többek között – arra hivatkozik, hogy olyan családban nőtt fel, ahol a dolgozó szülők rendszeres távolléte miatt nem ismerhette meg a fegyelmet. Az ítéletet számos egyéb, a vádlott iránti részvét felkeltésére alkalmas családi körülmény ellenére a rákövetkező napon végrehajtották. Az sem számított, hogy a háború ekkor már véget ért. – Az eset ismertetését l. MAUZ, G.: „So etwas unterschreibt man nicht einfach“, *Der Spiegel* 1965/43, 69–79. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46274654.html>. (Ebben a Spiegel-online lapszámban nincs oldalszám hivatkozás! Az itt leírt eset a Pdf-file közepe táján található.) Vö. még (Justiz) Bordgericht S. Zt. erschossen, *Der Spiegel* 1965/28, 30 sk. <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/46273234>. A végrehajtott halálos ítéletet a Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelet (*Kriegssonderstrafrechtsverordnung/KSSVO*) 5. paragrafusának 2. szakasza alapján hozták (részletesebben l. ehhez a 38. sz. jegyzet második felét.)

– A német fegyverletételt követően a Kriegsmarine tagjaival szemben lefolytatott hadbírósi tárgyalásokhoz l. még GRUCHMANN, *VfZ* 26,3 (1978), 476–498 (*Die Tätigkeit der Marinegerichte nach der Kapitulation*); küln. 478. Ugyancsak végrehajtott halálos ítélettel zárult az a Gruchmann fenti tanulmányában nem említett hadbírósi tárgyalás, ahol

elkövetői vagy társtettesei voltak, amelyeket a Polgári Büntető törvénykönyv is büntetett.¹¹ A politikai szempontoktól motivált, vagy morális meggondolásból végrehajtott szökés a Wehrmachtban viszonylag ritkán fordult elő.¹² (Ebben a tekintet-

a Kriegsmarine két dezertőrije ellen emeltek vádat, szintén már a német fegyverletétel után. Minderről részletesebben is szölok az 53. sz. jegyzet második felében.

¹¹ Az eljárások közel kétharmadában a Wehrmacht hadbírószámai katonai bűncselekményekkel foglalkoztak. A szökésen, az engedély nélküli eltávozáson, az őrhely elhagyásán vagy a szolgálati előljárókkal szemben tanúsított engedetlenségen kívül ide tartozott a beosztottak bántalmazása vagy a katonai lopás is. Ezeket a Katonai Büntető Törvénykönyv és a Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelet alapján büntették. A Wehrmacht tagjai által elkövetett polgári bűncselekmények esetében, így például a lopás, a betöréses lopás, a rablás, a nemi erőszak, az emberölés vagy a gyilkosság eseteiben, a Polgári Büntető Törvénykönyv (*Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*) rendelkezései voltak az irányadók. Vö. ehhez SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–PRINZ v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 325.

¹² Hasonló következtetésre jutott újabban D. Knippschild is, aki megállapítja, hogy azok száma, akik a náci rendszer meggyőződéses politikai ellenfeleiként szánták el magukat a szökésre, meglehetősen kevés: Für mich ist der Krieg aus: Deserteure in der Deutschen Wehrmacht, in: HAASE, N.–PAUL, G. (Hrsg.): *Die anderen Soldaten: Wehrkraftzersetzung, Gehorsamsverweigerung und Fahnenflucht im Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt am Main, 1997, 123–138; 130; a továbbiakban HAASE–PAUL (1997). A politikai szempontoktól motivált szökés esetei leginkább a Wehrmacht egyik különleges egységénél, a megnevezése ellenére zászlóaljnyi erőnél lényegesen több embert magában foglaló 999. számú Büntetőzászlóaljban (*Strafbataillon*, ill. *Bewährungstruppe 999*) fordultak elő. Itt az állomány harmadát korábban politikai okokból elítélt és büntetettséjük okán a haza fegyveres szolgálatára méltatlannak tartott (*wehrunwürdig*) személyek adták. Az 1942 októberében felállított alakulatba a háború végéig 28 000 katonát soroztak. A *Bewährungstruppe 999* néhány emberének sikerült átszöknie a partizánokhoz a Balkánon és Görögországban folytatott hadműveletek során. Hasonló esetek, bár ugyancsak szórványosan, a keleti fronton is előfordultak a 999. számú Büntetőzászlóalj ott harcra vetett alakulatainál. L. ehhez PAUL, G.: Die verschwanden einfach nachts, in: HAASE–PAUL (1997), 139–156; 143. és 150; továbbá KLAUSCH, H.-P.: Erziehungsmänner und Wehrunwürdige Die Sonder- und Bewährungseinheiten der Wehrmacht, in: HAASE–PAUL (1997), 66–82. Több esetben dezertáltak, esetenként pedig a partizánokhoz is átálltak a volt Ausztria területén élő szlovén kisebbség Wehrmachtban szolgáló tagjai is. (Bár a hatóságok hátrányos megkülönböztetésben részesítették a Délkelet-Ausztriában élő szlovén közösségeket, férfitagjaikat azonban ezzel együtt besorozták a Wehrmachtba.). Részletesebben l. ehhez RETTL, L.: *Fahnenflucht in en Widerstand. Kärntner Slowenen als Deserteure und Partisanen*, in: PIRKER–WENNINGER (2011), 154–168.

– A morális meggondolásból, közelebbről antimilitarista, ill. pacifista meggyőződés alapján megkísérelt vagy végrehajtott szökések száma a Wehrmachtban belül igen csekélynek mondható. Vö. ehhez REICHEL, S.: *Für mich ist der Krieg aus! Deserteure und Kriegsdienstverweigerer des Zweiten Weltkriegs in München*, München, 1995, 73. Egy hamburgi illetőségű Wehrmacht-dezertőri humanisztikus okokból tagadta meg a további katonai szolgálatot. Az akkor 19 éves Ludwig Baumann nem akart ölni. 1942. június 3-án ezért (egy társával együtt) szökést kísérelt meg a Haditengerészet egyik,

ben csak az utólagosan német állampolgárrá tett, majd a Wehrmachtba akaratuk ellenére besorozott felső-sziléziai lengyelek képeztek kivételt.¹³ Sokan közülük dezertáltak, ha alkalom adódott rá. Ezt tették, még hozzá jóval nagyobb számban, az Elzász–Lotharingiában és Luxemburgban kényszerosozott katonák, valamint a Birodalomhoz visszacsatolt Malmedyből és környékéről behívottak is, akiket hasonlóképpen „népi németnek” tekintettek.¹⁴) A lelkiismereti okokból történő parancs- vagy szolgálat-megtagadásról a Wehrmacht katonáinak esetében csak igen kevés esetben beszélhetünk.¹⁵

Bordeaux-ban állomásozó egységétől. Részletesebben l. ehhez HERRMANN, U.: *Zwei junge Soldaten als Opfer der NS-Wehrmachtjustiz: Der ‚Wehrkraftzersetzer‘ Horst Bendekat und der Deserteur Ludwig Baumann*, in: HERRMANN, U.–MÜLLER, R.-D.: *Junge Soldaten im Zweiten Weltkrieg: Kriegserfahrungen als Lebenserfahrungen (Materialien zur historischen Jugendforschung)*, Weinheim und München 2010, 212–240. Rövid összegzésben l. még ehhez TOCHTROP, M.: *Porträt: Der letzte Deserteur des Zweiten Weltkriegs*, Spiegel online 14.04.2009 = <http://www.derwesten.de/waz-info/der-letzte-deserteur-des-zweiten-weltkriegs-id123774.html>.

- ¹³ Néhány korábban Lengyelországhoz tartozó terület, köztük Felső-Szilézia egyes részeinek a Birodalomba való bekebelezését követően kerekén 2,5 millió lengyel kapta meg a német állampolgárságot. Ez volt az előfeltétele annak, hogy az állampolgárság megadásával németté tett lengyel férfiakat behívassák a Wehrmachtba, és mint a német Véd-erő tagjait háborús szolgálatra kényszerítsék. A Birodalomhoz csatolt lengyel területekről, mindenekelőtt a felső-sziléziai körzetekből hozzávetőlegesen 250 000 főt mozgósítottak. Újabban l. ehhez KACZMAREK, R.: *Polen in Wehrmachtuniform: Fahnenflüchtige aus Oberschlesien in den Meldungen des SD und vor deutschen Gerichten 1940 bis 1945*, in: BADE–SKOWRONSKI–VIEBIG (2015), 79–92.
- ¹⁴ Elzász–Lotharingia és Luxemburg területéről, ahol Franciaország kapitulációja után 1942 augusztusában vezették be újra az általános hadkötelezettséget, hozzávetőlegesen 140 000 férfit hívtak be a Wehrmachtba. Ebből 100 000 kényszerbehívott elzászi, 30 000 pedig lotharingiai volt. Az I. világháborút követően Belgiumhoz csatolt Malmedy városára és körzetére kb. 8700 Wehrmacht-behívott esett. Mindezek közül a legtöbb Wehrmacht-dezertőr luxemburgi volt. Itt 10 211 főt hívtak be az 1920 és 1927 között született fiatal férfiakból, a szökevények vagy a katonai szolgálat alól magukat kivonók száma kb. 2800 főre tehető. A fentiek egészéhez l. HAASE, N.: *Von Ons Jongen, Malgre-nous und anderen: Das Schicksal der ausländischen Zwangsrekrutierten im Zweiten Weltkrieg*, in: HAASE–PAUL (1995), 157–173.
- ¹⁵ A fegyveres katonai szolgálat lelkiismereti okokból, ill. vallási meggyőződés alapján történő megtagadása (*Befehlsverweigerung aus Gewissensgründen*) a katonai hatóságokkal szembeni ellenállás egyik szélsőséges formája volt. Leginkább a kisegyházak tagjai éltek ezzel az eszközzel: l. küln. ehhez GARBE, D.: *Zwischen Widerstand und Martyrium: Die Zeugen Jehovas im Dritten Reich (Studien zur Zeitgeschichte Bd. 42)*, München, 1999⁴, küln. 352–402 (V/2: *Kriegsdienstverweigerung der Zeugen Jehovas*); továbbá uő. (= GARBE, D.), *Du sollst nicht töten: Kriegsdienstverweigerer 1939–1945*, in: HAASE–PAUL (1997), 85–104. Egy adott terület, a Hessen tartomány északi részén fekvő nagyváros, Kassel és környéke vonatkozásában, számos egyéni életút példájával l. ehhez KAMMLER, J.: *Ich habe die Metzerei satt und laufe über: Kasseler Soldaten zwischen Verweigerung und Widerstand (1939–1945); Eine Dokumentation (Kasseler*

A fentiek tekintetében a Német Véderő¹⁶ az állami önállóságát 1938 márciusa után elvesztett Ausztriából (*Ostmark*) vagy a nem sokkal később szintén a Birodalom szerves részévé tett Szudétavidékről származó katonái sem képeztek kivételt. A szökés, a szolgálat- vagy parancsmegtagadás, esetenként pedig a további fegyveres szolgálat elkerülése végett végrehajtott öncsonkítás motívumai azonosak, illetve hasonlóak voltak az 1938. szeptember 30-a előtti Birodalom (*Altreich*) területéről származó katonák motívumaival.¹⁷

A katonai bűncselekményért vagy vétségért elítélt Wehrmacht-elkövetők mintegy negyede aszociálisnak nevezhető; legalábbis a fogalom akkori értelmében. A fennmaradó részhez tartozó személyek legnagyobb hányada pedig alacsony presztízzsel bíró társadalmi csoportokhoz tartozott.¹⁸ Ezt mutatja a legsúlyosabb katonai bűncselekmény, a szökés (*Fahnenflucht*)¹⁹ miatt elítéltek ellen hozott hadbírószági

Quellen und Studien; Schriftenreihe des Magistrats der Stadt Kassel Bd. 6), Fuldabrück 1997³, 135–148 (*Die Verfolgung der Ernsten Bibelforscher*). A nemzeti szocialista német állam a magát Jehova tanúi néven identifikáló vallási kisközösség tagjaival szembeni fellépésének jogi gyakorlatához, ill. annak alapjaihoz l. M. MESSERSCHMIDT, *Die Wehrmachtjustiz 1933–1945* (Militärgeschichtlichen Forschungsamt), Paderborn [etc.] 2005, küln. 96 sk. és 97–101.

¹⁶ *Die deutsche Wehrmacht*.

¹⁷ Az osztrákok és a szudétanémetek együttesen 7%-át tették ki a nemzeti szocialista német állam összlakosságának: vö. PIRKER–WENNINGER (2011), 231. Ennek megfelelő volt a Wehrmachton belüli számarányuk is. – Az egykori Ausztria területéről származó Wehrmacht-katonák dezertálásának, öncsonkításának vagy ugyancsak a további fegyveres szolgálat elkerülése végett történő öngyilkosságának változatos motívumaihoz igen jó monografikus feldolgozás M. FRITSCHÉ korábban már hivatkozott munkája: *Entziehungen – österreichische Deserteure und Selbstverstümmeler in der Deutschen Wehrmacht*, Wien–Köln–Weimar, 2004. Itt l. küln. 23–70. oldalakat: *Österreichische Deserteure aus der deutschen Wehrmacht* (II.1–4.1–6.). Vö. még ehhez MANOSCHEK, W.: *Österreichische Opfer der NS-Militärjustiz*, in: PIRKER–WENNINGER (2011), 47–58.

¹⁸ L. ehhez SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993); 330. Egy jellemzőnek tekinthető példa: a nemzeti szocialista időkben használt Német Katonai Büntetőtörvénykönyvhöz (*Militärstrafgesetzbuch*) írott, akkoriban legtöbbet forgatott kommentár szerzője hitszegésként határozza meg a szökést (*Fahnenflucht ist Treubruch*), elkövetőiről pedig azt mondja, hogy ezek „a tapasztalatok szerint többnyire a csekélyebb értékkel bíró pszichopatikus személyek köréből toborzódnak” (*erfahrungsgemäß rekrutieren sich die Fahnenflüchtigen zum größten Teil aus psychopathischen Minderwertigen*). A hadbíróként is tevékenykedő büntetőjogász professzor hozzáfűzi még: az ilyen személyekkel szemben elnézésnek nincs helye. In: *Militärstrafgesetzbuch nebst Kriegssonderstrafrechtsverordnung. Erläutert von Dr. SCHWINGE, Erich*: 6. Auflage (*Kommentare zum Deutschen Reichsrecht* Bd. 1), Berlin, 1944, 185.

¹⁹ A *Fahnenflucht* (kb. dezertálás) összetett fogalmához, amely az ellenséghez való átszökés esete mellett magában foglalja a szolgálati helyről engedély nélkül történő tartós vagy véglegesnek szánt eltávozás különféle eseteit is, újabban l. BRÜMMER–PAULY, K.: *Desertion im Recht des Nationalsozialismus (Juristische Zeitgeschichte Abteilung I: Allgemeine Reihe 19)*, Berlin, 2006, 28–45. skk; a továbbiakban BRÜMMERE–PAULY

ítéletek többsége is. A szökevények társadalmi hátterét is feltáró akták alapján a dezertálásért elítéltek zöme egyszerű családból származott; szegényes körülmények között nőtt fel, és sokszor nem volt lezárt iskolai képzése, ahogy befejezett szakmai képzéssel sem rendelkezett.²⁰ A svájci hatóságoknak a Svájcba menekült és ott internált Wehrmacht-katonákról a háború végén kialakított szigorú ítélete is ezt mutatja. Olyan embercsoportról volt szó, „amelyben – megítélésük szerint – a tisztesség, meggyőződéses szökevények [...] kisebbségben voltak”.²¹ A parancsszegés

(2006). Számos kiegészítéssel, ill. részmegfigyeléssel l. még ehhez PÄUSER, Fr. H. doktori disszertációját: *Die Rehabilitierung von Deserteuren der Deutschen Wehrmacht unter historischen, juristischen und politischen Gesichtspunkten mit Kommentierung des Gesetzes zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile* (NS-AufhG vom 28.05.1998), München, 2000; küln. 9–32. skk (Teil I. 1–7.4.1: *Die geschichtliche Entwicklung des Fahnenflucht-/Desertionstatbestands*). A szökés változatos motívumaihoz újabban l. KNIPPSCHILD, D.: *Für mich ist der Krieg aus: Deserteure in der Deutschen Wehrmacht*, in: HAASE–PAUL (1997), 123–138. Egy adott régiót tekintve, számos egyéni életút vonatkozásában, l. még ehhez KAMMLER (1997³), 17–86 (*Fahnenflucht und unerlaubte Entfernung von der Truppe*).

– A dezertálás a Wehrmachtön belül is „alapvetően a parancs és az engedelmesség katonai alapelveivel szembeni engedetlenség egyéni aktusaként” értelmezhető: így MESSERSCHMIDT, M.–WÜLLNER, Fr.: *Die Wehrmachtjustiz im Dienste des Nationalsozialismus: Zerstörung einer Legende*, Baden-Baden, 1987, 138. Ennek megfelelően, ill. a dezertálás szándékától való visszatartás végett, a háború idején elkövetett szökés halálbüntetéssel, enyhébb esetben életfogytiglani szabadságvesztéssel sújtott katonai bűncselekménynek minősült. Az engedély nélküli tartós eltávozásért többnyire hosszabb-rövidebb időtartamú fegyházbüntetést szabtak ki a hadbíróóságok. (A háború utolsó két évében ez utóbbi büntetési tétel is szigorúbbá vált.) A *Fahnenflucht* elbírálásához a Wehrmacht – mint mondtuk – legtöbb katonai vétséget, ill. katonai bűncselekményt felmutató haderőneménél, a haditengerészetnél l. GRUCHMANN, *VfZ* 26,3 (1978), 463–476. A volt Ausztria területéről származó Wehrmacht-dezertörökhöz újabban l. FRITSCHÉ (2004), 23. skk.

²⁰ L. ehhez SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 330.

²¹ Így SEIDLER, F. W.: *Fahnenflucht. Der Soldat zwischen Eid und Gewissen*, München, 1993, 290. Korábbi munkáját idézi SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 331. Utóbb idézett munkájának hivatkozott helyén Seidler hozzáfűzi még, hogy a Svájcban internált német katonaszökevények ottani magatartása többnyire megfelelt a szökés indítékainak. (A Svájcban – és Svédországban – internált Wehrmacht-dezertörök zöme a megszállt területeken folytatott feketekereskedelemben vett részt, vagy sikkasztást, ill. katonai lopást követett el szökését megelőzően.) Ennek megfelelően a svájci hatóságok igen keményen bántak velük: vö. ZUMBÜHL, D. 1939–1945: *Deutsche Deserteure in der Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 60, 4 (2010), 395–411; 403. – A Wehrmachtból dezertált katonák családi hátteréhez, ill. a szökés motívumaihoz, újabban l. BRÜMMER–PAULY (2006), 46–59; továbbá, némileg távolabbról, 124. sk. (IV.1: *Persönliche Verhältnisse des Angeklagten*) és (V.1.3. *Persönlichkeit des Angeklagten*) 155–159. A politikai meg-

különbféle eseteinek túlnyomó hányadát ezért el kell választanunk a hitleri Németországban megannyi árnyalatban jelentkező antifaszizmus kérdésétől,²² ahogy el kell választanunk a nemzeti szocialista állam legnagyobb létszámú fegyveres testületén, a Wehrmacht on belüli oppozíció problematikájától is.²³

győződésből elkövetett szökés, ill. az ellenséghez való átállás ritka példáihoz l. ugyanitt 57–58 (*Politische Überzeugung*).

²² A korábbi kutatás arra a következtetésre jutott, hogy a Svédországban vagy Svájcban regisztrált német dezertőröknek még egytizede sem vallotta magát menedékkérelmében a nemzeti szocializmus ellenfelének („antifaszistának”): így SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 330. A legtöbb német szökevény Svájcba menekült. Az ide sikerrel megérkezett 1358 Wehrmacht-dezertőr többsége már csak a földrajzi közelség okán is Ausztriából (18,5%) vagy Elzászból (13,4%) származott. Egy, a Svájcba menekült német katonák életkorát és származási helyét, valamint a Wehrmachtból való dezertálásának motívumait is vizsgáló újabb tanulmány szerzője a politikai okokból történt dezertálás arányát (a korábbi szerzőkkel ellentétben) az összes eset egynegyedére teszi: ZUMBÜHL, D.: 1939–1945: Deutsche Deserteure in der Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 60, 4 (2010), 395–411; 406. L. itt küln. 405. sk. (*Alter und Herkunft der Deserteure*) és 406. sk. (*Desertionsmotive*). Egyebekben a fronton még az egykori német kommunisták vagy a vélelmezett kommunisták is csak igen ritkán álltak át az ellenséghez. Ha volt is rá lehetőségük, akkor sem hagyták ott bajtársaikat. Így volt a keleti hadszíntéren is. L. ehhez az orosz fronton folytatott harcok egyik résztvevőjének, Philipp von Boeselager bárónak a Frankfurter Allgemeine Zeitung 1998. december 28-i számában közölt olvasói levelét: „Von Fronteinheit ist mir nicht bekannt, daß jemand aus politischen Gründen übergelaufen ist, obwohl das Risiko ab 1942 gering war, da die Front überall Löcher hatte. Ein verantwortungsbewußter Soldat ließ seine Kameraden nicht im Stich, mit denen er im Deckungsloch zusammengehockt hatte. Selbst Soldaten, die mir als Kommunisten bekannt waren, sind aus diesem Grund nicht übergelaufen.“ A harcoló hadsereg (az egykori Wehrmacht) soraiból történő dezertálást háború utáni években-évtizedekben is sokáig elítélte a német közvélemény túlnyomó többsége: vö. WETTE, W.: *Verweigerung und Desertion im Wandel der öffentlichen Meinung 1980–1995*, in: HAASE–PAUL (1995), 189–204. és MESSERSCHMIDT, M.: Rehabilitierung für Deserteure, Wehrkraftzersetzer und Wehrdienstverweigerer: Pro und contra bei der Anhörung im Rechtsausschuß des Bundestages am 29. November 1995, *Kritische Justiz* 29,1 (1996), 88–99. Az osztrák közvélemény túlnyomó részének hasonló állásfoglalásához l. GELDMACHER, Th.: Täter oder Opfer, Widerstandskämpfer oder Feinglinge? Österreichs Wehrmachtsdeserteure und die Zweite Republik, in: *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes; Jahrbuch 2009*; Schwerepunkt: Bewaffneter Widerstand – Widerstand im Militär (Hrsg. SCHINDLER, Chr.), Wien, 2009, 37–59. és FORSTER, D.: *Die Zweite Republik und die Wehrmachtsdeserteure. Fürsorge und Entschädigung für Opfer der NS-Militärjustiz*, in: PIRKER–WENNINGER (2011), 242–254.

²³ Hogy milyen formában jelentkezett, majd milyen méretet öltött a nemzeti szocialista állam egészével vagy a náci párttól uralt államapparátus egyes intézkedéseivel szembeni ellenállás a német társadalom egyes rétegein vagy csoportjain belül, adekvát választ erre olykor a mai kutatás sem ismert igazán. Meglepő módon mindez elmondható a Wehrmacht on belüli ellenállással kapcsolatban is. A téma rövid, ám jó, újabb áttekintését nyújtja van ROON (1998⁷). *A hadseregen belüli ellenállás formáihoz* l. küln. van Roon

A parancsmegtagadás, de még inkább a kiadott paranccsal ellentétes cselekvés példái az SS harcoló egységein belül is előfordultak. A náci párt katonai szárnyának tekinthető Waffen-SS azonban csak harcászati szempontból tartozott a Wehrmacht alárendeltségébe. Az SS-ben, így a Waffen-SS-ben szolgáló katonák is, fejelemileg az SS vezetésének voltak alárendelve.²⁴ Ez magában foglalta azt, hogy a testületnek saját hadbírószámai voltak.

Az *SS-Kriegsgerichte* a Wehrmacht hadbírószámainál jóval szigorúbb ítéleteket hoztak olyan esetekben, amelyek a katonai vétségek körébe tartoztak. Egy csomag cigaretta jogtalan eltulajdonítása a katonatárstól itt bajtársi lopásnak minősült. Konkrétan ezért a cselekményért két év börtönbüntetés járt. Több csomag cigaretta a bajtárstól való ellopásáért viszont a tolvaj SS-katonát már kivégezték.²⁵ Mindez a

munkájának 159–177. oldalait (Kap. 10: *Der militärische Widerstand*); vö. ehhez GRAF THUN-HOHENSTEIN, R. G.: *Wehrmacht és ellenállás*, in: POEPPPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (2001), 54–105; továbbá STEINBACH, P.: *Zwischen Gefolgschaft, Gehorsam und Widerstand*, in: UEBERSCHÄR (2015³), 564–577. Egy ettől elválaszthatatlan téma, a német társadalom a Harmadik Birodalom rendszerével szemben álló csoportjaitól kifejtett ellenállás formáit és intenzitását tárgyaló jelentősebb munkák felsorolását adja (egyfajta annotált bibliográfia formájában) HILDEBRAND, K.: *Das Dritte Reich, Dritte, überarbeitete und ergänzte Auflage* (Oldenbourg Grundriss der Geschichte), München, 2009³, 291–309. A korábbi irodalomból l. külön PRITTE, T.: *Deutsche gegen Hitler: eine Darstellung des deutschen Widerstandes gegen den Nationalsozialismus während des Herrschaft Hitlers*, Tübingen, 1964. és REYNOLDS–BECK–GEHORSAM–WIDERSTAND: *Das Leben des deutschen Generalstabschefs 1935–1938*, Wiesbaden–München, 1977 (angol eredeti: 1977), továbbá WOLGAST, E.: *Widerstand im Dritten Reich*, *Heidelberger Jahrbücher* XXVI (1982), Berlin–Heidelberg–New York, 1982, 1–22; VON KLEMPERER, K.: Glaube, Religion, Kirche und der deutsche Widerstand gegen den Nationalsozialismus, *VfZ* 28,3 (1980), 293–309. és MUTH, H.: Jugendorposition im Dritten Reich, *VfZ* 30,3 (1982), 369–417. Néhány további munkára a későbbiek során hivatkozom.

²⁴ 1939. október 17-től, illetve az ezt kiegészítő rendelettel 1940. április 17-től: I. *Reichsgesetzblatt* (RGBl [Birodalmi Hivatalos Közlöny]), Jahrgang 1939, Teil I; S. 2107 f.: *Verordnung über eine Sondergerichtsbarkeit in Strafsachen für Angehörige der SS und für die Angehörigen der Polizeiverbände bei besonderem Einsatz. Vom 17. Oktober 1939.* = <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1939&page=2338&size=45> és *Reichsgesetzblatt* (RGBl), Jahrgang 1940, Teil I; S. 659 f.: *Zweite Verordnung zur Durchführung der Verordnung über eine Sondergerichtsbarkeit in Strafsachen für Angehörige der SS und für die Angehörigen der Polizeiverbände bei besonderem Einsatz. Vom 17. April 1940.* = <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=705&size=45>. Rövid összegzésben l. még ehhez STEIN (1966), 30.

²⁵ A fentiek egészéhez l. BUCHMANN (2009), 100. sk; a Waffen-SS-ben szolgáló tolvaj katonának esetének részletesebb ismertetésével, aki egy kisebb méretű tábori postai küldeményrel együtt több doboz cigarettát is eltulajdonított. Ahogy Buchmann is írja, a bajtársi lopás (*Kameradendiebstahl*) a Wehrmachtban belül is az egyik legsúlyosabb katonai bűncselekménynek számított. Büntetési tétele súlyosabb esetben a halálbüntetés volt. Az SS-ben azonban ezt többnyire végre is hajtották. Az SS Birodalmi Vezetője ilyenkor különös szigorral járt el. Ahogy egy korabeli beszámolóban olvashatjuk, a katonák körében gyakorta „Birodalmi Heiniként” emlegetett Heinrich Himmler a kegyelmi kérvé-

testületi szellem erősítésére szolgált. Aki súlyosan vétett a közösség vagy annak normái ellen, az aligha számíthatott kegyelemre. A háborús bűnök elkövetőivel szemben azonban az SS-hadbírósága (már ha az elkövetők egyáltalán eljutottak idáig²⁶) többnyire enyhe ítéleteket hozott.

Az 1945 tavaszára már közel milliós létszámot elérő Waffen-SS-be, ebbe a rendszer iránt ideológiailag is elkötelezett katonai elitnek minősülő testületbe a háború utolsó éveig zömmel csak önkéntes jelentkezés alapján lehetett bekerülni. Itt más légkör uralkodott, mint a Wehrmachtban belül, és a szolgálati követelmények is szigorúbbak voltak.²⁷ Parancsmegtagadás már csak ezért is a Fegyveres-SS tisztán németekből álló alakulatainak belül meglehetősen ritkán, és ha igen, úgy többnyire a nemzet egészét leképező Wehrmacht katonáihoz mérten eltérő okokból fordult elő. A kiadott parancsok végrehajtása elleni tiltakozás vagy a parancssal ellentétes cselekvés az SS-en belüli példáival ezért itt nem foglalkozom.

1. Feltétel nélküli engedelmesség és feltételekhez kötött parancsmegtagadás (A porosz katonai hagyományok érvényesülése a modern kor német hadseregeiben)

A Harmadik Birodalom hadseregének, a Wehrmachtban tisztjeitől és katonáitól feltétlen engedelmisséget követeltek meg, különösen háború idején.²⁸ A birodalmi

nyeket sorra elutasította, mert a bajtársi lopás minősített eseteiben nem ismert könyörületet. Himmler gyakorta még szigorította is az SS-bíróságok ítéletét. „Er (ti. az elítélt) hat um Begnadigung gebeten, aber viel Chancen geb'ich ihm nicht. Du weißt, der Reichsheini kennt kein Pardon. Es kam, wie mein Kamerad es vorhersagt hatte. Himmler lehnte eine Begnadigung ab, bestätigte das Todesurteil. [...] Er bestraft unerbittlich und verschärft fast immer die Urteile der SS-Gerichte.“ Közli: BUCHMANN (2009), 101.

²⁶ A Franciaország elleni hadjárat idején, már a Csatorna partjaihoz való előrenyomulás során, az SS Totenkopf hadosztályhoz tartozó katonák lemészároltak kilencvenkilenc brit hadifoglyot szolgálati előljárójuk parancsára. Az eset 1940. május 27-én történt, egy Le Paradis nevű faluban. A mészárlásnak két angol túlélője volt, ezekre Wehrmacht katonák találtak rá az SS elkövetők elvonulása után. (A súlyosan megsebesült két brit hadifoglyot a helyszínre érkezett Wehrmacht egység tagjai kórházba szállították.) Az ezt követően, a Wehrmacht felsőbb vezetése által kezdeményezett vizsgálat eredménytelen marad: vö. STEIN (1966), 75. skk. és 272.

²⁷ L. küln. ehhez BUCHHEIM, H.: Befehl und Gehorsam, in: BUCHHEIM, H.–BROSZAT, M.–JACOBSEN, H.-A.–KRAUSNICK, H.: *Anatomie des SS-Staates*, München, 1984⁴ (1967¹), 213–318; továbbá Vö. STEIN (1966), küln. 1–26.

²⁸ Az 1940. október 10-én újrafogalmazott Katonai Büntető Törvénykönyv 94. paragrafusának második szakasza szerint harci körülmények között súlyos esetben halálbüntetés, kevésbé súlyos esetben életfogytig vagy hosszabb ideig tartó fegyházbüntetés járt a katonai engedelmesség megtagadásáért: „Wird die Tat im Felde begangen oder liegt ein besonders schwerer Fall vor, so kann auch Todesstrafe oder auf lebenslanges oder zeitiges Zuchthaus erkannt werden.“ Az 1940-es német Katonai Büntető Törvénykönyv teljes szövege, illetve az itt közölt szövegrészlet online változata az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte

német Véderő tagjai kevés kivétellel teljesítették ezt a követelményt, amelyre bevonulásukat követően katonai esküt is tettek.²⁹ A Wehrmachtra így ma is mint par excellence a feltétlen engedelmesség elvén alapuló katonai testületre tekint a közvélemény.

A hazára vagy az állam legfőbb vezetőjére felesküdt katonától persze más hadseregekben is elvárták a szolgálati előjárók parancsainak végrehajtását.³⁰ Fokozott mértékben elvárt kötelezettséggé vált a feltétlen engedelmesség háború esetén.

Már a korai időktől fogva így volt ez minden hadra kelt seregben, és ez az elvárás érvényesült a vilmosi Németország, a Második Birodalom hadseregében is. Az ettől eltérő magatartási vagy cselekvési formákat, közelebbről az engedelmesség, illetve a parancs megtagadását (*Gehorsams-* vagy *Befehlsverweigerung*) súlyosan szankcionálták, háború esetén akár halálbüntetéssel is.³¹ Ugyanakkor a szakszerűt-

Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=1391&size=45>.

²⁹ A Harmadik Birodalom Véderejébe, a Wehrmachtba bevonult katonák alapkiképzésük befejeződését követően esküt tettek arra, hogy „feltétlen engedelmisséggel” végrehajtják a Wehrmacht főparancsnokának (1935. július 20-tól Adolf Hitlernek) a parancsait. Az 1935. június 20-ától érvényes rendelkezés értelmében a Német Birodalom vezéri és kancellári tisztét egy személyben betöltő Adolf Hitler lett a Wehrmacht főparancsnoka. Az 1934. augusztus 2-től hatályos katonai eskü azután ilyen értelemben módosul. Ettől kezdve kétszeresen is Hitler nevére tettek katonai esküt Wehrmachtba bevonultatott német katonák: „Ich schwöre bei Gott diesen heiligen Eid, daß ich dem Führer des Deutschen Reiches und Volkes, Adolf Hitler, dem Obersten Befehlshaber der Wehrmacht, unbedingten Gehorsam leisten und als tapferer Soldat bereit sein will, jederzeit für diesen Eid mein Leben einzusetzen“ (a kiemelés tőlem – Sz. G.). Magyarul: „Ezzel a szent esküvel Isten előtt fogadom, hogy a Német Birodalom és a német nép vezérének, Adolf Hitlernek, a fegyveres erők főparancsnokának feltétel nélkül engedelmeskedem, és bátor katonaként mindenkor kész leszek életemet áldozni ezért az esküért.”

³⁰ A ma hatályban lévő német katonai büntető törvénykönyv (béke idején) három évig terjedő szabadságvesztéssel sújtja a parancsmegtagadás egyes eseteit: I. *Wehrstrafgesetz*; Zweiter Teil (Militärische Straftaten), Zweiter Abschnitt (Strafen gegen die Pflichten der Untergebenen); § 20: *Gehorsamsverweigerung*.

³¹ A Német Birodalom számára 1872-ben kiadott katonai büntető törvénykönyv (*Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*.) Vom 20. Juni 1872. 95. paragrafusára szerint súlyos esetben halálbüntetéssel, enyhébb esetben életfogytig tartó, de tíz évnél nem kevesebb időtartamú szabadságvesztéssel kell sújtani azt, aki harci körülmények között – szóval vagy tettel nyilvánítva ki ezen szándékát – megtagadja a kiadott parancs végrehajtását („Ist eine solche Handlung [sc. die Verweigerung des Gehorsams] vor dem Feinde begangen, so tritt Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren ein. Besteht die Handlung darin, daß der Gehorsam gegen einen vor dem Feinde erteilten Befehl durch Wort oder That ausdrücklich verweigert wird, so tritt Todesstrafe, in minder schweren Fällen Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren oder lebenslängliche Freiheitsstrafe ein“.) Később a harctéren történő parancsmegtagadás (*Ungehorsam vor dem Feind[e]*), későbbi megnevezéssel: *Ungehorsam im Felde*) büntetési tétele emelkedett. Az I. világháború idején, majd a Weimari Köztársaság időszakában ezt a katonai bűncselekményt már 15 évig

len és így aránytalan veszteségekhez vezető vagy végrehajthatatlan harctéri parancs kiadása esetén a császári Németország hadbíráskodási gyakorlata eseti lehetőséget adott a szolgálati előljáró parancsának megtagadására, olykor még a század erejű kötelékben küzdő, beosztott tiszt számára is.³²

A hadbírószági ítéletek alapjául szolgáló katonai büntető törvénykönyv a tisztí becsületet sértő³³ vagy a keresztény eszmeiséggel szemben álló parancs megkérdőjelezésére, sőt megtagadására is elvi lehetőséget biztosított, ahogy elvben lehetőséget adott a porosz, majd a birodalmi német katonai hagyományok szerves részét

vagy életfogytig terjedő szabadságvesztéssel, súlyosabb esetben pedig halálbüntetéssel sújtották. L. ehhez E. SCHMIDT: *Militärstrafrecht (Die Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft; Abteilung Rechtswissenschaft XXa)*, Berlin, 1936, 86.

³² Erre olyan formában került sor, hogy – indokolt esetben – a hadbírószág felmentette a parancsszegéssel vádolt beosztottat (tiszte, főtiszte vagy tábornokot) a parancsmegtagadás körébe tartozó katonai bűncselekmény jogkövetkezményei alól. A hadsereg légnységi állományú, de még altiszti vagy tiszthelyettesi rendfokozatú tagjai is, aligha kerülhettek olyan helyzetbe, hogy harci körülmények között elkövetett parancsmegtagadásuk oka később – a parancs „újragondolásával”, majd a harci feladat végrehajtásának határozottan jobb kivitelezésével – igazolható legyen. Így rájuk ez az elvi lehetőség nem vonatkozott.

– A harc közben történő parancsmegtagadás elvi lehetősége, ill. esetenkénti gyakorlata a porosz katonai hagyományok egyik szerves részét képező *führen mit Auftrag* (rövid formájában *Auftragstaktik* [itt kb. ’megbízáson alapuló harcvezetés’) szellemében állt. A harc vezetője csak általában véve jelölte meg a kitűzött célt, az adott harcfeladat végrehajtásával megbízott beosztottól pedig elvárta, hogy az – legjobb tudása szerint – önállóan, s ha kell, a harci helyzet esetleges változását figyelembe véve cselekedjen (*handeln nach der Lage*). Így az *Auftragstaktik* egyik lényegi eleme lett az önálló döntés meghozatalára való képesség, majd a döntéssel járó felelősség vállalása. A porosz vezetésű császári német hadseregben ez sokszor a tiszthelyettesekre is vonatkozott, akik – adott esetben – bizonyos döntési szabadsággal bírtak feladatuk végrehajtása során. A Reichswehrben, majd kezdetben a Wehrmachtban is a harcvezetés az *Auftragstaktik* alkalmazásán alapult. (Az utóbbi kapcsán ennek egyik eklatáns példája volt a bevehetetlennek tartott belga erőd, Eben Emael bevétele a nyugati hadjárat során: vö. BÜHLMANN, Chr.–BRAUN, P.: *Auftragstaktik in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Military Power Revue der Schweizer Armee* Nr. 1, 2010, 50–63; 50. sk. további irodalmi hivatkozásokkal.) Az 1941–42 telére kialakult a háborús Wehrmacht első komoly krízishelyzete a keleti arcvonalon. Hogy a felmerült problémákat megoldja, 1941. december 19-én Hitler átvette a német szárazföldi csapatok (*Heer*) főparancsnoki posztját. Ez a szárazföldi haderő vezetésének centralizációját, majd mindinkább a Heer felső vezetése által addig gyakorolt *Auftragstaktik* végét is jelentette. A háború végére pedig szinte már eltűnt a főparancsnok és a neki alárendelt tábornokok közötti kölcsönös bizalom. Ez, mint látni fogjuk, a kiadott parancs megtagadáshoz, vagy a parancssal szembeni engedetlenség más megnyilvánulási formáihoz vezetett.

³³ Vö. ehhez MESSERSCHMIDT, M.–VON GERSDORFF, U.: *Offiziere im Bild von Dokumenten aus drei Jahrhunderten*, Stuttgart, 1964, 42. és 47. skk.

képező Zorndorf³⁴ vagy éppenséggel Tauroggen³⁵ szellemével ellentétes parancs megtagadására is.³⁶

Mindez érvényben maradt a Weimari köztársaság hadseregében, majd lényegi változások nélkül került át az 1935-ben felállított Wehrmacht katonai büntető törvénykönyvének a háborús cselekményekkel kapcsolatos rendelkezései közé.³⁷ Bár

³⁴ A zorndorfi csata a hétéves háború (közelebbről a Szilézia birtokáért folytatott harmadik sziléziai háború) egyik döntő jelentőségű összecsapása volt. Az 1758. augusztus 25-én a porosz és az orosz erők között lezajlott összecsapás során Friedrich Wilhelm von Seydlitz-Kurbach lovassági tábornok többször is megtagadta az uralkodójától, II. (Nagy) Frigyes porosz királytól kiadott támadási parancs végrehajtását. Csak akkor támadt, amikor lovasaival a kellő pillanatban tudta oldalba kapni az ellenséget. Később a király is elismerte, hogy ez döntötte el a csata kimenetelét. Friedrich Wilhelm von Seydlitz-Kurbach lovassági tábornok (a Wehrmacht tábornokának, Walther von Seydlitz-Kurbachnak egyik őse) azzal együtt cselekedett így, hogy főparancsnoka, porosz király, a tizenkét órán át tartó harcban vezénylő II. Frigyes – küldöncök útján – többször is figyelmeztette őt: ha nem támad, „fejével felel” a csata kimeneteléért. („Seine Majestät befehlen, der Generallieutenant haftet mit seinem Kopf für den Angriff.“)

³⁵ 1813. december 30-án, Napóleon oroszországi hadjáratának vége felé a harcban kényszerűen részt vevő porosz segédcsoportok egyik magasabb egységének parancsnoka, (Johann David) Ludwig Yorck von Wartenburg gróf altábornagy, uralkodója akarata ellenére, lelkiismereti okokon alapuló saját elhatározásából, fegyverszüneti egyezményt kötött a szemben álló orosz alakulat parancsnokával.

³⁶ A porosz, illetve a porosznak tekintett katonai értékek nyomán szervezett császári német hadsereg ezen sajátosságát ma is kiemelik: I. pl. SÜLEYMAN BUHL, H.-J.: Befehlsverweigerung aus Gewissensgründen, in: *Preußen: Teil unserer politischen Kultur, Der Siebener-Kurier*, Sonderdruck Nov. 2007; 4. sk. Vö. még ehhez MEYER, W.: *Befehl verweigert und Ungnade erlitten?: Zur Geschichte des Hubertusburg-Marwitz in der Literatur*, Berlin, 2014, 64. ssk. Az egyértelműen a katonai fegyelem körébe tartozó parancs megtagadására természetesen elvben sem volt lehetőség. Amikor 1918 tavaszán egy teljes magasabb egység (közel 5000 katona) tagadta meg az engedelmességet, közelebbről a hadosztály a keleti frontról a nyugati frontra való áthelyezését elrendelő parancs végrehajtását, ez egyértelműen parancsszegésnek minősült. Következésményei is ennek megfelelőek voltak. – A háborús fáradtságtól előidézett esethez I. BESSEL, R.: *Die Heimkehr der Soldaten: Das Bild der Frontsoldaten in der Öffentlichkeit der Weimarer Republik*, in: *Keiner fühlt sich hier mehr als Mensch: Erlebnis und Wirkung des Ersten Weltkriegs* (Hrsg.: HIRSCHFELD, G.–KRUMEICH, G.–RENN, I.), Frankfurt am Main, 1996, 221–239; 225; I. még ott a 18. sz. jegyzetet (= 237; további irodalmi hivatkozással).

³⁷ A Német Birodalom – az 1845. évi porosz és bajor katonai büntető törvénykönyvön alapuló – katonai büntető törvénykönyvét (*Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*) 1872. június 20-án adták ki, kihirdetésére pedig 1872. június 25-én került sor. (*Deutsches Reichsgesetzblatt* Bd. 1872, Nr. 18, 174–204.) Ez szabályozta a speciális katonai büntetőjogi tényállásokat, ezen túlmenően azonban a császári német hadseregben szolgáló katonákra az általános büntetőjog rendelkezései maradtak irányadóak. A német katonai büntető törvénykönyv újrafogalmazására, majd újbóli kihirdetésére 1926. június 26-án került sor. Ekkor számos elavult rendelkezést töröltek, sok tényállást pedig a fegyelemsértések közé soroltak. Ez utóbbiak esetében így nem került sor szabályos bünte-

a háború idején elkövetett katonai bűncselekmények büntetési tétele később sok tekintetben szigorúbbá vált,³⁸ továbbra is fennállt a parancs megtagadásának elvi

tő eljárás lefolytatására. (A fegyelemsértéssé átmínősített tényállások elbírálása a szokásos módon parancsnoki hatáskörbe került.) Később ezen a katonai büntető törvénykönyvön is többször is módosítottak. Mindez azonban nem, vagy csak kevéssé érintette az alapelveket: vö. BRÜMMER-PAULY (2006), 82–85. (III. V.: *Wehrrecht und allgemeines Strafrecht*).

³⁸ A Wehrmacht hadbíróóságainak ítélkezési gyakorlata sokszor markánsan nemzeti szocialista szellemiséget mutat. („Die Wehrmachtjustiz bietet das Bild nahtloser Anpassung an die NS-Rechtslehre.“ Így MESSERSCHMIDT, M.: *Kriegsdienstverweigerer und Deserteure des Zweiten Weltkriegs*, in: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft IV/1997*, 167–171, 169.) Ennek ellenére a Wehrmacht hadbíróóságai által hozott ítéletek összességükben mégsem tekinthetők egyfajta monolitikus blokknak. Számos példával. I. ehhez MESSERSCHMIDT, M.: *Die Wehrmachtjustiz 1939–1945* (hrsg. vom mititär-geschichtliche Forschungsamt), Paderborn [etc.] 2005. A témához újabban I. még THOMAS, J.: *Nur das ist für die Truppe Recht, was ihr nützt...: Die Wehrmachtjustiz im Zweiten Weltkrieg*, in: HAASE-PAUL (1995), 37–50. és BADE, C.: *Die Wehrmachtjustiz im Zweiten Weltkrieg: Forschungsüberblick und Perspektiven. Eine Einführung*, in: BADE-SKOWRONSKI-VIEBIG (2015), 7–22. és EISMANN, G.: *Das Vorgehen der Wehrmachtjustiz gegen die Bevölkerung in Frankreich 1940 bis 1944. Die Eskalation einer scheinbar legalen Strafjustiz*, in: BADE-SKOWRONSKI-VIEBIG, 109–132.

– A II. világháború alatti német katonai büntetőjog alapját az 1940 októberében megjelent *Katonai Büntető Törvénykönyv*, valamint az 1938 augusztusában született *Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelet* és a *Hadi Büntetőjogi Rendelet* képezte: vö. BRÜMMER-PAULY (2006), 89. skk. és külön. 97–105. A közelgő háború követelményeit szem előtt tartva bocsátották ki a *Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendeletet* (1938. augusztus 17-én), amely – hivatalos közzétételét követően (vö. RGBI I 1939, 1455.) – a mozgósítással lépett életbe. A *Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelet* (*Verordnung über das Sonderstrafrecht im Kriege und bei besonderem Einsatz*; röviden *Kriegssonderstrafrechtsverordnung* = KSSVO) rendelkezése szerint a haderő bomlasztásáért alapvetően halálbüntetés járt (§ 5. 1–2 sq; *Zersetzung der Wehrkraft*). A szökés, az engedély nélküli eltávozás vagy a haderőn belüli fegyelem aláaknázását célzó tevékenység esetei mellett ide tartozott a nyilvános felszólítás vagy ösztönzés a Wehrmachtban teljesítendő szolgálat megtagadására, de ide sorolták a hadkötelesek felszólítását az engedetlenségre, el-lenszegülésre vagy a szolgálati előjárókkal szembeni tettelegességre is (KSSO § 5 3.: „wer es unternimmt, einen Soldaten oder Wehrpflichtigen des Beurlaubtenstandes zum Ungehorsam oder zur Widersetzung oder zur Tätlichkeit gegen einen Vorgesetzten oder zur Fahnenflucht oder unerlaubten Entfernung zu verleiten oder sonst die Manneszucht in der deutschen oder einer verbündeten Wehrmacht zu untergraben“.). Ugyancsak ide sorolták az öncsonkítást, ha azt abból a célból követték el, hogy az önmagát megcsonkító személy kivonja magát a katonai szolgálat alól (KSSO § 5.3.). Csak kevéssé súlyos esetekben lehetett fegyház- vagy börtönbüntetést kiszabni. A haderő bomlasztásának minősült a homoszexualitás is. A háború utolsó éveiben ezt mindinkább halállal büntették: vö. *Der Spiegel* 1977/19, 68–71. = <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40915715.html>. (A fentiek egészéhez, egy adott régiót tekintve, számos egyéni életút példájával, I. KAMMLER [1997³], 87–134.) A *Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelettel* egyazon napon, vagyis ugyancsak 1938. augusztus 17-én született meg a *Hadi Büntető-*

lehetősége; alapvetően persze csak a tiszti kar tagjai számára. Mindezzel együtt a hadban álló nemzetiszocialista német véderőben az engedelmesség, illetve a parancs megtagadásának csak kevés példájával találkozhatunk.³⁹

Ennek oka részben a hagyományos német nevelés által kialakított, tradicionálisan német „erényekben” rejlett.⁴⁰ Ezeknek többnyire még ma is elmellőzhetetlen

jogi Rendelet (*Verordnung über das militärische Strafverfahren im Kriege und bei besonderem Einsatz*; röviden *Kriegsstrafverfahrensordnung*). Az 5. paragrafus első bekezdésének értelmében a Wehrmacht belüli legfőbb bírót a „Vezér és Birodalmi kancellár” tölti be. A 78. és a 80. paragrafusok rendelkezése szerint a hadbírók által a tisztekre kimondott halálos ítéletek megerősítésének vagy érvénytelenítésének a jogát a Führer abban az esetben gyakorolja, ha általánosságban (ti. az alkalmazott jogelv egészét tekintve) vagy egyedi esetben (tehát az adott személy vonatkozásában) az ítéletben megfogalmazottak helyességével kapcsolatos fenntartását kifejezi. (In: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1939&page=1688&size=45>). Az 1872-ben született, majd kisebb módosításokkal 1926 óta még mindig hatályos német Katonai Büntető Törvénykönyvet is újrafogalmazták; 1940. október 10-én. Ez a Birodalmi Hivatalos Közlönyben (*Reichsgesetzblatt*) való közzétételét követően, 1940. október 16-án lépett hatályba. A háborúra való tekintettel itt is szigorúbbá váltak a törvénykönyv egyes büntető rendelkezései. A hat hetet meghaladó időtartamú fogdát például az 54. paragrafus második szakaszának újrafogalmazott változatában már börtönbüntetésként szabták ki. (A teljes szöveg online formában történő közzététele az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=1388&size=45>.)

³⁹ Itt jegyezném meg, hogy az utolsó háborús hónapoktól eltekintve a két legsúlyosabb katonai bűncselekmény, a szökés és parancsmegtagadás esetei a Wehrmacht alakulatain belül csak viszonylag ritkán fordultak elő. Újabban így HARTMANN, Chr.: *Wehrmacht im Ostkrieg: Front und militärisches Hinterland 1941/42 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*, Hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte, Bd. 75), München, 2009, 50; a továbbiakban HARTMANN (2009).

⁴⁰ Egy, a hagyományos elvárások szerint élő német ma is az alábbi, ún. másodlagos erényekkel rendelkezik: tiszta, rendes és pontos, takarékos és szorgalmas, munkavégzésében precíz és kitartó. Mindezek mellett még a felsőbbiséggel szemben mindenkor engedelmes, de adott szavát tekintve is megbízható. A már Mozart idejében is közismert „Üb’ immer treu’ und Redlichkeit“ [cselekedj mindenkor híven és becsülettel], vagy az „immer fleißig und strebsam arbeiten“ [mindig szorgalmasan és törekvően munkálkodni] erkölcsi követelménye a mai Németországban is élő fogalom, és nem a történelem lomtárába tartozó protestáns vagy porosz „erény”.

– Mindezen másodlagos erények összességének, közelebről a sajátosan németnek, illetve porosznak tartott erkölcsi tulajdonságok manifesztációjához a Weimari állam, majd a Harmadik Birodalom időszakában az állam szolgálatában végzett tevékenység terén l. pl. MOMMSEN, H.: *Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg und die preußische Tradition*, *VfZ* 32,2 (1984), 213–239; küln. 227.

részét képezi a kötelességérzet (*Pflichtgefühl*) és az engedelmesség (*Gehorsam*).⁴¹ Mindezt tudatosan erősítette a Harmadik Birodalom oktatási rendszere, majd mindinkább visszaélt ezekkel a sajátosan németté formált és mindenekelőtt németnek mondott fogalmi értékekkel (*deutsche Wertbegriffe*) a hitleri Németország a felnőtt lakosságot munkára és hadra fogó kormányzata.

Az 1935-ben – újra – felállított német Véderő fiatal tisztjeit már ebben a szelvényben nevelték.⁴² A kötelességérzet, a kötelességteljesítés⁴³ és az engedelmesség, másként: a parancs és az engedelmesség egyfajta erkölcsi maxima szintjére emelt követelménye azonban a Második Birodalom eszmeiségében felnőtt, mesterségükben megöregedett idős katonák cselekedeteinek is egyik meghatározó indítéka volt.⁴⁴

„A katona becsülete [...] a feltétel nélküli kötelességteljesítésen alapul. Megfontolások és az előnyöket meg a hátrányokat vizsgáló kérdések számára, ahogy a fenntartások, a félig való teljesítés vagy a mentségek számára itt nincs hely” – így olvashatjuk egy 1929 és 1945 között számos kiadásban megjelent kiképzési kézi-

⁴¹ *Ehre* (becsület), *Pflicht* (kötelesség), *Treue* (hűség) és *Gehorsam* (engedelmesség). Ezek voltak a vilmosi kor Németországának a katonákkal, de különösen a tisztekkel szemben támasztott legfőbb erkölcsi követelményei. A császári német hadsereg katonáinak emellett a monarchia, a haza és a hadsereg szeretetében, valamint a keresztény eszmeiségben manifesztálódó „nemes érzülettel” is kellett bírnia: vö. ehhez *Erläss Wilhelm II 29. 3. 1890* [II. Vilmos császár 1890. március 3-án kelt leirata], in: MES-SERSCHMIDT, M.: *Militärgeschichtliche Aspekte der Entwicklung des deutschen Nationalstaates*, Düsseldorf, 1988, 96. A vilmosi kor fentebb felsorolt erkölcsi értékei, illetve katonai erényei közül a *kötelességérzet* és az *engedelmesség* sok vonatkozásban ma is élő, a polgári életben is használatos fogalmak. Igaz, a hivatalos Németország ha lehet, kerüli ezen fogalmak markánsan a németségre vonatkoztatott használatát.

– Az engedelmesség, közelebbről a Harmadik Birodalom hadseregében is megkövetelt katonai engedelmesség kapcsán természetesen a kiadott parancs végrehajtására ösztönző engedelmesség katonai mechanizmusáról sem szabad megfeledkeznünk. (Vö. WOLGAST [1982], 22: „das militärische automatismus von Befehl und Gehorsam“.) Így volt ez más akkori államok, kiváltképp Franciaország és részben Ausztria, valamint a Csehszlovák Köztársaság hadseregében is. Mindhárom állam hadereje sokban a német mintákat követte, olykor akaratlanul is.

⁴² Vö. ehhez RICHARDT, D.: *Auswahl und Ausbildung junger Offiziere 1930–1945. Zur sozialen Genese des deutschen Offizierkorps*. Inaug.–Diss. (zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie des Fachbereichs Geschichte und Kulturwissenschaften der Philipps–Universität Marburg), Marburg, 2002, küln. 178–183. (*Die Auswirkungen der NS-Erziehung im Heeresoffizierkorps*; 8.7.5) és passim (=http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2005/0100/pdf/ddr.pdf); a továbbiakban RICHARDT (2002), valamint WEINBERG, L. G.: *Rollen- und Selbstverständnis des Offizierkorps der Wehrmacht im NS-Staat*, in: MÜLLER–VOLKMAN (1999), 66–74.

⁴³ A kötelességteljesítés (*Pflichterfüllung*) volt a talán jellegzetesebb porosz erény. Érvényesüléséhez a Wehrmachtion belül l. RICHARDT (2002), 169.

⁴⁴ A fentebb, a 42. sz. jegyzetben mondottakon túl l. még ehhez RICHARDT (2002), küln. 13; 82. sk; 108. és passim.

könyvben.⁴⁵ Szerzője, aki katonatiszt volt és jogász,⁴⁶ nyilvánvalóan a porosz katonai hagyományokra támaszkodott megállapításának megfogalmazásakor. Hasonlóképpen fogalmazott a császári hadsereg tábornoka, majd a Reichswehr főparancsnoka, Hans von Seeckt is. A Reichswehr főparancsnokaként von Seeckt a katonai becsület fogalmát „nem a jobban tudásban, vagy a jobbat akarásban, hanem az engedelmisségben” vélte megtalálni.⁴⁷ (Ezzel markánsan eltávolodott a porosz katonai hagyományok azon vonulatától, amely bizonyos döntési szabadságot biztosított a harctéren küzdő tiszt számára feljebbvalója szakszerűtlen vagy az adott körülmények között végrehajthatatlan parancsával szemben.) Szigorúan véve ez az engedelmisség-fogalom már a feltétlen engedelmisség fogalmkörébe tartozott.⁴⁸

A parancs végrehajtásához nélkülözhetetlen engedelmisség – közelebbről a *feltétlen engedelmisség* – követelménye és képessége részben a német történelem korábbi, háborúk sorával terhelt évszázadaiban rejtett. A már harcoló Wehrmachtban ezt a gyilkos és egyidejűleg öngyilkos engedelmisséget emelték igen magas szintre; az előljáróinak életre-halálra kiszolgáltatott állomány kemény, olykor brutális vezetésével, a korábbi német katonai tradíciók nyomán.⁴⁹ Ez utóbbiak láncolatának végén Hitler 1943 februárjában kiadott parancsa áll, amely felhatalmazta a szolgálati előljárókat arra, hogy „szükség esetén fegyveres erővel kényszerítsék ki

⁴⁵ „Die Ehre des Soldaten [...] liegt in der bedingungslosen Pflichterfüllung. Für Überlegungen, Fragen über Vor- und Nachteil, Vorbehalte, Halbheiten oder Entschuldigungen ist hier kein Raum.“ In: REIBERT, W.: *Der Dienstunterricht im Heere*, 12. Aufl., Berlin, 1940 (1929¹), 33., idézi KILIAN, J.: *Wehrmacht und Besatzungsherrschaft im russischen Nordwesten 1941–1944. Praxis und Alltag im Militärverwaltungsgebiet der Heeresgruppe Nord (Krieg in der Geschichte Bd. 75)*, Paderborn–München–Wien–Zürich, 2012, 58. 163. sz. jegyzet; a továbbiakban KILIAN (2012).

⁴⁶ Wilhelm Reibert (1900–1966). L. ehhez DIENST-UNTERRICHT: Reibert redivivus. *Der Spiegel* 5 (1960), 35–36. = <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/43063123>.

⁴⁷ „Die Ehre des Soldaten [...] (liege) nicht in Besserwissen und Besserwollen, sondern im Gehorsam.“ H. v. Seeckt 1923 áprilisában papírra vetett szavait idézi KILIAN (2012), 57.

⁴⁸ Mindezt azután a császári hadsereg egy másik volt tábornoka, a Weimari Köztársaság kormányában 1928 és 1932 között a honvédelemért felelős miniszter posztját betöltő Wilhelm Groener is meglehetősen nyíltsággal kimondott követelményként fogalmazta meg. Groener 1930. január 22-én tett kijelentése szerint „Egy véderő tagjai számára akár magas, akár alacsony rendfokozatban vannak, csak egyfajta engedelmisség létezik, a feltétlen engedelmisség.” („Für die Angehörigen einer Wehrmacht, ob hoch oder niedrig, gibt es nur einen Gehorsam, den bedingungslosen.“) In: TESKE, H.: *Die silbernen Spiegel. Generalstabsdienst unter der Lupe*, Heidelberg, 1952, 28; idézi KILIAN (2012), 57.

⁴⁹ Így HARTMANN (2009), 50. – A Wehrmacht tiszti állományától is mindinkább megkövetelt feltétlen engedelmisség (*bedingungsloser Gehorsam*) kérdéséhez l. még KILIAN (2012), 55–60. (*Der Grundsatz des unbedingten Gehorsams in Reichswehr und Wehrmacht; II. 3.*)

a fegyelem és a rend fenntartását”.⁵⁰ Az 1943. február 24-én kelt, hetes számú *Führerbefehl* egyenesen az előjárók kötelességévé teszi, hogy a helyszínen lőjék agyon azt, aki a parancsnak nem engedelmeskedik. Ilyen esetekben ugyanis, ahogy ugyancsak ebben az iratban olvashatjuk, nem lehet a későbbi törvényes büntetésre várni.⁵¹

Hasonló szellemiséget mutat, így hasonlóképpen a parancs megtagadásának ellenében hatott az 1938. augusztus 17-én kiadott, majd a mozgósítással életbe lépett *Rendkívüli Hadi Büntetőjogi Rendelet* negyedik, 1943. március 31-én kelt kiegészítése is. Ez életfogytig tartó fegyházzal fenyegette azokat, akik a fegyelem és a katonai bátorság követelménye ellen cselekedtek és tettek. Ebben az esetben, továbbá akkor, „ha a szokásos büntetési keret az egészséges népi érzület alapján nem elégséges a vezeklésre” – szó szerint így áll ez a *Rendkívüli Hadi Büntetőjogot Kiegészítő Negyedik Rendeletben* –, a halálbüntetés is lehetséges volt.⁵²

A hadi helyzet rosszra, majd mindinkább kilátástalanra fordulásával azután egy további szempont is felmerült. A Szövetségesek feltétel nélküli megadást követeltek, ami elfogadhatatlan volt a németek túlnyomó többsége számára.⁵³ Most már a

⁵⁰ *Führerbefehl* No. 7, 24. Februar 1943: „[...] die Aufrechterhaltung von Disziplin und Ordnung nötigenfalls mit Waffengewalt zu erzwingen.“ L. ehhez HARTMANN (2009), 50; további irodalmi hivatkozásokkal.

⁵¹ Az 1943. február 24-én kelt, hetes számú *Führerbefehl* fentebb ismertetett részében szó szerint ez áll: „Megkövetelem [...], hogy minden előjáró – tiszt, altiszt vagy különleges helyzetekben minden elszánt és bátor katona – szükség esetén fegyveres erővel kényszerítse ki parancsai végrehajtását, valamint a fegyelem és a rend fenntartását, a parancsnak nem engedelmeskedőket pedig a helyszínen löje agyon. Ez nem csak joguk, de kötelességük is. Amennyiben az előjáró ezt nem teszi meg, azonos helyzetnek teszi ki magát. Helytelen ugyanis itt a későbbi törvényes büntetésre várni” (Ich verlange [...] deshalb, daß jeder Vorgesetzte – Offizier wie Unteroffizier oder in besonderen Lagen jeder beherzte Mann – die Durchführung seiner Befehle und die Aufrechterhaltung von Disziplin und Ordnung nötigenfalls mit Waffengewalt zu erzwingen und Ungehorsame auf der Stelle zu erschießen hat. Das ist nicht nur sein Recht, sondern sein[e] Pflicht. Tut das Vorgesetzte das nicht, setzt er sich derselbe Lage aus. Es ist Falls, auf eine spätere gerichtliche Bestrafung zu warten.). A teljes szöveget idézi ABSOLON, R.: *Die Wehrmacht im Dritten Reich*; Bd. VI: 19. Dezember 1941 bis 9 Mai 1945 (Bundesarchiv <Koblenz>; Schriften des Bundesarchivs; 16.), Koblenz, 1995, 703 sk.

⁵² „[...] wenn der regelmäßige Strafnahmen nach gesundem Volksempfinden zur Sühne nicht ausreicht.” In: *Vierte Verordnung zur Ergänzung der Kriegssonderstrafrechtsverordnung vom 31. März 1943*; Artikel I; § 5 a /2/. A rendelet közzétéve 1943. április 21-én, a *Reichsgesetzblatt* [RGBl = Birodalmi Hivatalos Közlöny] 43. számában: Teil I. S. 261. Az itt közölt szövegrészlet, ill. a rendelet teljes szövegének online változata az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1943&page=281&size=45>. Részletesebben l. ehhez SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (2001), 321.

⁵³ A Szövetségesek a feltétlen megadást követelő deklarációja nemcsak elfogadhatatlan volt a németek többsége számára, de 1943 januárja után, mindinkább növekvő mérték-

helytállás kényszere is a parancsok teljesítésére ösztönözte a mindinkább csak önön túlélésükért küzdő kisebb vagy nagyobb harci közösségeket.⁵⁴

ben, a nemzetiszocialista állam és a német nép azonosításához is vezetett. Így WOLGAST (1982), 17.

⁵⁴ Ahogy a hadi helyzet mindinkább kilátástalanná vált, úgy – egy sajátos nézőpontból tekintve – a Wehrmacht egységek szakaszaiban, vagy a harcok végére sokszor szakasz méretűre zsugorodott századaiban szolgáló katonák nem a személytelen államhoz, de nem is a „Hazához”, hanem mindinkább már csak egymáshoz tartoztak (összességében nézve l. ehhez KÜHNE, TH.: *Gruppenkohäsion und Kameradschaftsmythos in der Wehrmacht*, in: MÜLLER–VOLKMANN [1999], 534–549.) Ebben a megítélésben a szökevény nem katonai büntettet követett el, hanem a harci közösség ellen vétett: magára hagyta, s így elárulta bajtársait. Sok tekintetben ez a szemléletmód indokolja, hogy a Wehrmacht hadbírószékai – a Szövetségesek jóváhagyásával – a háború befejezését követő napokban is hoztak még a dezertőrökkel szemben halálos ítéleteket: vö. GRUCHMANN, *VfZ* 26,3 (1978), 476. skk.; KAMMLER (1997³), 9; 21. és küln. 69. skk. (az 1945. május 10-én szökés miatt kivégzett 20 éves haditengerészeti rádiós, a kasseli Alfred Gail és két társának esete); továbbá, két további eset részletes vizsgálatával, MADSEN, Chr.: *Victims of Circumstance: The Execution of German Deserters by surrendered German Troops under Canadian Control in Amsterdam, May 1945*, *Canadian Military History* 2,1 (1993), 93–113; küln. 99–103. (*Trial*). Ez utóbbihoz, rövid összefoglalásban, l. még *Zweiter Weltkrieg/Kriegsgerichte/Menschlich bedrückend. Der Spiegel* 1966/38, 58–61; = <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/46414282>; vö. MADSEN: i. m. 108.

– Az önmagában véve is tragikus történetet néhány további elem még tragikusabbá teszi. A hadifogoly német katonákból álló kivégzőosztag a kanadai hadseregtől kölcsönzött német fegyverekkel hajtotta végre a már hadifogolynak minősülő két német tengerész katonán a halálos ítéletet, amelyet az ugyancsak hadifogolynak minősülő német tisztekből álló hadbírószéktől mondott ki rájuk. Minderre 1945. május 13-án került sor Amszterdamban, öt nappal a háború vége után. A kivégzés összes formai kellékéről a kanadai hadsereg gondoskodott. Ők jelölték ki annak helyszínét is, majd a kanadai hadsereg egy tisztje is jelen volt kivégzésen. A két német dezertőrrel (Bruno Dorfer híradós örvezetővel és Rainer Beck gépész altiszttel) szemben lefolytatott hadbírószéki eljárást – az abban részt vevő német bírák egyikének kijelentése szerint – a kanadai hadsereg egyik tábornoka indítványozta. Célja ezzel német tisztek tekintélyének biztosítása volt. A kapitulációt követő időszakban ugyanis ez még nélkülözhetetlen volt a német hadifoglyok közötti rend és fegyelem fenntartásához. A Szövetségesek ezért csak korlátozták, de nem szüntették meg a német hadbírószégek ítélkezési jogkörét. Így MADSEN, Chr.: *Victims of Circumstance: The Execution of German Deserters by surrendered German Troops under Canadian Control in Amsterdam, May 1945*, *Canadian Military History* 2,1 (1993), 93–113, 103; vö. még 106. és 108. (A német tisztek az eljárásban való részvételének valószínűsíthető okaihoz l. Madsen alábbi megállapítását a 104. oldalon: “The German military, encouraged by Canadian apathy, seized a chance to exercise its rapidly declining authority.”) Az eljárás jogszerűségét igazából az sem kérdőjelezhetette meg, hogy a német hadbírák, ahogy a német katonai elítéltek is, szigorúan nézve még nem voltak hadifoglyok, hiszen ideiglenes gyűjtőhelyükön csak internáltstátusszal rendelkeztek.

Miután megkezdődött a II. világháború, hamarosan német részről is számos olyan atrocitásra került sor, amelyek meghaladták a Wehrmacht felső vezetésében szolgáló idősebb tisztek egy jelentős részének a hadviselés megengedhető vagy még megengedhető módozatairól vallott felfogását.⁵⁵ Ellenérzésüknek, majd tiltakozásuknak már korán hangot adtak.⁵⁶ Az engedelmességre való neveltetésükből adódóan azonban a tiltakozástól a parancsmegtagadásig hosszú és csak kevesek számára járható út vezetett.⁵⁷

2. A kiadott parancsok végrehajtása elleni tiltakozás példái

A német hadvezetésen belül sokáig meghatározó szerepet játszó konzervatív és keresztény elit elborzadt azoktól a tettektől, amelyeket az SS és a rendőri erők ott bevetett egységei követtek el a polgári lakosság ellen Lengyelországban.⁵⁸ Még akkor is, ha mindezt egyesek egyfajta válasznak szánták a háború kezdetén a Lengyelországban élő német kisebbség ellen elkövetett tömegmészárlásokra és terrorakciókra.⁵⁹

⁵⁵ Ennek a felfogásnak a gyökereit, vagyis a Wehrmacht felső vezetésében szolgáló tábornokok egy jelentős részének származását és neveltetését, valamint a nácik hatalomra kerülését megelőző katonai pályafutását is vizsgálat alá veszi J. Hürter monografikus feldolgoása: *Hitlers Heerführer – Die deutschen Oberbefehlshaber im Krieg gegen die Sowjetunion 1941/42 (= Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*. Herausgegeben von Institut für Zeitgeschichte; Bd. 66), München, 2007² (2006); 21–69 (*I. Voraussetzungen: Milieu, Laufbahn, Mentalität*).

⁵⁶ Az idő múlásával mind kevesebben, hiszen – mint azt a korábbi kutatás is joggal hangsúlyozta – az 1944-es év német Védereje nem volt azonos az 1938. évi Wehrmachttal, amiként már az is jelenős különbségeket mutatott az 1933 előtti Reichswehr főtiszti és tiszti karával való összehasonlításban. Részletesebben l. ehhez WOLGAST (1982), 12.

⁵⁷ A cselekvés hiányával párosuló erkölcsi ellenérzés jó példája Brauchitschnak, a hadsereg főparancsnokának (Oberbefehlshaber des Heeres) alábbi, az utolsó békeévben (1938-ban) tett kijelentése: „Ich tue nichst, aber ich werde mich auch nicht dagegen wehren, wenn es ein anderer tut.“ [Én nem teszek semmit. Azonban nem fogom megakadályozni, ha valaki más megteszi azt]. Idézi WOLGAST (1982), 12.

⁵⁸ A Lengyelországban harcoló SS alakulatok és az ott bevetett rendőri erők esetenkénti tömegmészárlásaihoz, és ugyancsak zömmel a lengyelországi zsidó etnikumhoz tartozó lakossággal szembeni erőszakos fellépéséhez l. FRIEDRICH, K.-P. (Hrsg.): *Die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden durch das nationalsozialistische Deutschland 1933–1945*, Bd. 4, Polen September 1939–Juli 1941, München, 2011; vö. még STEIN (1966), 27. skk. Ma úgy tűnik, hogy a *Heer* [a szárazföldi haderő] felső vezetését ellátó idősebb tisztek nem, vagy csak kevéssé tudtak arról, hogy a harcok során a Wehrmacht követte el a lengyel polgári lakosság elleni háborús büntettek felét. Részletesebben l. ehhez a 34. sz. jegyzetet. Így POHL (2009²), 51–55 (Teil I. Kap. 5: *Polen 1939: Der erste Vernichtungskrieg?*); 51. és 52. A konkrét esetek felsorolását l. POHL (2009²), 52–55.

⁵⁹ Az akkor már Bydgoszcs-nak nevezett Bromberg városában, amely az első világháborút lezáró békekötés rendelkezése nyomán Lengyelországhoz került, a lengyelek kegyetlenkedésének 358 német, köztük 39 asszony és 55 idős ember esett áldozatul. A város

A Lengyelország elleni hadjáratban bevetett német erők főparancsnoka, Johannes Blaskowitz vezérezredes⁶⁰ hadbíróság elé állítottatott néhány, a már csak öncélú kegyetlenségnek nevezhető túlkapásokban vétkes SS-katonát, és egyúttal panasszal fordult szolgálati előljárójához, Walter von Brauchitsch tábornagyhoz, a szárazföldi haderő (*Heer*) főparancsnokához.⁶¹ Panasziratában Blaskowitz beszámol előljárójának „az SS állati és beteges ösztöneiről”, valamint arról a félelméről, hogy mindez a Lengyelország ellen felvonultatott német haderő „mértéktelen eldurvulásához és lezüllesztéséhez” vezet, amennyiben nem helyezik a hadsereg ellenőrzése alá az SS önálló alakulatokként (*Einsatzgruppen*) tevékenykedő egységeit.

A szolgálati előjáró nem kívánta kivizsgálni alárendeltje panaszait, sőt ekként intette meg: „Azt a kritikát, amely alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a csapat egységét és ütőerejét, be kell tiltani.”⁶²

környékén elhelyezkedő falvakban megölt németek számát nem sikerült pontosan megállapítani. Ez volt az ún. Bormbergi Véres vasárnap (*Bromberger Blutsonntag*), 1939. szeptember 3–4-én.

⁶⁰ A Wehrmacht Lengyelország elleni támadása 1939. szeptember 1-jén kezdődött, és ugyanazon év október 6-ig tartott. Johannes Blaskowitz vezérezredes 1939. október 26-án foglalta el a megszállt lengyel területeken állomásozó német erők főparancsnoki posztját.

⁶¹ *Oberbefehlshaber des Heeres.* – Blaskowitz nemcsak az SS és a rendőri egységek a lengyel polgári lakossággal szembeni fellépését illetve szigorú kritikával: vö. STEIN (1966), 31. Blaskowitz később a német hadseregtől szovjet területen, az 1941–1942-es év során elkövetett „túlkapások” miatt is szót emelt: I. HÜRTER (2007²), 180. és 186.

⁶² Magyar nyelven a fentiek egészéhez I. KNOPP, G.: *A Wehrmacht: számvetés*, Budapest, 2010 (német eredeti: 2007), 53–55; vö. BARTOV (1992), 66. sk. – A lengyelországi hadjárat során nemcsak az SS-alakulatok és az ott bevetett rendőri erők, de a Wehrmacht kötelékébe tartozó egységek is számos olyan cselekményt követtek el, amely az akkor hatályos német katonai törvények szerint is háborús bűntettnek minősült. Egészében véve a Wehrmacht több atrocitást követett el, és több háborús bűntettért volt felelős. A Lengyelország elleni támadás idején kivégzett vagy az ún. vad lövöldözések során megölt civilek (kb. 16 300 fő) nagyobb része, hozzávetőlegesen 60%-a kifejezetten a Wehrmacht számlájára írható: vö. BARTOV (1999); 146. sk. Újabb becslések szerint az ötvenöt napon át tartó katonai igazgatás során, vagyis az 1939. szeptember 1-jétől október 25-ig terjedő időszakban (a harci cselekmények és a bombázások áldozatain kívül) hozzávetőlegesen 20 000 személyt öltek meg Lengyelországban az SS-alakulatok és a rendőri erők, valamint a Wehrmacht egységei. Így POHL (2009²), 51–55 (Teil I. Kap. 5: *Polen 1939: Der erste Vernichtungskrieg?*); 51. és 52. A konkrét esetek felsorolását I. POHL (2009²), 52–55.

– Egyebekben a protestáns és porosz szellemben nevelkedett Johannes Albrecht Blaskowitz vezérezredes (egy kelet-poroszországi protestáns lelkész fia) 1939 októbere és 1940 februárja között számos beadványban próbálta felhívni a felettes katonai hatóságok figyelmét a lengyelországi civil lakossággal (köztük a zsidókkal) való megengedhetetlen és tarthatatlan bánásmódra. Hasztalanul. Végül mind terhesebbé váló kritikus hangvételéért menesztették posztjáról. Leváltása előtt egy héttel, 1941. február 6-án íródott emlékeztetőjében, egyfajta számvetésként, Blaskowitz már ezt írja: „Csapataink viszonyulása az SS-hez és a rendőri erökhöz az undor és a gyűlölet között ingadozik.

Magatartása érthető, hiszen Walter von Brauchitsch tábornagy már 1938-ban is a Führer legelkötelezettebb támogatói közé tartozott. Akkor ezt írta: „Nem engedhető meg, hogy a nemzeti szocialista világnézet tisztaságában és hitelességében bárki is felülmúlja a tisztikart. [...] Magától értetődő, hogy egy tiszt minden helyzetben a Harmadik Birodalom szemléletének megfelelően jár el.”⁶³

A Führer válasza sem késett soká. 1939. október 17-i hatállyal Hitler kivette az SS és a rendőrség egységeit a Lengyelországban állomásozó német haderő főparancsnokának hatásköre alól, mert – megítélése szerint – a Wehrmacht „kevés megértést mutatott az [ott eszközölt] intézkedésekkel szemben”.⁶⁴

Hitler e rendelkezésével vette kezdetét a Wehrmacht igazságszolgáltatásának a jogszolgáltatói hatalomtól való megfosztása.⁶⁵

Nehezítette a tiltakozók helyzetét az is, hogy a katonai büntető törvénykönyv egyik nagyon fontos passzusa, a 47. paragrafus 1872 óta változatlanul maradt. Ennek (a kor követelményeinek már nem megfelelő, nem egyértelműen világos) megfogalmazása szerint a törvénybe ütköző parancs végrehajtásával járó felelősséget egyedül a felettes viselte. A parancsot végrehajtó beosztottakat csak akkor ítélték el

Minden katonát undorral töltenek el és taszítanak azok a bűncselekmények, amelyeket Lengyelországban a Birodalom polgárai és államhatalmának képviselői követnek el.” („Die Einstellung der Truppe zu SS und Polizei schwankt zwischen Abscheu und Haß. Jeder Soldat fühlt sich angewidert und abgestoßen durch diese Verbrechen, die in Polen von Angehörigen des Reiches und Vertretern der Staatsgewalt begangen werden.“). In: MÜLLER, K.-J.: Zu Vorgeschichte und Inhalt der Rede Himmlers vor der Höheren Generalität am 13. März 1940 in Koblenz, *VfZ* 18,1 (1970), 95–120; 106. és AUGSTEIN, R.: Anschlag auf die Ehre des deutschen Soldaten? Rudolf Augstein zu den Kriegsverbrechen der Wehrmacht im Osten, *Der Spiegel*, 1997/11, 92–99, 94. = <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/8674600>. – A Szövetségesekkel a háború vége felé a megszállt Hollandia lakosságának élelmiszerellátásáról sikeres egyeztető tárgyalásokat folytató Johannes Albrecht Blaskowitz vezérezredes részletesebb életrajzához l. STAHL: *Generaloberst Johannes Blaskowitz*, in: UEBERSCHÄR (2015³), 20–27.

⁶³ „In der Reinheit und Echtheit nationalsozialistischer Weltanschauung darf sich das Offizierskorps von niemanden übertreffen lassen [...] Es ist selbstverständlich, dass der Offizier in jeder Lage den Anschauungen des Dritten Reiches gemäß handelt.“ Közli KLEE, E.: *Das Personenlexikon zum Dritten Reich: wer war was vor und nach 1945*, Frankfurt am Main, 2007² (2003), 71. – A régi eredetű sziléziai nemesi családból származó, számos katonatiszti felmenővel bíró von Brauchitsch részletesebb életrajzához l. MITCHAM, S. W. Jr.– MUELLER, G.: *Generalfeldmarschall Walther von Brauchitsch*, in: UEBERSCHÄR (2015³), 45–52. Von Brauchitsch a náci párt ideológiai célkitűzéseit támogató magatartásához l. még MITCHAM–MUELLER: *Hitler's Commanders: Officers of the Wehrmacht, the Luftwaffe, the Kriegsmarine, and the Waffen-SS*, New York, 2000² (1992), küln. 41. sk.; a továbbiakban MITCHAM–MUELLER (2000²).

⁶⁴ Részletesebben l. ehhez GRAML, *VfZ* 45,3 (1997), 373–375.

⁶⁵ Így SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 309–347; 338. skk. (több példa értelmezésével, ill. felsorolásával).

társtettesként, ha ismert volt előttük, hogy a parancs végrehajtása bűncselekményt valósít meg.⁶⁶ Az alárendeltek – főként a rendfokozat nélküli vagy alacsony rendfokozatú, szerény, illetve szerényebb iskolai végzettséggel bíró katonák – ténylegesen azonban még ekkor sem voltak abban a helyzetben, hogy megkérdőjelezzenek vagy megtagadjanak egy kiadott parancsot.⁶⁷ Ez ismét csak a tisztok és a főtisztok kiváltsága volt.

A háború par excellence kegyetlen dolog. Különösen kegyetlennek mutatkozott a német hadsereg Keleten vívott „világnézeti és megsemmisítő háborúja”,⁶⁸ ahol mindkét részről rémtettek sorát követték el. A szovjet fogságba esett német katonák a helyszínen történő sommás agyonlövésére és/vagy megcsonkítására már a háború első napjaitól fogva sor került.⁶⁹ Mindez sokáig tömeges jelenség maradt. A

⁶⁶ MStGB 1872; Vierter Abschnitt. Teilnahme; § 47: „Wird durch die Ausführung eines Befehls in Dienstsachen ein Strafgesetz verletzt, so ist dafür der befehlende Vorgesetzte allein verantwortlich. Es trifft jedoch den gehorchenden Untergebenen die Strafe des Theilnehmers: 1) wenn er den ihm erteilten Befehl überschritten hat, oder 2) wenn ihm bekannt gewesen, daß der Befehl des Vorgesetzten eine Handlung betraf, welche ein bürgerliches oder militärisches Verbrechen oder Vergehen bezweckte“ (a kiemelések tőlem – Sz. G.). = MStGB 1940, 47. §; 1.

⁶⁷ Így látja ezt az újabb kutatás is: I. pl. KILIAN (2012), 58: „Tatsächlich stand es dem Soldaten in der Wehrmacht jedoch nicht zu, einen »Befehl in Dienstsachen« anzuzweifeln oder gar zu verweigern.“ Vö. még uo. 58. sk. – A jogellenes parancs megtagadásának elvi és tényleges lehetőségeihez az egyes katonák esetében I. még BUCHHEIM, H.: Das Problem des Befehlsnotstandes aus historischer Sicht, in: *Rechtliche und politische Aspekte der NS-Verbrecherprozesse* (Hrsg.: SCHNEIDER, P.–MEYER, H.-J.), Mainz, 1968, 25–37.

⁶⁸ 1941. március 30-án, a Wehrmacht tábornokai előtt tartott beszédében Hitler meglehetősen nyíltan fejtette ki a Szovjetunió ellen indított háború céljaival kapcsolatos elképzeléseit. Ezek szerint Keleten hamarosan majd két világnézet egymás elleni harca folyik („Kampf zweier Weltanschauungen gegeneinander“). Egy megsemmisítő háborúról van szó, („Es handelt sich um einen Vernichtungskampf“), ahol a német hadsereg nem azért küzd, hogy konzerválja az ellenséget („Wir führen nicht Krieg, um den Feind zu konservieren“). Ennek megfelelően a kellő keménységgel kell majd megívni ezt a háborút, amelyet „a társadalomellenes bűncselekménynek tekinthető bolszevizmus” ellen folytatnak, és amely – már csak ezért is – alapvetően különbözik a Nyugaton folytatott hadviseléstől („Bolschewismus ist gleich asoziales Verbrechen [...] Der Kampf wird sich sehr unterscheiden vom Kampf im Westen. Im Osten ist Härte mild für die Zukunft.“). In: HALDER, F.: *Kriegstagebuch. Tägliche Aufzeichnungen des Chefs des Generalstabes des Heeres 1939–1942*, Bd. 2, Von der geplanten Landung in England bis zum Beginn des Ostfeldzuges, Stuttgart, 1963, 335. skk. – A Halder-napló fentebb hivatkozott részlete elektronikus formában is olvasható: <http://www.ns-archiv.de/krieg/1941/halder-tagebuch.php>.

⁶⁹ L. ehhez PIETERSEN, P.: *Kriegsverbrechen der alliierten Siegermächte: terroristische Bombenangriffe auf Deutschland und Europa 1939–1945*, Norderstedt, 2006, 594. skk. (*Gräueltaten und Verbrechen an Deutschen, Soldaten und Gefangenen im Jahr 1941*); továbbá DE ZAYAS, A.: *Die Wehrmacht-Untersuchungsstelle: Dokumentation alliierter Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg* (Unter Mitarbeit von W. Rabus), München,

Wehrmacht tisztjeinek és katonáinak többsége előtt így ez a tény mintha már önmagában véve is igazolta volna Hitler korábbi kijelentését, mely szerint „a bolsevizmus társadalomellenes bűncselekmény”. Úgy tűnt, hogy a Führer nem véletlenül követelte meg a kellő keménységet a harcok során, s nem ok nélkül szólította fel a keleti hadjáratot vezető tábornokait arra, hogy nekik – és beosztottaiknak – „meg kell hozniuk azt az áldozatot, hogy megszabadulnak aggályaiktól”.⁷⁰ Ám mindezzel együtt mégis voltak esetek, amelyek nem illettek bele a háborús cselekmények szokásos sorába, amelyek az átlagos erkölcsi mérték szerint már elfogadhatatlanok. Ilyen a gyermekek legyilkolása. Ebben az esetben a katonának is tiltakoznia kell.

Az ukránjai kisvárosban, Belaja Cerkovban, Kijevtől 80 kilométerre délre, az SS egyik bevetési csoportja⁷¹ kivégezte a település felnőtt zsidó lakosságát. A kivégzettek gyermekeit, mivel róluk nem rendelkezett a parancs, időlegesen egy iskolaépületbe zárták. A városkában pihenőn levő német katonai alakulat egyik altisztjének bejelentése alapján a Wehrmacht két tábori lelkésze megsejmelte a szám szerint talán kilencven kisgyermeket, akik leírhatatlan körülmények között, szinte elviselhetetlen bűzben, lassan 24 órája víz és élelem nélkül maradtak magukra az ukrán milíciától⁷² őrzött iskolaépületben. A részben csecsemőkorú, részben nagyobb, ám legfeljebb 5–6–7 éves gyermekek helyzetének rendezése végett a katolikus és az evangélikus tábori lelkész Helmuth Groscurth alezredeshez, a 6. hadsereg alárendeltségébe tartozó 295. gyalogos hadosztály tisztjéhez fordult.⁷³ Groscurth részletes feljegyzést készített az általa is látott körülményekről, majd feljegyzését magához a 6. hadsereg parancsnokához, Walter von Reichenau tábornaghoz továbbította.⁷⁴ Várakozása szerint a tábornagy dönthetett a gyermekek további sorsáról.⁷⁵

2001 (7, erweiterte Auflage; 1979¹), 273–276. (az északnyugat-ukrajnai Bronnyiki közelében, 1941. július 1-jén lemészárolt német katonák esete). Néhány további példával l. még HARTMANN (2009), 294, 319. sz. jegyzet; 504, 191. sz. jegyzet és 546, 196. sz. jegyzet (*Verstümmelungen* [1941]).

⁷⁰ „Die Führer [sc. der deutschen Wehrmacht] müssen von sich das Opfer verlangen, ihre Bedenken zu überwinden.“ In: HALDER, F.: *Kriegstagebuch. Tägliche Aufzeichnungen des Chefs des Generalstabes des Heeres 1939–1942*, Bd. 2: Von der geplanten Landung in England bis zum Beginn des Ostfeldzuges, Stuttgart, 1963, 335. skk. A fentebb közölt Halder-naplórészlet egészéhez l. küln. HARTMANN, Chr.: *Halder. Generalstabschef Hitlers 1938–1942*, Paderborn, 1991, 241. sk.

⁷¹ Az Einsatzgruppe C.

⁷² A zömmel ukránokból álló – rendőri és katonai – segéderők toborzásának elveihez és gyakorlatához a Wehrmachtól megszállt orosz területeken újabban l. POHL (2009²), 173. skk.

⁷³ A Belaja Cerkov-i mészárlás körülményeinek rövid leírásához újabban l. BERGEN, D. L.: *Between God and Hitler: German Military Chaplains and the Crimes of the Third Reich*, in: *God's Name: Genocide and Religion in the Twentieth Century* (Eds.: BARTOV, O.–MACK, Ph.), New York, 2001, 123–138; 124. sk.

⁷⁴ Helmuth Groscurth alezredes (1898–1943) legfőbb – a végső döntés jogával bíró – szolgálati előjárójához, a 6. hadsereg parancsnokához, Walther von Reichenau tábor-

Egy nappal később, 1941. augusztus 21-én Groscurth választ kapott a 6. hadsereg vezérkarától. Ebben közölték vele, hogy a tábornagy döntése alapján a már megkezdett akciót – „célszerű módon” – véghezviszik.⁷⁶ Egyben von Reichenau véleményét is tudatták vele: „jobb lett volna, ha ez a jelentés meg sem íródik.”⁷⁷

Hogy tisztjei egy részének további ellenvetéseit elhallgattassa, von Reichenau 1941. október 10-én titkos parancsot adott ki, amelyben alárendeltjei számára meghatározta a keleti területek civil lakosságával, kiemelten pedig az *Ostraumban* élő zsidó etnikummal szemben követendő magatartás alapelveit: „[...] A keleti területeken a katona nem csak a háború művészetének a szabályaival összhangban harcol, de egy kérlelhetetlen népi eszme hordozója, és azon bestiális tettek megboszszolója is, amelyeket a németiség ellen és a vele fajrokon népekkel szemben elkövettek. – szögezi le »A csapat magatartása a keleti térségben« címet viselő parancsában a tábornagy. Ezért a katonának teljességgel meg kell értenie az alsóbbrendű zsidó faj tagjaival szemben alkalmazott kemény, ám jogos büntetés szükségességét.”⁷⁸

Hitler, amikor tudomást szerzett a von Reichenau által kiadott titkos parancsról, arról igen elismerően nyilatkozott. Ezt követően – 1941. október 28-án – a szárazföldi haderő főparancsnokának, Walter von Brauchitsch tábornagnak az utasítása nyomán ezt a Führer által példa értékűnek tekintett parancsot haladéktalanul eljuttatták a keleten harcoló német hadseregcsoportok, hadseregek és páncéloscsoportok

nagyhoz írott jelentése az alábbi – gyűjteményes – kötetben olvasható: HOPPE–GLASS (2011), 253–257. Dok. 62. Ugyanez elektronikus formában is hozzáférhető: <http://www.fluchtschrift.net/verbrech/august/22081941.htm>.

⁷⁵ A már a hatalomátvétel előtt (1932 áprilisától) a náci párt támogatói közé tartozó, markánsan agresszív személyiségvonásokkal bíró von Reichenau részletesebb életrajzához l. BOLL, B.: *Generalfeldmarschall Walter von Reichenau*, in: UEBERSCHÄR (2015³), 195–202.

⁷⁶ „Grundsätzlich habe ich entschieden, daß *die einmal begonnene Aktion in zweckmäßiger Weise durchzuführen sei*“ (a kiemelés tőlem – Sz. G.). Közli HÜRTER (2007²), 580 (= az 579. oldal 294. sz. jegyzete). Az „akciót” még aznap véghez is vitték. A tábornagy parancsára az SS különleges egységének katonái vagy az ukrán milicisták elvitték az iskolából, majd agyonlőtték az árván maradt zsidó gyermekeket. Hogy kik voltak a végrehajtók, ez teljes bizonyossággal ma már nem tudható. Vö. ehhez BERGEN (2001), 125. és 94.

⁷⁷ „Der Bericht wäre überhaupt besser unterblieben.“ Közli HÜRTER (2007²), 580 (= az 579. oldal 294. sz. jegyzete). L. még HOPPE–GLASS (2011), 257.

⁷⁸ „[...] Der Soldat ist im Ostraum nicht nur ein Kämpfer nach den Regeln der Kriegskunst, sondern auch Träger einer unerbittlichen völkischen Idee und der Rächer für alle Bestialitäten, die deutschem und artverwandtem Volkstum zugefügt wurden. Deshalb muß der Soldat für die Notwendigkeit der harten, aber gerechten Sühne am jüdischen Untermenschentum volles Verständnis haben.“ Közli HOPPE–GLASS (2011), 373. Dok. 116 (Der Höhere SS und Polizeiführer Mitte lässt am 14. November 1941 antijüdische Richtlinien des Generalfeldmarschalls von Reichenau verbreiten). – Von Reichenau 1941. október 10-én kiadott parancsának szélesebb összefüggéseihez l. POHL (2009²), 280. és küln. 243–282. (IX. 1–8: *Mord an den Juden unter Militärhoheit 1941/42*).

tok, valamint a megszállt területeken állomásozó német erők parancsnokaihoz. Von Brauchitsch külön felszólította az érintett parancsnokokat arra, hogy „hasonló szellemenben” (*im gleichen Sinne*) adják ki további rendelkezéseiket.⁷⁹ Sokan ezt lelkesen üdvözölték, és arra törekedtek, hogy század szintig megismertessék a csapatokkal az alapvető jelentőségűnek mondott reichenauai parancsban foglaltakat.⁸⁰ A Wehrmacht minderről másként gondolkodó tisztjei és katonái számára ezt követően szinte lehetetlenné vált a hasonló parancsok elleni – lelkiismereti okból történő – tiltakozás.⁸¹

Már korábban jelentős mértékben szűkült a polgári lakosság ellen elkövetett atrocitásoknak a katonai büntető jog eszközeivel történő üldözése is. Az 1941. május 13-án kiadott, a Barbarossa-hadművelet által érintett területeken alkalmazott igazságszolgáltatásról, valamint a csapat különleges intézkedési jogköréről szóló OKW⁸²-parancs megvonta a Wehrmacht hadbíróitól az ellenséges civil személyek által (a német hadsereg alakulatai ellen) elkövetett bűncselekményekben való döntés jogát,⁸³ és ezeket átengedték a csapatnak. Ezt követően a gyanús elemeket egy tiszt elé kellett vezetni, aki azután eldöntötte, hogy „le kell-e lőni őket”.⁸⁴

⁷⁹ L. ehhez GRAML, *VfZ* 45,3 (1997), 378.

⁸⁰ Vö. GRAML, *VfZ* 45,3 (1997), 378. és küln. HARTMANN (2009), 2. sk., ill. 10. és passim.

⁸¹ A legtöbb német tiszt nem is tiltakozott volna. Annál is inkább, mert meglehetősen ambivalens érzésekkel szemlélték az általuk a keleti fronton átélt eseményeket. A partizán- gyanús civil lakossággal szembeni német katonai fellépést vagy a helyi zsidó lakosság tömeges agyonlövését egy idő után már az Oroszország földjén folyó „barbár” hadviselés szükséges velejárójának tartották. Minderről számos korabeli visszaemlékezés tanúskodik. Ide sorolható a Wehrmacht egyik ismert tábornokának, Gotthard Heinricinek a naplója: vö. HÜRTER, J.: „Es herrschen Sitten und Gebräuche, genauso wie im 30-jährigen Krieg.“ – Das erste Jahr des deutsch-sowjetischen Krieges in Dokumenten des Generals Gotthard Heinrici, *VfZ* 48,2 (2000), 329–403; I. pl. 386., ill. 367. skk. Ugyancsak első rangú dokumentum ebből a szempontból egyik másik német főtisztnek, Carl von Adrian-Werburg bárónak (1886–1977) naplója is: vö. LIEB, P.: Täter aus Überzeugung. Das Tagebuch eines Regimentskommandeurs: Ein neuer Zugang zu einer berüchtigten Wehrmachtsdivision. Oberst Carl von Andrian und die Judenmorde der 707. Infanteriedivision 1941/42, *VfZ* 50,4 (2002), 523–557; I. itt küln. a 535–544. lapokat (*Judenerschießungen*). – A fentiekhez, számos példával I. még HOPPE–GLASS (2011), 111–508. (Dokumente Teil I: *Besetzte sowjetische Gebiete unter deutscher Militärverwaltung*) és HARTMANN (2009), küln. 109, 223, 247, 274, 298. sk., 301. skk., 329, 392, 435, 444, 506, 508, 654, 657, 665, 668, 671. skk., 682, 688. sk., 696, 715, 725, 758, 798. és 843. ([große] *Massaker* [auf das Konto der Wehrmacht], ill. *Verbrechen*).

⁸² *Oberkommando der Wehrmacht* [a német Véderő Főparancsnoksága].

⁸³ Mindezek jogi alapját az képezte, hogy a partizán hadviselés, de különösen a szovjetek által folytatott partizán hadviselés, ellentétben állt a hadviselés nemzetközileg elfogadott szabályaival: vö. SEIDLER, F. W.: Crimes against the Wehrmacht, Selent 2015 (német eredeti: 1998 és 2000), 40–43 (*The Partisan War in Violation of International Law*); továbbá LIEB, P.: *Konventioneller Krieg oder NS-Weltanschauungskrieg? Kriegführung und Partisanenbekämpfung in Frankreich 1943/44*, München, 2006, 233–258. (Teil IV: Partisanenkrieg: Der Kampf im Hinterland; Kap. 1.1: *Die Völkerrecht-*

Azok ellen a települések ellen, ahonnan rajtaütésszerű támadást intéztek a Wehrmacht egységei ellen, egy legalább zászlóaljparancsnoki beosztásban lévő tiszt kollektív megtorló intézkedéseket rendelhetett el, ha a körülmények nem engedték meg a tettesek gyors, egyenkénti felderítését. Ugyanez a parancs egyben korlátozta a hadbírók ítélkezési jogkörét a Wehrmacht tagjai által elkövetett bűntettek esetén.⁸⁵

A Birodalmi Véderő Jogi Osztályán azonban a katonai bíróságok részleges hatalomvesztése ellenére is ügyeltek a parancsok jogszerűségére. A bűnös parancsokkal szembeni ellenállásuk nem egy esetben sikerre vezetett. Ezt történt az 1941. december 7-én kiadott *Nacht und Nebel* néven ismert parancs⁸⁶ esetében is. Dr.

liche Problematik) és HASCH, W.–FRIEDRICH, G.: *A Szovjetunió partizánháborúja és a német ellenintézkedések a második világháborúban*. In: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 195–207; ebből l. külön. a W. Hasch által írott részt: Nemzetközi jogi méltatás (195–207).

– A partizánok vagy a szovjet csapatok a német katonákkal vagy a német hadifoglyokkal való kegyetlenkedéseikhez l. pl. HÜRTER, J.: „Es herrschen Sitten und Gebräuche, genauso wie im 30-jährigen Krieg“ – Das erste Jahr des deutsch-sowjetischen Krieges in Dokumenten des Generals Gotthard Heinrici, VfZ 48,2 (2000), 329–403; 353. skk; továbbá ASCHENAUER, R.: *Krieg ohne Grenzen: Der Partisanenkampf gegen Deutschland 1939–1945*, Augsburg, 1982, küln. 188. és 321. skk. A Wehrmacht magatartásához, ill. cselekvési alapelveihez a németektől megszállt orosz területeken, újabban l. POHL (2009²), 283. skk.; továbbá HARTMANN (2009), küln. 635. skk. és 699. skk. A korábbi irodalomból kiemelkedőnek vélem HASCH, W.–FRIEDRICH, G. tanulmányát: *A Szovjetunió partizánháborúja és a német ellenintézkedések a második világháborúban*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 195–217; ebből l. külön. a W. Hasch által írott részfejezetet: *A partizánháború lefolyása és hatása* (208–212). Egyfajta összegzésként l. még RICHTER, T. C.: *Die Wehrmacht und der Partisanenkrieg in den besetzten Gebieten der Sowjetunion*, in: MÜLLER–Volkman (1999), 837–857. A német csapatok ellen vívott szovjet partizánháború – összehangoltságát, ill. szervezettségét tekintve – egyebekben csak 1942-től vett komolyabb fordulatot. Újabban így RICHER is: i. m. 838.

⁸⁴ Így SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 309–347; 339. Ahogy a szerző később hozzá fűzi még, „A partizánokkal és civilekkel szembeni jogi döntések felelőssége, amelyet addig a bírók viseltek, most a tisztek vállára nehezedett” (i. m. 343). A felsőbbség részéről azonban mindezt „a csapatok önszegélyezéseként” (*Selbsthilfe der Truppe*) értelmezték, in: RÖMER, F.: „Im alten Deutschland wäre solcher Befehl nicht möglich gewesen“ – Rezeption, Adaption und Umsetzung des Kriegsgerichtsbarkeitserlasses im Ostheer 1941/42, VfZ 56,1 (2008), 53–99; 55.

⁸⁵ L. ehhez SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993); 339. Egyebekben, ahogy egy másik német szerző helyesen jegyezte meg, „a partizán hadviselés által kiváltott reakció is jól mutatja a náci eszmék térhódítását a Wehrmachtban belül”. In: GRAML, VfZ 45,3 (1997), 381.

⁸⁶ Az 1941. december 7-én kiadott *Nacht und Nebel-Erlass* értelmében az ellenállásban való részvétellel gyanúsítható külföldi személyeket (Franciaország, Belgium, Hollandia és Norvégia állampolgárait) rajtaütésszerűen és lehetőleg titokban (vö. *Nacht und Nebel*

Rudolf *Lehmann* minisztériumi osztályvezető, az OKW-on belül működő Jogi Osztály vezetője⁸⁷ megakadályozta, hogy a külföldi foglyokat a Wehrmacht bíróságok hatásköréből azonnal át kelljen adni a német rendőrségnek. *Lehmann* ezzel elérte, hogy továbbra is garantálják a foglyok számára az igazságügyi eljárást, és nem lehetett őket – ahogyan tervezték – közvetlenül koncentrációs táborba szállítani.⁸⁸ Fellépésének köszönhetően a nemzetközi jog tisztelete más területeken is érvényesült. Több olyan esetről is tudunk, amikor a Wehrmacht tagjai által Nyugaton, a polgári lakossággal szemben elkövetett súlyos atrocitásokat súlyuknak megfelelően, akár a katona számára megszegyenítő kötél általi halállal büntették.⁸⁹

= 'éjszaka és köd'] Németországba kell vinni, és ott ezeket egy rokonaik számára nem ismert helyen kell őrizni. Az OKW elrettentő hatást várt ettől a titkos utasítástól, ezért mellőzte eredeti elképzeléseiben a katonai bíróságok a gyanúsítottakkal szembeni eljárását. Részletesebben l. ehhez GRUCHMANN, L.: „Nacht- und Nebel“-Justiz. Die Mitwirkung Deutscher Strafgerichte an der Bekämpfung des Widerstandes in den Besetzten Westeuropäischen Ländern 1942–1944, *VfZ* 29,3 (1981), 342–398.

⁸⁷ Dr. Rudolf *Lehmann* teljes hivatali címe ez volt: Ministerialdirektor und Generaloberstabsrichter, Leiter der Wehrmachtrechtsabteilung im OKW; l. ehhez GRUCHMANN, *VfZ* 29,3 (1981), 342, 3. sz. jegyzet. Vagyis ő volt a legmagasabb rangú hadbíró a nemzeti-szocialista állam fegyveres erőin belül. – A kiemelkedő jogi tudása mellett igen művelt és széles látókörű embernek is számító *Lehmann* egy jogászprofesszor fia volt. Részletesebb életrajzához l. HAASE, N.: *Generaloberstabsrichter Dr. Rudolf Lehmann*, in: UEBERSCHÄR (2015³), 154–161.

⁸⁸ Mindehhez részletesebben l. GRUCHMANN, *VfZ* 29,3 (1981), 343. skk. és 379. skk.; továbbá, röviden, SEIDLER, F. W.: *A Wehrmacht igazságszolgáltatása*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 309–347; 343.

⁸⁹ Mindkét világháború során a megszállt területeken elkövetett nemi erőszak is kimerítette a német katonák számára a büntető tényállást, így a német katonai hatóságok a nemi erőszakot – ennek megfelelően – büntetőjogilag üldözték. Az ismert német katonai személyiség, Erich von Manstein vezértábornagy Nürnbergben kihallgatójának elmondta, hogy azt a két halálos ítéletet, amellyel személyesen is dolga volt, az oroszországi hadjárat kezdetén hadteste két katonájára szabták ki, orosz nők megerőszakolása miatt. Egy, a megszállt Franciaországban, Bordeauxban szolgáló hadbíró (Dr. Hans Luehn) pedig halálra ítélte két német katonát két francia nő megerőszakolása, ill. halált okozó bántalmazása miatt. Az ítéleteket megerősítették, és a kivégzést kötél által hajtották végre. In: DE ZAYAS, A : *A Wehrmacht és a nürnbergi per*, in: POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 396–429; 420. és 421. (további példákkal). Egy újabb kutatás szerint is meglehetősen alacsony volt a sok millió főt számláló Wehrmacht katonái által a megszállt területeken elkövetett erőszakos nemi közönségek száma. A dokumentált esetek (hadbíróági ítéletek) alapján mindössze 5349 „erkölcs ellen elkövetett bűncselekményért” (*Sittlichkeitsvergehen*) elítélt Wehrmacht-katonáról tudunk. Ezek zömmel nők és gyermekek sérelmére elkövetett nemi erőszakért (*Notzucht*) álltak a hadbíró-ság elé: vö. BECK, B.: *Wehrmacht und sexuelle Gewalt. Sexualverbrechen vor deutschen Militärgerichten 1939–1945 (Krieg in der Geschichte Bd. 18)*, Paderborn 2004, 326. sk. A Wehrmacht hadbíró-ságai még Keleten, a mindinkább az alapvető katonai és emberi normák megsértésével vívott szovjet–német háború színterén is részben figyelembe vették a nemzetközi hadijogot. Így GRAML, H.: *Massenmord und Militärappo-*

A Wehrmacht jogszolgáltatásán belül nem fordulhatott elő a Vincent C. Acunto amerikai hadnagy perében hozott groteszk hadbíróági ítélet. Acuntót több rendbeli gyilkossággal vádolták, közelebről 24 német hadifogoly és 3 német polgári személy megölésével. Tettére 1945. április 8-án, a Coburg közelében fekvő kis településen, Tambachban került sor. Az amerikai hadbíróóság 1945. június 1-jén felmentette a szárazföldi hadviselés szabályait bűnösen megszegő hadnagyot. Acunto ugyanis azt állította, hogy nem tudott a hadifoglyok lelövését és a civilek legyilkolását is tiltó hágai egyezményről és a genfi konvencióról.⁹⁰

A katonai bíróságok részleges hatalomvesztése ellenére hosszú időn át alapvetően a jogi normákat követve (a kiadott parancstól eltérő végrehajtás egyes eseteiben többnyire mérsékelt büntetési tételek kiszabásával) működtek a Wehrmacht hadbíróágai.⁹¹ 1943 késő nyarától azonban a háborús helyzet mind rosszabbra fordult Németország számára. Ez arra készítette a legfőbb német hadvezetést, hogy fokozottabban követelje meg a katonai fegyelem betartását a Wehrmacht mindhárom haderőnemén belül. Így a katonai bírások legfelső fórumának számító Birodalmi Hadbíróóság (*Reichskriegsgericht*) ítéletei is mind szigorúbbak lettek.⁹² A hadseregen belül pedig egyre kevesebb lehetőség adódott a porosz katonai tradíciók szellemében álló belső vitákra.⁹³ Lényegében megszűntek azok a viták, amelyeket korábban az egyes parancsok szakszerűségével és azok végrehajthatóságával kapcsolatban a rendszer haderőnemének tekintett légierőn belül Adolf Galland repülő ezredes Göringgel, a Luftwaffe főparancsnokával vagy Karl Dönitz, még a

sition. Zur jüngsten Diskussion über den Widerstand im Stab der Heeresgruppe Mitte, *VfZ* 54,1 (2006), 1–24; 14. A fentiek egészéhez l. még SNYDER, D. R.: *Sex Crimes under the Wehrmacht*, Lincoln (NE) & London, 2007, küln. 36–62. (Part I. Ch. 3: *Wehrmachtjustiz at war*).

⁹⁰ Az esetet részletesebben tárgyalja, ill. ismerteti DE ZAYAS, A.: *A Wehrmacht és a nürnbergi per*, in POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (1993), 396–429; 421. sk.

⁹¹ L. ehhez HAASE, N.: Aus der Praxis des Reichskriegsgericht. Neue Dokumente zur Militargerichtbarkeit im Zweiten Weltkrieg, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 39,3 (1991), 379–411; küln. 384. skk.;

⁹² Vö. GRAML, *VfZ* 45,3 (1997), 384; továbbá HAASE, N.: Justizterror in der Wehrmacht am Ende des zweiten Weltkrieges, in: ARENDES, C.–WOLFRUM, E.–ZEDLER, J.: Terror nach Innen: Verbrechen am Ende des Zweiten Weltkrieges (*Dachauer Symposien zur Zeitgeschichte* 6), Göttingen, 2006, 80–102.

⁹³ Számos példával l. ehhez HAASE, N.: Aus der Praxis des Reichskriegsgericht. Neue Dokumente zur Militargerichtbarkeit im Zweiten Weltkrieg, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 39,3 (1991), 379–411; 384. skk. A háború esetlegesen negatív kimenetelével kapcsolatos (önálló) véleményalkotás ekkor már nem egy esetben a haderő bomlasztására tett kísérletnek minősült (*Zersetzung der Wehrkraft*: HAASE, i. m. 386). Ezt a cselekményt pedig, ha a vád bebizonyosodott, súlyosabb esetben halálbüntetéssel, enyhébb esetben fegyházzal, vagy börtönnel sújtották. 1944. június 30-ig bezárólag, a Wehrmacht bűnügyi statisztikái szerint 14 262 katonát ítélték el a véderő bomlasztására tett kísérlet vádjával: MESSERSCHMIDT, M.–WÜLLNER, Fr.: *Die Wehrmachtjustiz im Dienste des Nationalsozialismus: Zerstörung einer Legende*, Baden-Baden, 1987, 132.

tengeralattjáró fegyvernem parancsnokaként⁹⁴ a *Kriegsmarine* főparancsnokával, Erich Raeder főtengernaggyal folytatott.⁹⁵

3. A kiadott parancsokkal ellentétes cselekvés: a parancsszegés és a parancsmegtagadás példái

A sziléziai eredetű, ám később Württembergbe bevándorolt és az ottani nemesség sorába emelt von Sponeck grófok családjából származó Hans von Sponeck altábornagy 1941 decemberében vette át a Krímben, a Kercsi-félszigeten állomásozó XLII. hadtest parancsnokságát.⁹⁶ 1941. december 26-án, majd 29-én erős szovjet alakulatok szálltak partra, előbb a Kercsi-félsziget északkeleti részén, majd délkeleten, a Kaffa-öbölnél, Feodoszia térségben. A szolgálatát mindenkor kiválóan ellátó (a vaskereszt lovagkeresztjével is kitüntetett) von Sponeck úgy ítélte meg helyzetét, hogy a parancsnoksága alatt álló XLII. hadtest alárendeltségébe tartozó 46. gyaloghadosztályt hamarosan elvágják a Kercsi-félszigeten küzdő német erők többi részétől. Ezért, továbbá azért is, hogy a többszörös túlerőben levő ellenséggel való harcot elkerülje, a 46. gyaloghadosztály egészének elrendelte a harcászati visszavonulást.

Parancsa ellentétben állt a Werhmacht legfelsőbb parancsnokságának a kercsi védőállásokban való kitartást elrendelő parancsával (*Haltebefehl*). Von Sponeck talán ennek tudatában tette lehetetlenné a rádiókapcsolatot közte és közvetlen szol-

⁹⁴ *Befehlshaber der U-boote; BdU*.

⁹⁵ Galand és Göring vitája a német légierő háborús bevetésének optimális módozatait kívánta meghatározni. Ennek során Galland „Göring [...] egyik legszigorúbb bírálójává lépett elő a légierőnél”. Így MANVELL, R. – FRAENKEL, H.: *Göring*, Pécs, 2007 (angol eredeti: 2005), 118; vö. 269; 271. sk.; 283. sk. és passim. Hasonló indítékokból folyt Raeder és Dönitz ugyancsak hosszú időn át tartó vitája is. Ennek lényegéhez röviden I. SALEWSKI, M.: *Die Deutschen und die See: Studien zur deutschen Marinegeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Teil II (Historische Mitteilungen: Beiheft 45)*, Stuttgart, 2002, 202. Vitájuk lezárásaképpen Raeder parancsot adott, mely szerint „mivel a tengeralattjáró fegyvernem egy kézben túlságosan nagynak bizonyult, úgy döntöttem, hogy részekre osztom azt” („[...] da die U-Boot-Waffe in einer Hand zu groß ist, habe ich mich entschlossen, sie aufzuteilen“) Dönitz – tisztjei tanácsára – mint „szakszerűtlen és végrehajthatatlan” parancsot (*ein unsachlicher und undurchführbarer Befehl*) elutasította a Raedertől elrendelt intézkedés végrehajtását. Kettőjük vitájának eredménye, mint ismeretes, Raeder leváltása lett. 1943. január 30-i hatállyal Hitler Dönitzet főtengernaggyá léptette elő, s kinevezte a német haditengerészet főparancsnokává (*Oberbefehlshaber der Kriegsmarine*). Az akkor 51 éves Karl Dönitz lett a tengeri hadviselés vezetője is (*Chef der Seekriegsleitung*). Ezzel egyidejűleg Dönitz továbbra is megtartotta a tengeralattjáró fegyvernem főparancsnokságát (*Oberbefehlshaber der Kriegsmarine und Befehlshaber der U-Boote*).

⁹⁶ Közlelebbről 1941. december 3-án. – Az alább következők egészéhez I. EINBECK, E.: *Das Exempel Graf Sponeck: ein Beitrag zum Thema Hitler und die Generäle*, Bremen, 1970; vö. VON MANSTEIN, E.: *Verlorene Siege*, Bonn, 1955, 240–245. és MITCHAM-MUELLER (2000²), 59–64; küln. 62. sk.

gálati előljárója (a Krím-félszigeten harcoló 11. hadsereg főparancsnoka, Erich von Manstein), valamint a Führer főhadiszállása között. Miután használhatatlanná tette leadóit, már nem utasíthatták parancsa azonnali visszavonására. Ám von Sponeck eljárása azzal a – már említett – német katonai hagyománnyal is ellentétben állt, amely lehetővé tette a beosztott tiszt számára, hogy a kiadott paranccsal ellentétben cselekedjék, de eljárásának ebben az esetben a helyzet kedvező vagy legalábbis jobb megoldásához kellett vezetnie.

Önkényes eljárásával, amelyhez nem kérte ki felettese hozzájárulását, von Sponeck azonban nem ezt érte el. A mínusz harminc fokos hidegben, tomboló hóvihárban és jeges szélben végrehajtott visszavonulás során, a negyvenhat órán át tartó menetelés alatt számos embere fagysérüléseket szenvedett. Elpusztult az ígásállatok (lovak) jelentős része is. A XLII. hadtest alárendeltségébe tartozó 46. gyaloghadosztály tüzérségének zöme így a behavazott utakon maradt.

A von Sponeck által parancsnokolt tízezer embernek ezt követően kellett új védőállásba vonulnia. Ez 1941. december 31-én megtörtént. Hans von Sponeck gróf altábornagyot azonban már két nappal korábban felmentették parancsnoki tiszte alól. Berlinbe rendelték, ahol önhatalmú eljárása, közelebbről „a harcmezőn tanúsított bűnös engedetlenség”⁹⁷ miatt hadbírószági ítélet várt rá. Bárhogy is nézzük, egy biztos: a felsőbbség parancsait más esetekben mindenkor végrehajtó von Sponeck⁹⁸ pere, amelyen maga Göring elnökölt, példaként kellett szolgáljon a Führer a visszavonulást megtiltó parancsával szemben engedetlen főtisztek számára.⁹⁹

Nem sokkal korábban még ezek közé tartozott a Közép-hadseregcsoport alárendeltségébe tartozó 2. páncélos csoport parancsnoka, Heinz Guderian vezérezredes,

⁹⁷ „Fahrlässige Ungehorsam im Felde.“

⁹⁸ Az Ukrajna területén az 1941-es év második felében folytatott német támadó hadműveletek során von Sponeck, ill. az által parancsnokolt magasabb egység is aktív segítséget nyújtott a Szovjetunióban élő zsidó lakosság összegyűjtéséhez és legyilkolásához. Két nappal a Szovjetunió elleni német támadás megindulása előtt, 1941. június 20-án, a Dél-hadseregcsoport részét képező 11. hadsereg alárendeltségébe tartozó XXII. gyaloghadosztály vezérkara is kiadta a parancsot arra, hogy a Vörös Hadsereg német hadifogságba esett katonái közül (azonosításukat követően) el kell különíteni a zsidó származásúakat. Hans Graf von Sponeck vezérőrnagy, a Krím-félsziget irányába támadó XXII. gyaloghadosztály parancsnoka később is szorosan együttműködött a hadműveleti térségében tevékenykedő SS- és SD-alakulatokkal. 1941. október 7-én kiadott parancsában von Sponeck elrendelte katonáinak, hogy legyenek segítségére az SS és az SD Dél-Ukrajnában bevetett alakulatainak az ott élő zsidó lakosság azonosításában és összegyűjtésében. Miután a XXII gyaloghadosztály 1941 októberének elején elfoglalta Melitopolt, egyedül ebben a városban 2000 zsidó nőt és gyermeket végeztek ki az Einsatzgruppe D, illetve az SS Biztonsági Rendőrségének és az SD-nek ezzel a feladattal megbízott különítményei. Újabbán l. ehhez GRIMMER-SOLEM, E.: Selbständiges verantwortliches Handeln. Generalleutnant Hans Graf von Sponeck (1888–1944) und das Schicksal der Juden in der Ukraine, Juni–Dezember 1941, *Militärgeschichtliche Zeitschrift* 72,1 (2013), 23–50; 28. sk., ill. 34–39.

⁹⁹ Az 1942. február 16-án lefolytatott perhez röviden, ám számos irodalmi hivatkozással l. ABSOLON (1995); 637. sk.

aki egyfajta lelkiismereti döntést hozott, amikor ellenjavaslattal élt Hitlernek a Moszkva alatt harcoló német csapatok taktikai visszavonulását makacsul ellenző elképzelésével szemben.¹⁰⁰ Ennek következményeként a már az előző évben (a Franciaország elleni hadjárat idején) is a kiadott paranccsal ellentétesen cselekvő Guderiant¹⁰¹ 1941. december 26-án felmentették parancsnoki posztjáról.¹⁰² A másik engedetlen főtitisz Erich Hoepner vezérezredes volt. Őt szűk két héttel később, 1942. január 8-án már nem csak leváltották, de ki is taszították a Wehrmachtból. Minderre azért került sor, mert Hoepner a szovjet téli offenzíva során taktikai visszavonulást rendelt el egységeinek, figyelmen kívül hagyva a Führernek a már megszerzett pozíciókban való feltétlen kitartást elrendelő parancsát (*Durchhaltebefehl*).¹⁰³

Hoepner valamennyi rendjelét és kitüntetését is elvesztette, és a továbbiakban megtiltották neki az egyenruha viselését. Bár megszegényítő módon bocsátották el,¹⁰⁴ korábbi érdemeiért (Hoepner utoljára a Moszkvát karnyújtásnyira megközelítő 4. páncélos hadsereg parancsnoka volt) von Sponeckhez képest olcsóbban szabadult. Az utóbbi esetében ugyanis a Führer már mindenképp példát akart statuálni. A von Sponeckkel szemben lefolytatott hadbírószági tárgyalás során ezért először halálos ítéletet mondtak ki a vádlottra. Később hat évi várfogságra enyhítették az

¹⁰⁰ Részletesebben l. ehhez GUDERIAN, H.: *Erinnerungen eines Soldaten*, Neckargemünd, 1960⁴ (= Heidelberg, 1950), 228. skk. és 240. skk.

¹⁰¹ A Meuse-ön való átkelését követően (1940. május 14-én) Guderian önhatalmúlag úgy döntött, hogy nem töri meg sikeresen haladó támadása lendületét. A parancs ellenére nem állt meg, hanem szinte örízetlenül hagyva a Meuse (Maas) általa épp most megszerzett hídfőjét, tovább vezette páncélosait a Csatorna felé. Egy ismert német hadtörténész újabban joggal állapította meg, hogy Guderian ekkor „nemcsak felettesei és Hitler kifejezett parancsával szegült szembe, de megszegte 'a hadvezetés művészetének' minden szabályát is. Döntése azonban lavinát indított el, amely magával rántotta a többi páncéloshadosztályt”: FRIESER, K.-H.: *Blitzkrieg-Legende. Der Westfeldzug 1940*, München, 1995, 315. skk.; vö. ehhez GUDERIAN, H.: *Erinnerungen eines Soldaten*, Neckargemünd, 1960⁴ (= Heidelberg, 1950), 92. skk. Parancsszegése miatt Guderiant szolgálati előljárója – Ewald von Kleist – két napon belül, 1940. május 16-án felmentette. A Nyugati fronton harcoló „A”-Hadseregcsoport főparancsnoka, Gerd von Rundstedt azonban felülbírálta ezt a döntést, és Guderiant visszahelyezte parancsnoki posztjára: GUDERIAN: *Erinnerungen* (1960⁴), 98. skk.

¹⁰² „Diese Einstellung kam einer Befehlsverweigerung aus Gewissensgründen gleich.“ Így HÜRTER (2007²), 329. A Közép-hadseregcsoport alárendeltségébe tartozó 2. páncélos csoport parancsnokának posztjáról való felmentéséhez hozzájárultak Günther von Kluge vezértábornaggyal folytatott vitái is: l. ehhez GUDERIAN, H.: *Erinnerungen eines Soldaten*, Neckargemünd, 1960⁴ (= Heidelberg, 1950), 245.

¹⁰³ Vö. HÜRTER (2007²), 336. sk.

¹⁰⁴ A formula szerint „Ausstoßung aus dem Heere mit allen rechtlichen Folgen“ [a hadseregből való kidasztítás, annak valamennyi jogi következményével] l. ABSOLON (1995), 633; vö. még HÜRTER (2007²), 337.

ítéletet.¹⁰⁵ A fenti előzmények után érthető, hogy 1942 tavaszától mind kevesebben követték el az „engedetlenség vétkét” a Wehrmacht az orosz fronton harcoló tábornokai közül.¹⁰⁶ Kevésbé súlyos parancsszegések azonban később, más frontokon is előfordultak. Az Észak-Afrikában harcoló Rommelt 1942. június 9-én utasította a Wehrmacht főparancsnokaként Hitler arra, hogy azokat a német politikai menekülteket, akik a franciák oldalán vettek részt a német és az olasz erők elleni hadműveletekben, elfogásuk esetén agyon kell löni.¹⁰⁷ Kedvelt tábornoka, Erwin Rommel azonban nem hajtotta végre a Führer parancsát. Mivel Rommel ekkor afrikai sikeleinek zenitjén állt, parancsmegtagadása következmények nélkül maradt.

Ma már jórészt csak gyanítható okokból lett végül parancsszegővé a Wehrmachtnak az a tábornoka, akinek egy milliós nagyvárost kellett volna „az utolsó-kig” védelmeznie.

Dietrich von Choltitz gyalogsági tábornokot 1944. augusztus 7-én nevezte ki a Führer Nagy-Párizs katonai parancsnokává. Négy nappal később pedig felruházta őt az erődparancsnokokat megillető hatalmi jogosítványokkal is. A tábornok ettől fogva a város minden civil és katonai erőforrásával rendelkezhetett, hogy megvédje a rábízott „erődöt”. Ha pedig ez nem sikerül, úgy a harcok befejezésekor rom-

¹⁰⁵ 1942. február 20-án Hitler személyes döntése folytán enyhítették hat év várfogságra Hans Graf von Sponeck halálos ítéletét: I. ABSOLON (1995), 631. és küln. EINBECK, E.: *Das Exempel Graf Sponeck: ein Beitrag zum Thema Hitler und die Generale*, Bremen, 1970, 45.

¹⁰⁶ Az egyetlen jelentős későbbi parancsszegést az orosz fronton már nem a Wehrmacht tábornoka követte el. Paul Hausser SS-tábornok a Führer határozott parancsa ellenére ürítette ki Harkovot a városért vívott harmadik csatában (1943 február–március). A katonái által „papa”-ként emlegetett – 1880-as születésű – Paul Hausser a német tábornokok idősebb nemzedékéhez tartozott. Neveltetése és korábbi pályafutása a náci állam viszonyai között is sokban meghatározta magatartását. A porosz tisztí családból származó Hausser a Reichswehr altábornagyaként ment nyugdíjba (1932-ben). Később az SS-ben folytatta aktív szolgálatát, ahol mint *SS Oberst-Gruppenführer und Generaloberst der Waffen-SS* – a veterán náci Sepp Dietrichel együtt – 1944 augusztusától a Waffen-SS legmagasabb rendfokozatú tisztjének számított. A porosz katonai hagyományok szellemében nevelkedett „professzionális katona”, a náci eszméktől csak kevésbé érintett Paul Hausser (vö. STEIN [1966], 9; 12. sk; 20. és 57.) felelősséget érzett beosztottjaiért. Nem törődve a presztízs-szemponokkal, ezért vont ki a parancsnoksága alatt álló alakulatokat az akkor a negyedik legnagyobb szovjet nagyvárosnak számító Harkovból, bár a Führer parancsa szerint a várost az utolsó emberig kellett volna tartania. Hausser nem szándékozott bekeríteni magát. Ahogy mondta, nem akart második Sztálingrádot. Parancsszegése következmények nélkül maradt. Hitlernek, aki csak három hete tüntette ki Haussert a náci párt aranyjelvényével, presztízsvesztést jelentett volna, ha ezt követően büntet meg egy magas rangú SS-tisztet. – A fentiek egészéhez részletesebben I. MITCHAM–MUELLER (2000²), 276–286.

¹⁰⁷ A német Afrika hadtest (*Deutsches Afrikakorps; DAK*) főparancsnokának, Erwin Rommel vezérezredesnek küldött „Führeri parancs” (*Führerbefehl*) elektronikus formában közölt szövege az alábbi helyen olvasható: http://www.ns-archiv.de/krieg/frankreich/fuehrerbefehl_rommel.php.

mezőt kellett volna maga után hagynia. Von Choltitznak ebben az esetben fel kellett volna robbantania a Szajna hídjait, és számos, már előzőleg aláaknázott középületet.¹⁰⁸ Párizs így Varsó sorsára jutott volna.

A régi porosz katonacsuládból származó Dietrich von Choltitz „erődparancsnokká” való kinevezését Szevasztopol ostrománál szerzett érdemeinek köszönhető, valamint annak, hogy az orosz fronton 1943 nyara óta folyó német visszavonulás során a védelmi harc egyik specialistájának számított.¹⁰⁹ Nagy-Párizs városparancsnokaként azonban von Choltitz tizenhat napon át ellenszegült Hitler többször is megismételt parancsának, amely arra utasította őt, hogy az utolsó emberig védje Párizst, és a várost csak annak lerombolása után engedje át az ellenségnek. Von Choltitz rendelkezései nyomán végül a Wehrmacht részéről csak az elővárosokban került sor komolyabb ellenállásra. Párizs így szinte sértetlenül került a Szövetségesek birtokába.¹¹⁰ Nem állt lángokban a francia–amerikai erők bevonulásakor, ahogy Hitler eltervezte azt.

¹⁰⁸ A Párizs városparancsnokának, Dietrich von Choltitznak 1944. augusztus 23-án adott „Führeri parancs” (*Führerbefehl*) értelmében „A párizsi hídfőállás védelme meghatározó katonai és politikai fontossággal bír. [...] A város területén ezért már a zendülés első jelénél a legszigorúbb eszközök alkalmazásával kell fellépni; mint például egyes háztömbök felrobbantása, a zendülést szítók nyilvános kivégzése, a lázadásban érintett városrészek kiürítése, mivel ezen a módon lehet leghatékonyabban elejét venni a zendülés tovaterjedésének. *A Szajna hídjait robbantásra kell előkészíteni. Párizs nem kerülhet az ellenség kezére, vagy ha igen, az ellenség csak rommezőként juthat annak birtokába.*” („Die Verteidigung des Brückenkopfes Paris ist von entscheidender militärischer und politischer Bedeutung. [...] Innerhalb der Stadt muss gegen erste Anzeichen von Aufruhr mit schärfsten Mitteln eingeschritten werden, z. B. Sprengung von Häuserblocks, öffentliche Exekutierung der Rädelsführer, Evakuierung des betroffenen Stadtteils, da hierdurch eine Ausbreitung am besten verhindert wird. *Die Seinebrücken sind zur Sprengung vorzubereiten. Paris darf nicht oder nur als Trümmerfeld in die Hand des Feindes fallen.*“) (A kiemelések tőlem – Sz. G.)

¹⁰⁹ 1942 júniusában von Choltitz alakulata meghatározó szerepet játszott a Krím-félsziget délnyugati részén elhelyezkedő erődített kikötőváros, Szevasztopol bevételénél. Ezredének 4800 katonájából azonban parancsnokuk csak 347-et vezetett vissza a sikeres roham után. Később, ugyancsak Oroszországban, az 1943-ban altábornaggyá előléptetett Dietrich von Choltitz „a felperzselt föld [taktikájának] szakértője” lett („der Experte der verbrannten Erde”). *Vö. Paris-Rettung: „Karl kam nicht an”, Der Spiegel 1964/36, 79–85; 79. és 80. = <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/46175198>.*

¹¹⁰ 1944. augusztus 25-én. Több órán át tartó lövöldözések azonban a belvárosban is voltak. (Az École-Militaire és az Invalidusok épülettömbjeinél ötórás tüzharc alakult ki.) A nagyobb forgalmi csomópontoknál a németek a felkelőkkel vagy a Párizsba bevonuló szövetséges csapatokkal szemben többnyire kemény ellenállást tanúsítottak. Az eredetileg 22 000 katonából álló német helyőrség zöme a Párizs körül kialakított külső védelmi gyűrűt szállta meg. Magában a városban talán 5–6000 német katona állomásozott. A Wehrmacht Párizsban maradt alakulatainak többsége a megadás napján már csak a város 16 pontját tartotta ellenőrzése alatt. Itt többnyire körülzárva védekezett.

Von Choltitz nyilván azért választotta végül a megadást,¹¹¹ mert város védelmére nem volt elég embere. Párizs lerombolására is elégtelenek voltak a katonai eszközök. Nem is beszélve arról, hogy az efféle rombolás értelmetlen, sőt „barbár” tett lett volna.¹¹²

Nagy-Párizs utolsó német városparancsnokának parancsszegését azonban inkább a személyes sorsa feletti aggodalom motiválhatta. Nem akart a felkelők¹¹³ kezére kerülni. Ezért úgy intézte, hogy a városba benyomult francia reguláris erőknek¹¹⁴ adhassa meg magát. A kapitulációt is csak hadifogságba esését követően írta alá. Egyebekben a Szövetségesek többször is figyelmeztették von Choltitzot: Párizs lerombolása esetén nem hadifogolyként, hanem háborús bűnösként bánnak majd vele.¹¹⁵

Két héttel Párizs lényegében harc nélkül történő feladása után már a német határon folyt a küzdelem. Itt a Nyugati Fal (*Westwall*) első és második vonala közé eső német nagyvárost, Aachent és annak térségét védő erők parancsnoka, Gerhard Graf von Schwerin páncélos tábornok arra az elhatározásra jutott, hogy harc nélkül átadja Aachent az amerikai csapatoknak, anélkül, hogy kikérné ehhez felettesei előzetes

¹¹¹ Az 1944 augusztusában, Párizsban lejátszódott eseményekről adott, az öngazolás utólagos szándékával megalkotott beszámoló D. von Choltitz, --- brennt Paris? adolf hitler -- - [sic!]: Tatsachenbericht des letzten deutschen Befehlshabers in Paris, Mannheim 1950. Von Choltitz döntésének saját beszámolóján alapuló indítékaihoz l. még Paris-Rettung: „Karl kam nicht an”. *Der Spiegel* 1964/36, 79–85; 81. skk. = <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/46175198>. – A fentiekhez kritikusan, az újabb kutatás szemszögéből, l. P. LIEB, *Konventioneller Krieg oder NS-Weltanschauungskrieg? Kriegführung und Partisanenbekämpfung in Frankreich 1943/44*, München, 2006, 480–482.

¹¹² Kulturális szempontból Párizs még a XX. század derekán is „a világ fővárosa” volt.

¹¹³ A napok óta tartó sztrájkhullámokat követően Párizsban 1944. augusztus 19-én tört ki (a Párizsi Felszabadítási Bizottság felhívására) a felkelés.

¹¹⁴ A Jacques-Philippe Leclerc tábornok vezette 2. „szabad” francia páncélos hadosztály erőinek.

¹¹⁵ Újabbban a WDR (Westdeutscher Rundfunk) egy televíziós dokumentumfilmsorozatában vetették fel ezt a lehetőséget. A film készítői szerint „a tapasztalt tábornok talán azt gyanította, hogy egy ilyen tettért a háborús bűnösök felett ítélező törvényszék elé fogják állítani őt”. In: *Wird Paris vernichtet?* Dokumentation, Deutschland 2004, WDR, Erstaussstrahlung, Mittwoch, 10. Januar 2007 = http://www.drafd.de/?Wird_Paris_vernichtet („Möglicherweise ahnte der erfahrene General, dass ihn eine solche Tat vor ein Kriegsverbrechertribunal bringen würde.“). Az újabb kutatás is úgy látja, hogy addigi katonai szerepvállalása alapján von Choltitz nem olyasfajta – bátor – személyiség volt, aki „etikai-morális szempontok alapján” tagadta volna meg Hitler öt Párizs a végsőkéig való védelmére, majd a város elpusztítására utasító parancsát. L. küln. ehhez P. LIEB: *Konventioneller Krieg oder NS-Weltanschauungskrieg? Kriegführung und Partisanenbekämpfung in Frankreich 1943/44*, München, 2006, 480: „In der Tat war dieser General [ti. von Choltitz] nicht ein Mann, der sich allein von ethisch-moralischen Motiven geleitet für diese mutige Befehlsweigerung entschied.“

engedélyét. Az akkor negyvenöt éves von Schwerin gróf altábornagyot elsődlegesen katonai szempontok vezették döntése meghozatalában. Önkényes döntésével azonban mégis a kapott parancsokkal ellentétesen cselekedett, hiszen a Führer parancsa úgy szólt, hogy az ősi német császárvárost az utolsó emberig védeni kell.

Az 1944. szeptember 13-án hivatalosan is Aachen városparancsnokává (*Kampfkommandant*) kinevezett Gerhard Graf von Schwerin – a 116. páncéloshadosztály¹¹⁶ magas háborús kitüntetést (a tölgyfalombokkal és kardokkal ékesített lovagkeresztet) viselő parancsnoka nem akarta feleslegesen romhalmazzá tenni a nagy múltú várost. Von Schwerinnek ugyanis nem volt elég embere Aachen hatékony védelmezéséhez, de egyebekben is úgy gondolta, hogy az amerikaiak hamarosan odaérnek. Ezért a helyi táviróhivatalban írásos üzenetet hagyott hátra az Aachenbe érkező amerikai csapatok parancsnokának. Az angol nyelvű üzenetben arról tudósította a vélekedése szerint hamarosan odaérkező amerikai parancsnokot, hogy megállította a város lakóinak esztelen evakuálását, majd arra kérte őt, hogy kímélje meg Aachen lakóit. Az amerikaiak azonban éppen erőt gyűjtöttek, és egy időre megálltak Aachen előtt. Így von Schwerin az aacheni táviróhivatal egy tisztviselőjénél hátrahagyott, az ellenségnek szóló üzenete a Kölnben székelő Gauleiter és Birodalmi Védelmi Megbízott¹¹⁷ – Josef Grohé – íróasztalán landolt. Von Schwerint felmentették parancsnoki beosztásából, Aachen pedig hamarosan heves védelmi harcok színterévé vált.¹¹⁸

*

A továbbiakban már inkább csak utalnék néhány ismertebb német parancsszegőre a II. világháború európai harcainak utolsó hónapjaiból.

Otto Lasch gyalogsági tábornok, a Hitlertől erőddé (*Festung*) nyilvánított keletporosz nagyváros, Königsberg városparancsnoka háromnapos egyenlőtlen küzdelmet követően,¹¹⁹ miután már csak néhány védelmi támpont maradt a védők kezén, feladta Königsbergert, a Führer „az utolsó töltényig” való kitartást elrendelő parancsa ellenére. Königsberg utolsó német városparancsnoka – későbbi állítása szerint – azért szánta el magát a megadásra, hogy megkímélje a város már eddig is sokat szenvedett polgári lakosságát. Pedig tudta, hogy ami Königsberg megmaradt lakóira várt a bevonuló orosz csapatok részéről, annál jobb lett volna az ostrom során

¹¹⁶ Az ún. Windhund-Division.

¹¹⁷ Reichsverteidigungskommissar.

¹¹⁸ Ehhez és az alábbiakhoz újabban I. küln. HECKMANN, D.: „Halten bis zum letzten Mann...“: Der Kampf um Aachen im Herbst, Aachen, 2004² (2003) és RASS, Chr.–ROHRKAMP, R.–QUADFLIEG, P. M.: General Graf von Schwerin und das Kriegsende in Aachen: Ereignis, Mythos, Analyse (*Aachener Studien zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte* Bd. 3), Aachen, 2007. Az itt közölt esemény sor magyar nyelven is olvasható. In: G. KNOPP, G.: *A Wehrmacht: számvetés*, Budapest, 2010 (német eredeti: 2007), 259–269. sk.

¹¹⁹ 1945. április 6–9-én.

bekövetkezett halál. (1958-ban megjelent könyvében¹²⁰ Lasch idéz a németekkel szembeni kegyetlenkedést elrendelő, legfelsőbb szinten kiadott szovjet parancsokat.¹²¹)

Őszinte emberbaráti szeretetből járt el az osztrák származású, hithű katolikus Josef von Gadolla lovag, alezredes a tübingiai kisváros, Gotha feladása során. A számára kiadott parancs értelmében, amelyet kézfogással és aláírásával kellett megerősítenie, „tilos a megadás bármely formája”, a városparancsnok és katonái számára „nincs más, csak harc a végsőig”. Von Gadolla azonban értelmetlennek tartotta az ellenállást. Az csak a város lerombolásához és lakói egy részének halálához vezetett volna. 1945. április 3-án, egy késő esti órában ezért szolgálati kocsiján fehér zászlóval, megindult a Gotha határában a védőkkel már harcban álló amerikai csapatok felé. A Gothát védő német egységek egy része azonban komolyan vette a parancsot, mely szerint a várost „életük árán is”, [...] „utolsó leheletükig” védelmezni kell. Árulónak tekintett parancsnokukat letartóztatták, és átadták a hadbírósnak.¹²²

Hasonló indítékokból cselekedett, majd hasonló módon végezte életét egy másik városparancsnok is a német földön vívott harc utolsó időszakában. A Harz-hegységben fekvő kisvárost, Wernigerodét ugyancsak harc nélkül adta át 1945. április 11-én az amerikai hadsereg egységeinek Gustav Petri ezredes. Őt a város védelmét elrendelő parancs megtagadásáért letartóztatták, majd statáriális eljárás keretében elítélték és agyonlőtték a rákövetkező napon. A számtalan menekültet és sebesültet is befogadó kisváros, Wernigerode azonban épségben maradt.¹²³

¹²⁰ General LASCH, Otto: *So fiel Königsberg*, Stuttgart, 1984³ (1958).

¹²¹ L. küln. a 2. Belorusz Front parancsnokának, Csernakovszkij marsalnak a Königsbergért folyó harc kezdetén, 1945. január 12-én kiadott napiparancsát. Német fordításban közli LASCH: *So fiel Königsberg*, 138. A Königsberget megszálló orosz csapatok a város lakói ellen elkövetett erőszakos és kegyetlen tetteihez l. LASCH, i. m. 115. sk. és újabban MANTHEY, J.: *Königsberg: Geschichte einer Weltbürgerrepublik*, München–Wien, 2005, 671–673. skk.

¹²² A fenti történet részletes leírása magyar nyelven is olvasható, in: KNOPP, G.: *A Wehrmacht: számvetés*, Budapest, 2010 (német eredeti: 2007), 302–305. Néhány további részlethez l. még EHRLICH, E.–RASCHKE, H.: Josef Ritter von Gadolla: Ein Grazer Offizier im militärischen Widerstand, *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes. Jahrbuch 2003*, Wien, 2003, 162–191; küln. 183–187.

¹²³ Az 1888-ban, a Hessen területén található egyetemi városban, Gießenben született Gustav Petri korábbi katonai pályafutásához, a Wernigerode harc nélküli feladását eredményező, néhány nap alatt (április 8–11.) megszületett döntésének okaihoz, majd letartóztatásához, elítéléséhez és kivégzéséhez részletesen l. LEHMANN, P.: Geachtet – geleugnet – geehrt. Oberst Gustav Petri, Retter von Wernigerode (*Harz-Forschungen: Forschungen und Quellen zur Geschichte des Harzgebietes/Harz-Verein für Geschichte und Altertumskunde e. V.* [etc.]; Bd. XXIX), Berlin und Wernigerode, 2013, küln. 80–134. (*Fünf Tage im Harz*); vö. még 135. skk.

– A fentebb mondottak egészéhez újabban l. még TIETMANN, L.: „...die Stadt vor dem Schlimmsten bewahren“ Widerstand der letzten Stunde: Kapitulanten und Befehlsverweigerer 1945, in: HAASE–PAUL (1995), 174–186. Mindezek tágabb értelemben vett hát-

Az utolsó jelentősebb parancsmegtagadásra,¹²⁴ pontosabban: a kiadott parancssal ellentétes cselekedetre, amelyet magas rangú német tiszt követett el, a háború utolsó napjaiban került sor. A Berlin előterében folyó harcok során a Visztula-hadseregcsoporthoz tartozó parancsnok, Gotthard *Heinrici* vezérezredes Hitler előzetes engedélye nélkül rendelte el az Odera bal partja mentén húzódó Seelowi-magaslatokról való visszavonulást, mivel – megítélése szerint – ottani helyzete tarthatatlanná vált. Ezt követően dacolt az OKW vezetőjének, Wilhelm Keitelnek, majd Keitel helyettesének, Alfred Jodlnak öt Berlin felmentésére utasító parancsával is. Keittel folytatott helyzetmegbeszélése során, aki engedetlenséggel, árulással és gyávasággal vádolta őt, a kelet-poroszországi lelkész fia, a hívő protestáns Heinrici parancsszegése indokaként a katonáiért érzett felelősségre és a német népért viselt felelősségére hivatkozott.¹²⁵

**

teréhez, közelebről a nyugati fronton vívott védelmi harcokhoz az 1945-ös év téli és tavaszi hónapjainak során l. ZIMMERMANN, J.: Die Kämpfe gegen die Westalliierten 1945 – Ein Kampf bis zum Ende oder die Kreierung einer Legende?, in: Kriegsende 1945 in Deutschland. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes; hrsg. VON HILLMANN, J.–ZIMMERMANN, J. (*Beiträge zur Militärgeschichte* Bd. 55). München, 2002, 115–133.

¹²⁴ Parancsmegtagadásnak vagy inkább parancsszegésnek, bár következményeiben jóval kisebb jelentőségű parancsszegésnek minősül az Odera menti Küstrin erődparancsnokának (*Festungskommandant*), Heinz Reinefahrtnak az esete is. Reinefahrt, aki ekkor – 1945 márciusának végén – az SS és a Rendőrség altábornagya volt (*SS-Gruppenführer und Generalleutnant der Polizei*), Hitler kifejezett parancsa ellenére tört ki erői megmaradt részével a hamarosan a szovjet csapatok kezére került Küstrinből. Reinefahrtot ezért letartóztatták, majd egy hadbíróóság halálra ítélte az ellenséggel szemben tanúsított gyávaságért (*Feigheit vor dem Feind*). Az ítéletet azonban ekkor, az adott körülmények között már nem lehetett végrehajtani.

¹²⁵ A Wehrmacht tábornokok középmezőjéhez tartozó Gotthard Heinrici (1886–1971), saját állítása szerint, a következőket közölte az őt támadásra utasító Keittel: „Keitel azt mondta nekem, nem ellentmondanom kell, hanem engedelmeskednem. Erre azt feleltem, hogy felelősséggel tartozom, és ha azt állítja, hogy az általa kiadott parancs felment engem a felelősség alól, ezt nem fogadom el. A német néppel szemben tartozom felelősséggel, és nem fogom feláldozni ezeket a fiatal katonákat. Ezért amennyiben ragaszkodik az általa kiadott parancs végrehajtásához, úgy mást kell keresnie, mert én azt nem teszem meg.” – Heinrici 1945. október 15-én történt kihallgatása során, Nürnbergben tett vallomása; *IfZ-Archiv* MA 1569/26. Idézi HÜRTER (2007²), 65: „[Keitel] sagte, ich hätte nicht wiederzureden, sondern zu folgen. Ich habe geantwortet, *ich träge eine Verantwortung hier und auch wenn Sie behaupten, dass Befehle, die Sie geben, mich vor der Verantwortung entlasten, so erkenne ich das nicht an. Ich bin dem deutschen Volk gegenüber verpflichtet und ich werde diese jungen Soldaten nicht opfern, und wenn Sie auf dem Befehl bestehen, so müssen Sie jemand anderen suchen, ich tue es nicht.*“ (a kiemelés tőlem – Sz. G.). Gotthard Heinrici vezérezredes rövid életrajzához l. MITCHAM–MUELLER (2000²). 64–69; Keittelrel folytatott vitájához i. m. 138.

Önkényes lépéséért a mindinkább már csak nevében létező Visztula-hadseregsoport parancsnokát, Gotthard Heinrici vezérezredest 1945. április 29-én felmentették posztjáról, és hamarosan hadbírótság elé kellett volna állnia. Az új német államfő, Karl Dönitz főtengernagy azonban figyelmen kívül hagyta a Heinrici vád alá helyezését elrendelő fűherri parancsot. A hadbírósnági tárgyalás így elmaradt. Ha megtartják, nyilvánvalóan halálos ítélettel végződött volna.

Otto Lasch, Königsberg volt városparancsnoka tíz év után, 1955-ben tért vissza a szovjet hadifogságból.¹²⁶ Josef von Gadolla lovag, alezredest, aki „lelkiismereti döntést hozott”, hogy „megóvja az embereket az értelmetlen haláltól”, a hadbírósnági ítélete alapján kivégezték.¹²⁷ Ugyanez a sors érte a Wehrmacht másik törzstiszjtjét, a Wernigerode védelméért vívandó harc vezetésére kinevezett Gustav Petri ezredest. Igazi szocialista karrierré lett azonban a mai Mecklenburg-Vorpommern területére eső kis Hanza várost, Greifswaldot a szovjet csapatoknak harc nélkül feladó Rudolf Petershagen ezredes története.¹²⁸ Ezért a tettéért Petershagen az NDK-s

¹²⁶ Közelebről 1955 késő őszén, valamivel több, mint tíz év után: General LASCH, OTTO: *So fiel Königsberg*, Stuttgart, 1984³ (1958), 119.

¹²⁷ 1945. április 5-én Weimarban. – Az elítélt számára a halotti szentségeket feladó pap beszámolója szerint egy hívő katolikkussal találkozott, aki valódi lelkiismereti döntést hozott, majd annak alapján adta át az amerikai csapatoknak Gotha városát. Josef von Gandolla lovag úgy gondolta, hogy ezen a módon megóvhatja azt a pusztulástól, lakóit pedig az értelmetlen haláltól. A katolikus pap feljegyezte a kivégzésére váró elítélt utolsó szavait: „Azért halok meg, hogy Gotha éljen.” In: FESSER, G.: Ehre dem Retter. Die letzten Worte des Offiziers: „Damit Gotha leben kann, muß ich sterben“, *Die Zeit* 35/1997 = http://www.zeit.de/1997/35/Ehre_dem_Retter?page=1: „[...] ich traf einen gläubigen katholischen Menschen an, der aus echter Gewissensentscheidung die Stadt Gotha an die heranrückenden Amerikaner hatte übergeben wollen, um sie so vor der Zerstörung und die Menschen vor unsinnigem Sterben zu bewahren. Als letzte Worte Gadollas hat der Geistliche überliefert: ‚Damit Gotha leben kann, muß ich sterben‘.“ Negyvennyolc éves volt ekkor.

– A Gotha városáért életét áldozó, valódi ellenállónak azonban talán mégsem nevezhető osztrák alezredest Gotha megoltalmazásáig ívelő életútjához részletesebben I. EHRlich, E.–RASCHKE, H.: fentebb már hivatkozott tanulmányát: Josef Ritter von Gadolla – Ein Grazer Offizier im militärischen Widerstand, *Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes. Jahrbuch 2003*, Wien, 2003, 162–191; küln. 187– 188. sk. (az 1945. április 4-én lefolytatott rögtönítélő bíróság [*Standgericht*] előtt lezajlott tárgyalás, majd az ítélelhozatal és rákövetkező napon végrehajtott kivégzés részleteivel). A bírósági jegyzőkönyv szerint von Gadolla így indolta meg, hogy miért akarta harc nélkül átadni a várost: „Ich habe dieses alles als Idealist getan, um die Stadt nicht ganz dem Verfall und Tod zu übergeben, so hätten es wohl noch mehrere gemacht, die in meiner Haut gesteckt hätten und ich kann nur sagen, daß ich als alter Soldat diese, meine Handlungsweise voll verantworten kann.“ [Azaz: „Mindezt idealistaként tettem, azért, hogy ne adjuk át a várost a teljes pusztulásnak és a halálnak. Az én helyemben bizonyára sokan így cselekedtek volna, és csak azt tudom mondani, hogy öreg katonaként ezért, az én eljárásomért teljes mértékben vállalni tudom a felelősséget.”]

¹²⁸ Greifswaldot 1945. április 30-án adta át a város védelmével megbízott legfőbb katonai vezető (*Kampfkommandant von Greifswald*), Rudolf Petershagen ezredes a szovjet csa-

időkből (1955-ben) Greiswald díszpolgára lett. Később számos kisebb politikai posztot is betöltött.

Megjegyezném még, hogy nem ez volt Petershagen első parancsszegése. Már a Harkov körüli első csatában¹²⁹ is a kiadott paranccsal ellentétesen járt el. Az ő helyzetmegítélése bizonyult helyesnek. Sikere akkor Rudolf Petershagennek lovagkeresztet és az ezredesi rendfokozatba való előlépést hozott.¹³⁰

Felhasznált források

Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. Vom 20. Juni 1872. Internetes hozzáférés: <http://www.documentarchiv.de/ksr.html>.¹³¹ (Letöltés: 2016. IV. 23.)

Militärstrafgesetzbuch. Vom 10 Oktober 1940. *Reichsgesetzblatt* 16. Oktober 1940. A Katonai Büntető Törvénykönyv teljes szövege közzétéve 1940. október 16-án a Reichsgesetzblatt 181. számában: Teil I. 1348 skk. Internetes hozzáférés: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1940&page=1391&size=45>. (Letöltés: 2016. IV. 23.)

Verordnung über das militärische Strafverfahren im Kriege und bei besonderem Einsatz. Vom August 17. 1938. A rendelet közzétéve 1939. augusztus 26-án, a Reichsgesetzblatt 147. számában: Teil I. 1455 skk. A rendelet teljes szövegének online változata az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online;

patoknak. Az átadást megelőző időszakhoz, ill. a Petershagentől meghozott, a város harc nélküli átadását eredményező döntés részleteihez, újabban I. J. HANNOVER, Zerstörung und Rettung in letzter Minute. Das Kriegsende in den Nachbarstädten Anklam und Greifswald, *Deutschlandradio Kultur*; 29.04.2005 = http://www.deutschlandradiokultur.de/zerstoerung-und-rettung-in-letzter-minute.1001.de.html?dram:article_id=155786.

¹²⁹ 1941. október 20. és 24. között.

¹³⁰ Mindezekhez l. küln. Rudolf PETERSHAGEN önéletírását (ahol is az 1945 áprilisában Greifswaldban végbe ment események ábrázolása megannyi vonatkozásban a későbbi politika elvárásainak megfelelően átformált, utólagos ideológiai konstrukció): *Gewissen in Aufruhr*, Verlag der Nationen, (Ost-) Berlin, 1957. A könyv magyar fordításban is hozzáférhető: *A lelkiismeret lázadása*, Budapest, 1962 (1959). L. még ehhez Petershagen özvegyének visszaemlékezését: PETERSHAGEN, Angelika: *Entscheidung für Greifswald*, Verlag der Nation, (Ost-) Berlin, 1989⁴ (1981); továbbá, röviden, PETERSHAGEN, Angelika: *Frau eines Greifswalder Stadtkommandant*. <http://www.greifswald-netz.de/165/Greifswalder-Geschichte-kompakt/Frauen-in-der-Geschichte-Greifswald/greifswald-historie-angelika-petershagen-995.html>.

¹³¹ További online hozzáférési lehetőségek: https://de.wikisource.org/wiki/Milit%C3%A4r-Strafgesetzbuch_f%C3%BCr_das_Deutsche_Reich vagy <http://www.jura.uni-muenchen.de/fakultaet/lehrstuehle/satzger/materialien/milstgbd.pdf>.

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1939&page=1688&size=45>).

Vierte Verordnung zur Ergänzung der Kriegssonderstrafrechtsverordnung vom 31. März 1943. A rendelet közzétéve 1943. április 21-én, a Reichsgesetzblatt 43. számában: Teil I. S. 262. A rendelet teljes szövegének online változata az alábbi helyen olvasható: Österreichische Nationalbibliothek/ALEX Historische Rechts- und Gesetzestexte Online; <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1943&page=281&size=45>. (Letöltés: 2016. IV. 23.)

Militärstrafgesetzbuch nebst Kriegssonderstrafrechtsverordnung. Erläutert von Dr. Erich Schwinge, 6. Auflage (*Kommentare zum Deutschen Reichsrecht* Bd. 1), Junker & Dünhaupt Verlag, Berlin, 1944.

SCHMIDT, Eberhard: *Militärstrafrecht (Die Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft* Abteilung Rechtswissenschaft; XXa), Verlag von Julius Springer, Berlin, 1936.

ABSOLON, Rudolf: *Das Wehrmachtstrafrecht im 2. Weltkrieg – Sammlung der grundlegenden Gesetze, Verordnungen und Erlasse*, Verlag Bundesarchiv, Abt. Zentralnachweisstelle, Kornelimünster, 1958.

Rövidített formában hivatkozott források és periodikák

KSSVO – *Kriegssonderstrafrechtsverordnung*

MStG – *Militärstrafgesetz*

MStGB 1872 – *Militär-Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*. Vom 20. Juni 1872

MStGB 1940 – *Militärstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich*. [Neufassung] Vom 10. Oktober

RGBl – *Reichsgesetzblatt*, ill. *Reichs-Gesetzblatt* [amtliches Verkündungsblatt des Deutschen Reiches. 1871–1945]

VfZ – *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* (im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München herausgegeben), Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1953–

Gyakrabban felhasznált, rövidített formában hivatkozott irodalom

ABSOLON (1995)

ABSOLON, Rudolf: *Die Wehrmacht im Dritten Reich* Bd. VI, 19. Dezember 1941 bis 9. Mai 1945 (Bundesarchiv <Koblenz>; Schriften des Bundesarchivs; 16.), Harald Boldt Verlag – Boppard am Rhein, Koblenz, 1995.

- BADE–SKOWRONSKI–VIEBIG (2015)
BADE, Claudia–SKOWRONSKI, Lars–VIEBIG, Michael (Hrsg.): *NS-Militärjustiz im Zweiten Weltkrieg: Disziplinierungs- und Repressionsinstrument in europäischer Dimension*, V&R unipress, Göttingen, 2015.
- BARTOV (1992)
BARTOV, Omer: *Hitler's Army: Soldiers, Nazis and War in the Third Reich*, Oxford University Press, New York–Oxford, 1992.
- BARTOV (1999)
BARTOV, Omer: Soldiers, Nazis and War in the Third Reich. In: LEITZ, Christian (ed.): *The Third Reich: The Essential Readings*, Wiley-Blackwell, London, 1999, 129–150.
- BERGEN (2001)
BERGEN, Doris L.: Between God and Hitler: German Military Chaplains and the Crimes of the Third Reich. In: BARTOV, Omer–MACK, Phyllis (eds.; I. Kershaw utószavával): *God's Name: Genocide and Religion in the Twentieth Century*, Berghahn Books, New York, 2001, 123–138.
- BRÜMMER-PAULY (2006)
BRÜMMER-PAULY, Kristina: Desertion im Recht des Nationalsozialismus (*Juristische Zeitgeschichte*; Abteilung I: Allgemeine Reihe 19), Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2006.
- BUCHMANN (2009)
BUCHMANN, Bertrand Michael: *Österreicher in der Deutschen Wehrmacht: Soldatenalltag im Zweiten Weltkrieg*, Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar, 2009.
- FRITSCHEE (2004)
FRITSCHEE, Maria: *Entziehungen: österreichische Deserteure und Selbstverstümmelter in der Deutschen Wehrmacht*, Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar, 2004.
- GRAML, VfZ 45,3 (1997)
GRAML, Hermann: Die Wehrmacht im Dritten Reich, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 45,3 (1997), 365–384.
- GRUCHMANN, VfZ 26,3 (1978)
GRUCHMANN, Lothar: Ausgewählte Dokumente zur Deutschen Marinejustiz im Zweiten Weltkrieg, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 26,3 (1978), 433–498.
- GRUCHMANN, VfZ 29,3 (1981)
GRUCHMANN, Lothar: „Nacht- und Nebel“-Justiz. Die Mitwirkung Deutscher Strafgerichte an der Bekämpfung des Widerstandes in den Besetzten Westeuropäischen Ländern 1942–1944, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 29,3 (1981), 342–396.

HAASE–PAUL (1995)

HAASE, Norbert–PAUL, Gerhard (Hrsg.): *Die anderen Soldaten: Wehrkraftzersetzung, Gehorsamsverweigerung und Fahnenflucht im Zweiten Weltkrieg*, Fischer-Taschenbuch-Verlag [Bd. 12769], Frankfurt am Main, 1997.

HARTMANN (2009)

HARTMANN, Christian: Wehrmacht im Ostkrieg: Front und militärisches Hinterland 1941/42 (*Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*; Hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte; Bd. 75), R. Oldenbourg Verlag, München, 2009.¹³²

HOPPE–GLASS (2011)

HOPPE, Bert–GLASS, Hildrun (Hrsg.): *Die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden durch das nationalsozialistische Deutschland 1933–1945*; Bd. 7: Sowjetunion mit annektierten Gebieten I; Besetzte sowjetische Gebiete unter deutscher Militärverwaltung, Baltikum und Transistrien, R. Oldenbourg Verlag, München, 2011.

HÜRTER (2007²)

HÜRTER, Johannes: Hitlers Heerführer: Die deutschen Oberbefehlshaber im Krieg gegen die Sowjetunion 1941/42 (= *Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*. Herausgegeben von Institut für Zeitgeschichte; Bd. 66), R. Oldenbourg Verlag, München, 2007² (2006).

KAMMLER (1997³)

KAMMLER, Jörg: Ich habe die Metzerei satt und laufe über...: Kasseler Soldaten zwischen Verweigerung und Widerstand (1939–1945); Eine Dokumentation; Mitarbeit: Mare Poulain (*Kasseler Quellen und Studien; Schriftenreihe des Magistrats der Stadt Kassel* Bd. 6), Hesse GmbH, Fulda, 1997³ (3. erweiterte Auflage 1997; 1985¹).¹³³

KILIAN (2012)

KILIAN, Jürgen: Wehrmacht und Besatzungsherrschaft im russischen Nordwesten 1941–1944. Praxis und Alltag im Militärverwaltungsgebiet der Heeresgruppe Nord (*Krieg in der Geschichte* Bd. 75), Ferdinand Schöningh [Verlag], Paderborn–München–Wien–Zürich, 2012.

¹³² Rövid összegzésben I. ehhez uő. (= HARTMANN, Christian): Verbrecherischer Krieg – verbrecherische Wehrmacht? Überlegungen zur Struktur des deutschen Osttheeres 1941–1944, *VfZ* 52,1 (2004), 1–76.

¹³³ A hasonló tematikájú, ill. felépítésű munkák közül, amelyek az utóbbi bő negyedszázad során mind nagyobb számban jelentek meg Németországban, l. küln. BUCHTER-KIRCHEN, Ralf: „...und wenn sie mich an die Wand stellen“: *Desertion, Wehrkraftzersetzung und „Kriegsverrat“ von Soldaten in und aus Hannover 1933–1945*, Editon Region + Geschichte, Neustadt, 2011.

MITCHAM–MUELLER (2000²)

MITCHAM, Samuel W. Jr.–MUELLER, Gene: *Hitler's Commanders: Officers of the Wehrmacht, the Luftwaffe, the Kriegsmarine, and the Waffen-SS*, Copper Square Press, New York, 2000² (1992).

MÜLLER–VOLKMANN (1999)

MÜLLER, Rolf-Dieter–VOLKMANN, Hans-Eric: *Die Wehrmacht: Mythos und Realität (Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes hrsg. von Rolf-Dieter Müller und Hans-Erich Volkmann)*, R. Oldenbourg Verlag, München, 1999.

PIRKER–WENNINGER (2011)

PIRKER, Peter–WENNINGER, Florian (Hrsg.): *Wehrmachtjustiz: Kontext, Praxis, Nachwirkungen*, Braumüller [Universitäts-Verlagsbuchhandlung], Wien, 2011.

POHL (2009²)

POHL, Dieter: *Die Herrschaft der Wehrmacht: Deutsche Militärbesatzung und einheimische Bevölkerung in der Sowjetunion 1941–1944*, Oldenbourg Verlag, München, 2009².

POEPEL–Prinz v. PREUSSEN–v. HASE (2001)

POEPEL, Hans–Prinz VON PREUBEN, W[ilhelm]-K[arl]–VON HASE, K[arl]-G[ünther]: *A Wehrmacht katonái* (Dr. Gerhard Stoltenberg egykori szövetségi miniszter bevezetőjével), Canissa Kiadó, Nagykanizsa, é. n. (2001; német eredeti: 1999).

RICHARDT (2002)

RICHARDT, Dirk: *Auswahl und Ausbildung junger Offiziere 1930–1945. Zur sozialen Genese des deutschen Offizierkorps. Inaugural–Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie des Fachbereichs Geschichte und Kulturwissenschaften der Philipps–Universität Marburg*, Marburg, 2002. = <http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2005/0100/pdf/ddr.pdf>.

VAN ROON (1998⁷)

VAN ROON, Ger: *Widerstand im Dritten Reich: ein Überblick*. Siebente, überarbeitete Auflage; Verlag C. H. Beck (*Beck'sche Reihe* Bd. 191), München, 1998⁷.

STEIN (1966)

STEIN, George H.: *The Waffen SS: Hitler's Elite Guard at War 1939–1945*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1966.

UEBERSCHÄR (2015³)

UEBERSCHÄR, Gerd R. (Hrsg.): *Hitlers militärische Elite: 68 Lebensläufe*,

Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG), Darmstadt, 2015 (3., um ein Vorwort zur Ausgabe von 2011 erweiterte Auflage).¹³⁴

WOLGAST (1982)

WOLGAST, Eike: *Widerstand im Dritten Reich. Heidelberger Jahrbücher* XXVI (1982), Springer Verlag, Berlin–Heidelberg–New York, 1982, 1–22.

¹³⁴ Vö, ehhez MITCHAM, Samuel W. Jr.–MUELLER, Gene: *Hitler's Commanders: Officers of the Wehrmacht, the Luftwaffe, the Kriegsmarine, and the Waffen-SS*, Copper Square Press, New York, 2000² (1992).

AZ EURÓPAI UNIÓBÓL VALÓ KILÉPÉS AKTUÁLIS JOGI KÉRDÉSEI

ANGYAL ZOLTÁN*

Az Európai Unióból való kilépés joga a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésétől kezdve illeti meg az uniós tagállamokat. A brit választópolgárok 2016. június 23-án dönthettek népszavazáson az országuk tagságáról. Az eredmények alapján a kilépéspártiak a szavazatok közel 52%-át szereztek meg, míg a tagságot támogatók kisebbségben maradtak. A kilépési folyamatot és az erre irányuló tárgyalásokat ugyan szabályozza az EUSZ 50. cikke, de ennek értelmezése és gyakorlati alkalmazása körül rendkívül sok a bizonytalanság. A kilépési folyamat főszabályként két évig tarthat majd, azonban csak a tagállami szándék hivatalos bejelentésével veszi kezdetét.

Kulcsszavak: EU-ból való kilépés, kilépési klauzula, EUSZ 50. cikk

Withdrawal from the European Union has been a right of EU member states since 2009 under Article 50 of the Treaty on European Union. The UK electorate addressed the question on 23 June 2016, in a referendum on the country's membership. The result was 51.9% in support of an exit and 48.1% to remain, with a turnout of 72.2% of the electorate. The exact process for the UK's withdrawal is uncertain under EU law, although it is generally expected to take longer than two years. Article 50 which governs the withdrawal has never been used before. The timing of leaving under the article is a strict two years, although extensions are possible, once Britain gives an official notice but no official notice seems forthcoming until after a new British Prime Minister is selected later in 2016.

Keywords: Brexit, Withdrawal from the EU, Article 50 TEU, EU law

Bevezetés

Az európai integrációnak folyamatos és súlyos kihívásokkal kellett szembenézni az elmúlt évtizedben. Az első volt ezek sorában az ún. európai alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának egyes tagállamok általi megbuktatása 2005 tavaszán, amelyben különös felelősség terhelte azokat a tagállami kormányokat, amelyek felelőtlenül és meggondolatlanul a népszavazások útján történő megerősítés mellett

* Dr. habil. ANGYAL ZOLTÁN PhD
Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogazoli@uni-miskolc.hu

döntöttek.¹ A ratifikációs válság évekre politikai bizonytalanságot és döntésképtelenséget hozott az Európai Unió és tagállamai számára, amely időszak egészen a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépéséig tartott.

A második súlyos kihívást az jelentette, hogy 2010-től néhány euróövezeti tagállam súlyos adósságválságba került. A globális gazdasági és pénzügyi válság európai begyűrűződése felszínre hozta az uniós szintű gazdasági kormányzás és költségvetési felügyelet hiányosságait is. A legnagyobb kihívást a görög adósságválság és annak kezelése jelentette, amelynek során első alkalommal merült fel annak a lehetősége, hogy egy euróövezeti tagállam kilépjen a monetáris unióból. Ezt eddig sikerült elkerülni, a gazdasági és monetáris unió (a továbbiakban: GMU) nem bomlott fel, hanem éppen ellenkezőleg, újabb tagokkal bővült.² A közös pénzt használó tagállamok a megoldást egy szorosabb GMU felé való elmozdulásban és az integráció további elmélyítésében találták meg.³ 2015 elején azonban ismét napirendre került a kilépés, illetve a kizárás lehetőségének kérdése. A görög helyzet azóta részben megoldódni látszik.

A harmadik nagy külső sokkhatást a menekültkrízis és annak kezelése jelentette és jelenti napjainban is.

A legújabb kihívást pedig a 2016. június 23-i brit népszavazás eredménye idézte elő, amelyen a választópolgárok többsége az EU-ból való távozásra szavazott. A tanulmány célja, hogy bemutassa azokat a legfontosabb aktuális uniós jogi problémákat, amelyeket egy tagállamnak az EU-ból, illetve az euróövezetből való önkéntes kilépése felvethetne.⁴

1. Az Unióból való kilépés a Lisszaboni Szerződés előtt

Elsőre talán meglepőnek tűnhet, de mintegy fél évszázadon keresztül a közösségi, illetve az uniós jog semmilyen rendelkezést nem tartalmazott az EU, illetve az euróövezet esetleges elhagyásáról, függetlenül attól, hogy arra a tagállam egyoldalú aktusával vagy esetleg tárgyalásos úton kerülne sor. A szakirodalmi konszenzus szerint ennek alapvetően három fő oka volt. Egyrészt az, hogy ezzel el lehetett kerülni a tagállamok közös célok iránti elkötelezettségének esetleges megkérdőjelezését. Másrészt a kilépés jogának elismerése önmagában is növelhette volna annak valószínűségét. Harmadrészt a lehetőség biztosításával szembe kellett volna

¹ Lásd ehhez bővebben: ANGYAL Zoltán: Az európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* XXV, 2007, 175–190.

² 2015. január 1-jén Litvánia 19. tagállamként csatlakozott az euróövezethez.

³ Lásd ehhez bővebben: ANGYAL Zoltán: Az európai bankunió intézményi és jogi keretei, *Miskolci Jogtudományi Műhely 6, Decem anni in Europaea Unione I., Európai jogi és nemzetközi jogi tanulmányok*, (szerk: ANGYAL Zoltán), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 21–46.

⁴ A kézirat lezárva 2016. június 30-án.

nézni a kilépés eljárási problémáival és egyéb gyakorlati következményeivel, amelyek meglehetősen ijesztőnek tűntek és tűnnek ma is.⁵

Az elsődleges uniós jog hallgatása a kilépés jogáról két, egymással szembenálló értelmezéshez vezetett. Az egyik szerint nem is okozott gyakorlati problémát ez a helyzet, mivel egy tagállam egyoldalú aktussal történő kilépésének jogát a nemzetközi jog egyébként is biztosította és biztosítja. A másik értelmezés arra helyezi a hangsúlyt, hogy tudatosság is állhatott a kilépéssel kapcsolatos hallgatás mögött, amely a tagállamoknak az unió céljai iránt való elkötelezettségéről, valamint az európai integrációs folyamat visszafordíthatatlanságáról tanúskodott, amellyel összeegyeztethetetlen lett volna az egyoldalú kilépés joga.⁶ Az utóbbi interpretációt számos tényező is megerősíti. Az egyik ezek közül, hogy az Európai Szén- és Acélközösség kivételével az alapító szerződéseket határozatlan időtartamra kötötték. Egy másik indok, hogy az európai integráció céljaként „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatát” jelölik meg a Szerződések.⁷

2. A nemzetközi jogi szabályzás relevanciája

Mivel az uniós alapító Szerződések nemzetközi szerződések, így azok esetleges felmondásáról a nemzetközi jogban a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény adhatna útbaigazítást. Az egyezmény alapvetően két lehetőséget biztosít az egyoldalú felmondására. Az egyik opció szerint az a szerződés, amely a megszűnésére vonatkozólag nem tartalmaz rendelkezést, és amely nem rendelkezik a felmondásról vagy a kilépésről, nem mondható fel és nem lehet kilépni belőle, kivéve, ha megállapítható, hogy a részes felek meg kívánták adni a felmondás vagy a kilépés lehetőségét; vagy a felmondás vagy a kilépés joga a szerződés természetéből következik.⁸ A másik lehetőség a körülmények alapvető megváltozására (*clausula rebus sic stantibus*) való hivatkozás.⁹ A szakirodalomban egyetértés van arról, hogy az első lehetőség nem releváns az uniós alapító Szerződések tekintetében, különösen, ha figyelembe vesszük a GMU-val összefüggésben használt egyes kifejezéseket,¹⁰ valamint azt, hogy a kimaradási joggal rendelkező országokat¹¹ kivéve minden tagállamnak szerződéses kötelezettsége a közös pénz bevezetéséhez szükséges feltételek teljesítése. Ami a körülmények alapvető megváltozását illeti, a konszenzusos álláspont az, hogy ez a hivatkozási alap a gyakorlatban rendkívül

⁵ Lásd: SCOTT, H.: When the Euro Falls Apart, 1–2 *International Finance* (1998), 215.

⁶ Lásd: HILL, J.: The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal, 12 *Georgia Journal of International and Comparative Law* (1982), 338.

⁷ Lásd: EUSZ 1. cikk.

⁸ Lásd a Bécsi Egyezmény 56. cikkét.

⁹ Lásd a Bécsi Egyezmény 62. cikkét.

¹⁰ Lásd pl. „megváltoztathatlan átváltási árfolyamok”, az euró elfogadásához vezető folyamat „visszafordíthatatlansága”.

¹¹ Egyesült Királyság és Dánia

korlátozottan alkalmazható. A Bécsi Egyezmény relevanciája így erősen megkérdőjelezhető, különösen, ha arra gondolunk, hogy maga az uniós jog is mennyire különbözik a hagyományos nemzetközi jogtól.

3. Az Unióból való kilépés hatályos szabályai

2009-ben hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) módosításával megteremtette az önkéntes kilépés elsődleges jogi kereteit. Az EUSZ 50. cikke szerint saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. Első lépésként a tagállam ezt a szándékát köteles bejelenteni az Európai Tanácsnak. Ezt követően az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Uniónak tárgyalásokat kell folytatnia és megállapodást kell kötnie a kilépés mellett döntő tagállammal. Ebben a megállapodásban kellene meghatározni az érintett állam kilépésének részletes szabályait. A megállapodást az Unió nevében a Tanács kötheti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően. A megállapodás hatálybalépésének időpontjától számított két év elteltével az uniós jog a tagállamra már nem alkalmazható.¹² Az EUSZ számol azzal a lehetőséggel is, hogy ezek a tárgyalások esetleg eredménytelenül végződnek, ezért az 50. cikk úgy rendelkezik, hogy a kilépésről rendelkező megállapodás hiányában, a tagállami bejelentését követő két év elteltével a Szerződések az érintett tagállamra többé nem alkalmazhatóak, azaz a tagállam elveszíti az uniós tagságát. Amennyiben az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére az általános uniós szabályokat és eljárást kell alkalmazni.¹³

A kilépésre vonatkozó szerződéses szabályokat egy több évtizedes „joghézag” rendezésére fogalmazták meg, ugyanakkor messze nem tekinthetőek problémamenteseknek. Az első következmény az, hogy ezzel elismerésre került a nem tárgyalásos kilépés joga. Ezt alátámasztja egyrészt a „saját alkotmányos követelményeivel összhangban” fordulat használata, másrészt a megállapodás hiányában a kétéves határidővel való „automatikus” kikerülés az uniós jog hatálya alól. A nem tárgyalásos kilépéssel azonban egy sor kérdés marad válasz nélkül.¹⁴ A másik lehetséges probléma, hogy az EUSZ 50. cikke csak olyan helyzetre tűnik alkalmazhatónak, amikor egy tagállam vagy a tagállamok egy viszonylag szűk köre kíván élni ezzel a lehetőséggel. A Tanácsnak minősített többséggel kell döntenie a megállapodásról, ezért egy tagállamok 45%-át meghaladó többségét, illetve az unió összlakosságá-

¹² Az Európai Tanács egyhangúlag határozhat az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról.

¹³ Lásd az EUSZ 49. cikkét.

¹⁴ Lásd még ehhez: HERBST J.: Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties”?, 6 *German Law Journal* (2005), 1756.

nak 35%-ánál nagyobb hányadát érintő „tömeges” kilépés nem kezelhető tárgyalásos úton.

Végül, ami a legsúlyosabb problémát illeti, a szabályozás semmit nem tartalmaz annak különös következményeiről, amikor az Unióból való kilépés jogával egy euróövezeti tagállam kíván élni.

4. Egy euróövezeti tagállam kilépésének különös kérdései

Az EU-ból való önkéntes – akár tárgyalásos úton, akár anélkül megvalósított – kilépés által felvetett jogi és egyéb nehézségek hatványozottan jelentkeznek abban az esetben, amennyiben a kilépni szándékozó tagállam egyben az euróövezetnek is része lenne.¹⁵ Ennek ellenére az EUSZ sem az említett 50. cikkben, sem egyéb helyen nem tartalmaz semmilyen különleges rendelkezést erre az esetre. Egyes szerzők szerint ez első látásra még érthető is lenne, mondván, miért is kellenne a Szerződésnek a tagállami kilépés egyes részterületeivel foglalkoznia.¹⁶ Mások úgy vélik, hogy ez a szabályozatlanság súlyosan fenyegeti az euró stabilitását, valamint különböző katasztrófa-forgatókönyvek elburjánzásához vezethet.¹⁷

A szakirodalomban két lehetséges magyarázata, illetve értelmezése létezik annak, hogy miért hallgat az uniós jog egy esetleges kilépésnek a GMU-t érintő különös következményeiről. Az első megközelítés szerint az euróövezetből való kilépés az EU-ból való egyidejű kilépés nélkül jogilag elképzelhetetlen. Ezt alátámasztja az a tény, hogy ellentétben az uniós tagsággal, a GMU végső szakaszában való részvétel két kivétellel valamennyi tagállamra vonatkozó jogi kötelezettség. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog megsértése nélkül nem lehetséges az euróövezet-höz való csatlakozásról szóló tagállami döntés „visszacsinálása”. Azaz az euróövezet elhagyásához csak az EU-ból való kilépésen keresztül vezethet az út.

A másik értelmezés szerint a hallgatás oka az, hogy soha nem is létezett önmagában az euróövezetből való kilépés joga, így azt a jelenleg hatályos uniós jog sem ismeri el. Ennek magyarázata az, hogy a GMU az abban részt vevő tagállamok és nemzeti központi bankjaik számára a jogok és kötelezettségek olyan rendkívül komplex rendszerét alkotja, amelyből lényegében nem lehet egyoldalúan és különösen nem tárgyalás és megegyezés nélkül automatikusan kilépni.

Létezik továbbá egy különös gyakorlati következménye is egy esetleges kilépésnek a GMU-ból, ami azt igazolja, hogy arra csak az EU egyidejű elhagyásával kerülhetne sor. A kilépésről szóló politikai döntés nyilvánosságra kerülése nyilvánvalóan katasztrófális hatással járna az érintett állam pénzügyi rendszerére nézve. A bankszámlákon lévő pénznek az új nemzeti valutára való konvertálása nem okozna

¹⁵ Ezen problémákról lásd részletesebben: DOR, E.: Leaving the euro zone: a user's guide, *IESEG Working Paper Series* 2011-ECO-06, 5–10.

¹⁶ Lásd: P.: Withdrawal and expulsion from the EU and EMU – Some reflections, *Legal Working Paper Series* No 10/December 2009, European Central Bank, Frankfurt, <http://ecb.europa.eu> (2015. II. 20.), 27.

¹⁷ SMITS, R.: The European Constitution and EMU: An appraisal, 42 *Common Market Law Review* (2005), 464.

problémát, annál inkább megoldhatatlan feladatnak bizonyulna ugyanez a készpénzforgalomban található euróbankjegyek és érmék esetén. Utóbbiak tömeges „kimenekítésének” megakadályozására bizonytalan ideig erőteljesen korlátozni kellene a tőke és a fizetések, de akár még a személyek szabad mozgását is, amelyre az uniós jog nem adna lehetőséget.

A fentiekből az következne, hogy az euróövezetből való kilépés csak tárgyalásos úton mehet végbe, és együtt kell járnia az EU elhagyásával is. Utóbbi azonban ellentmondana a Szerződésnek, amely Lisszabon óta lényegében elismeri az egyoldalú kilépés jogát. Athanassiou szerint elméletileg a fentiekből kétféle kilépési eljárás létezése következne, az egyik az euróövezeten kívüli uniós tagállamé, amelyet megillet a tárgyalásos és a kétéves határidővel való egyoldalú kilépés joga is, a másik pedig az euróövezeti tagállamok esete, amelyek – elfogadva a fenti gondolatmenetet – csak tárgyalásos úton távozhatnak, legalábbis ami a GMU-t illeti.¹⁸ A szerző Smits-szel együtt úgy véli, hogy az idézett értelmezési nehézségek és problémák miatt az EUSZ kilépési klauzulája az egyik legnagyobb hibája a Lisszaboni Szerződésnek. Teljesen egyetértek azzal az álláspontjukkal, hogy az euróövezetből való potenciális kilépés joga és annak eljárási kérdései sokkal komolyabb figyelmet érdemeltek volna az Európai Konventben és a későbbi kormányközi konferenciákon.

Mint láttuk, egy tagállam távozása az EU-ból elvileg automatikusan az euróövezeti tagság feladásának kötelezettségét is jelenti számára. Az intézményi értelemben vett távozása¹⁹ nem jelentené azonban azt, hogy az euró nem maradhatna továbbra is fizetőeszköz a területén. A szakirodalomban rendkívül vitatott az euróizáció fogalmával nevesített folyamat megítélése.²⁰ Euróizáció alatt általában azt értik, amikor egy Unióon kívüli államban a saját fizetőeszközt hivatalosan és teljes mértékben is az euróval helyettesítik, az uniós Szerződéseken és jogon kívül. Az euróizáció két módon képzelhető el, tárgyalásos úton, valamint egyoldalú döntéssel. A tárgyalásos utat a Szerződések maguk is szabályozzák,²¹ és több gyakorlati példa is van rá.²² Az egyoldalú euróizációra a legismertebb példák Montenegró és Koszovó, amelyek speciális korábbi helyzetüket kihasználva mintegy „potyautas-ként” élvezik a közös pénz bizonyos előnyeit. A példájuk akár precedensként is szolgálhatna az euróövezetet elhagyó uniós tagállamoknak is, ugyanakkor számtalan súlyos jogi, pénzügyi, technikai és egyéb kockázattal járna.

¹⁸ Lásd ATHANASSIOU: i. m. 29.

¹⁹ Különösen az eurórendszerből, illetve az EKB Kormányzótanácsából.

²⁰ Lásd ehhez: WINKLER, A.: Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features and Policy Implications at Current Cases, 11 *ECB Occasional Paper Series* (2004)

²¹ EUMSZ 219. cikk.

²² Lásd pl. Monacót, San Marinót és a Vatikánvárost.

5. A kilépési klauzula által felvetett egyes jogértelmezési problémák a brit népszavazás után

A népszavazást követő napok egyik legvitatottabb politikai és jogi kérdése az volt, hogy hogyan kell értelmezni az 50. cikk (1) bekezdését és (2) bekezdésének első mondatát, amelyek szerint

„Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból. A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak.”

A brit szabályok értelmében ugyanis a referendum jogilag nem kötelező érvényű a kormányra és a parlamentre. Írott alkotmány hiányában az sem teljesen egyértelmű, hogy a brit jogrendszerben a kormánynak vagy a parlamentnek kellene-e meghoznia ezt a döntést. A többségi vélemény szerint azonban a brit rendszerben ez egyértelműen parlamenti hatáskörbe tartozó kérdés. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy ez a jog a parlamentet illeti, akkor az akár dönthetne úgy is, hogy figyelmen kívül hagyja a referendum eredményét, és nem ad felhatalmazást a miniszterelnöknek a kilépési tárgyalások elindítására. A brit politikai osztály és a Westminster tagjai számára azonban feltehetően politikai öngyilkossággal érne fel, ha ignorálnák a többségi akaratot. Erre tekintettel a népszavazási eredménynek megfelelő parlamenti döntés minden bizonnyal meg fog születni még 2016 nyarán vagy kora őszén.

5.1. A brit népszavazást közvetlenül követő nyilatkozataikban azonban a legtöbb uniós tagállam vezetője és az Európai Parlament is sürgette, hogy az Egyesült Királyság mihamarabb indítsa el a kilépési folyamatot azzal, hogy bejelenti ezt a szándékát az Európai Tanácsnak, amely a szavazást követően 2016. június 28-án tartotta a soron következő rendes ülését. Ezzel szemben a szavazás másnapján a lemondását bejelentő brit miniszterelnök azzal érvelt, hogy a kilépési eljárás megindítását már a szeptemberben vagy októberben hivatalba lévő utódjának kell kezdeményeznie.

A fentiek alapján az első problémás értelmezési kérdés az, hogy mit tekintünk egy tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban meghozott határozatának az Unióból történő kilépésről. Értelmezhető-e ekként egy olyan országos népszavazás, amely jogilag ugyan nem köti az adott tagállam kormányát, illetve parlamentjét, ugyanakkor politikailag elképzelhetetlen annak figyelmen kívül hagyása? Az alkotmányjogi válasz nyilvánvalóan az, hogy nem, vagyis csak a tagállami parlament döntését tekinthetjük „határozatnak”. Kérdés persze, hogy mennyi idő telik el a két esemény között. A politikai és gazdasági szakértők között lényegében konszenzus van arról, hogy egy uniós tagállam kilépése esetén minden fél érdeke az, hogy az a leggyorsabban és rendezett formában történjen meg. Ebből az

következne, hogy a parlament a népszavazás után haladéktalanul hozza meg az ezzel kapcsolatos döntését. Úgy tűnik azonban, hogy ebben az esetben ez nem fog megtörténni. Erre azonban semmilyen ráhatása nem lehet az uniós jognak, hiszen ahogy a kilépési klauzula is fogalmaz, erről minden tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban dönthet.

5.2. A második kérdés, hogy ha megszületik a kormányzati vagy parlamenti döntés a kilépésről, azt mikor és milyen formában kell az érintett tagállamnak, illetve miniszterelnökének „bejelentenie” az Európai Tanácsnak? Ami a bejelentés idejét illeti, több kérdés is adódik. Az egyik, hogy az érintett tagállam a parlamenti döntést követően az Európai Tanács soron következő első rendes vagy más okból összehívott rendkívüli ülésén tegye meg ezt a bejelentést, vagy esetleg kezdeményezze erre tekintettel rendkívüli ülés összehívását az Európai Tanács elnökénél. A válasz nyilvánvalóan attól is függ, hogy a parlamenti döntést követően mikorra várható az állam-, illetve kormányfők következő találkozója, illetve milyen politikai szándék vezeti az érintett tagállam kormányát. A kilépési klauzula egyik hibája, hogy nem ír elő semmilyen határidőt a tagállami szándék bejelentésére, így azzal könnyen vissza lehet élni különösebb jogi következmények nélkül. Más kérdés persze, hogy az esetleges politikai és gazdasági problémák adott esetben rákényszeríthetik az adott kormányt az időhúzásra játszó politikájának feladására. Sokkal egyértelműbb helyzet lenne ugyanakkor, ha az EUSZ tartalmazna például egy 30 napos határidőt a bejelentés megtételére.

5.3. A harmadik értelmezési probléma azzal függ össze, hogy amennyiben megtörtént a tagállam kilépési szándékának bejelentése, és azzal megkezdődik a kilépési eljárás, van-e jogi lehetőség a folyamat megállítására. A kézirat leadását közvetlenül megelőző napokban rendkívül változatos válaszokat olvashattunk a sajtóban erről. Egyesek szerint az eljárás bármikor megállítható, illetve visszafordítható abban az esetben, ha például egy újabb népszavazáson az uniós tagságot támogatók kerülnek többségbe, amely után az érintett tagállam – esetünkben a brit parlament egy újabb határozata alapján – „visszavonhatná” a kilépési szándékát. Más vélemények szerint, a kilépési eljárást nem lehet visszafordítani.

Az EUSZ 50. cikke nem ad egyértelmű választ erre a feltételes kérdésre, ugyanakkor a cikk logikai és teleologikus értelmezéséből inkább nemleges válasz adódik. Ennek egyik legfőbb bizonyítéka, hogy a cikk (3) bekezdése szerint – függetlenül a kilépésre irányuló tárgyalásoktól – a tagállami bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve, ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

Ebből az következik, hogy az 50. cikk megszövegezésekor feltehetően az volt a tagállamok szándéka, hogy a kilépési eljárásnak legyen egy végső határideje, amit

két évben állapítottak meg. Ez nyilvánvalóan arra ösztönzi a kilépő tagállamot és a maradó tagállamokat, hogy a kilépésre tárgyalásos úton és megállapodás alapján kerüljön sor, hiszen valószínűleg ez mindenki érdeke. A kétéves időkeretből tehát levonható az a következtetés, hogy a kilépési eljárásnak mindenképpen be kell fejeződnie, és az erre irányuló folyamatot nem lehet visszafordítani, függetlenül a tárgyalásoktól. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kétéves határidő meghosszabbítására vonatkozó opció nem tűnik szerencsésnek, mivel meghagyja a kikaput a kilépési eljárás esetleges elhúzódásának, ráadásul végső határidő nélkül, ami teljesen abszurd helyzetekhez is vezethetne.²³

Amennyiben elfogadjuk azt az értelmezést, hogy a kilépési eljárást a hatályos elsődleges uniós jog alapján nem lehet megállítani, legfeljebb meghosszabbítani, akkor is van még egy elméleti lehetőség a folyamat visszafordítására. Ez pedig az EUSZ módosítása, amelyhez szükség lenne a rendes felülvizsgálati eljárás megindítására és eredményes befejezésére.²⁴ Ez ugyan évekig tartó és rendkívül kockázatos politikai folyamat, de nem zárható ki elméletileg. Amennyiben az Európai Tanács több évvel meghosszabbítaná a kilépési eljárás határidejét, akkor időközben módosíthatnák a kilépési klauzulát oly módon, hogy tegye lehetővé az érintett tagállam kilépési szándékának visszavonását és a kilépési eljárás megszüntetését. Ennek bekövetkezésére azonban a nullával megegyező esélyt látok jelenleg.

5.4. Végül felmerülhet az a helyzet is, hogy amennyiben a kétéves határidőn belül sikeresen lezajlanak a kilépési tárgyalások és megszületik a „kilépési megállapodás”, azt esetleg nem hagyja jóvá a kilépő tagállam „saját alkotmányos követelményeivel” összhangban. Ez akkor fordulhatna elő, ha erről a kérdésről is népszavazást írnának ki, amelyen a többség elutasítaná a megállapodás tervezetét, amely így nem léphetne hatályba. Egyes vélemények szerint ez is megállíthatná a kilépési folyamatot. Az előző alpontban kifejtettek alapján azonban úgy vélem, hogy egy ilyen fordulatnak nem lenne jogi következménye, mivel a kétéves határidő végén – annak meghosszabbításának hiányában – a tagállam kvázi automatikusan elveszíti az uniós tagságát.

Következtetések

Az Európai Parlament 2016. június 28-i rendkívüli ülésén elfogadott, nem kötelező érvényű állásfoglalása²⁵ szerint az Egyesült Királyságnak minél hamarabb és maradéktalanul teljesítenie kell a brit választók döntését, és ezért hivatalosan el kell

²³ Ennek értelmében az Európai Tanács akár újabb 2, 5 vagy akárhány évre is meghosszabbíthatná a határidőt, amely nyilvánvalóan nem lehet egyik fél érdeke sem.

²⁴ Lásd az EUSz. 48. cikkét.

²⁵ Az állásfoglalást 395 igen szavazattal, 200 ellenében, 71 tartózkodás mellett fogadták el.

indítania a kilépést, mielőtt a jövőbeli kapcsolatokról bármiféle tárgyalás elkezdődne. A dokumentumban a Parlament felszólította az Egyesült Királyság kormányát, hogy a választók akaratának tiszteletben tartása érdekében gyorsan és maradéktalanul indítsa el a hivatalos kilépési eljárást, az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkének aktiválásával. Az európai parlamenti képviselők többsége szerint az Unió egységének megőrzése és a mindenki számára káros bizonytalanság felszámolása érdekében a brit miniszterelnöknek a referendum eredményéről értesítenie kellett volna az Európai Tanácsot, hogy a kilépési folyamat és a tárgyalások a lehető leghamarabb elindulhassanak.

Az Európai Tanács június 28–29-ig rendkívüli ülésén azonban nem történt meg az Egyesült Királyság részéről a hivatalos bejelentés, a brit miniszterelnök mindössze tájékoztatta az Európai Tanácsot az országában tartott népszavazás eredményéről.²⁶

Az Unióban maradó 27 tagállam állam-, illetve kormányfője 2016. június 29-én egy informális találkozót is tartott a brit népszavazás utáni helyzetről. A találkozóról kiadott állásfoglalás felhívja a brit kormányt, hogy amilyen gyorsan csak lehet, jelentse be a hivatalos kilépési szándékát az Európai Tanácsnak, mert a notifikáció megtörténteig nem indulhatnak meg semmilyen tárgyalások a kilépésről.²⁷

Összefoglalva, az EUSZ kilépési klauzulája – ahogy azt a mértékadó szakirodalomban többen is már megállapították – az egyik legnagyobb hibája a Lisszaboni Szerződésnek. Az 50. cikk megszületése ugyan hiánypótló volt az uniós elsődleges jogban, azonban az alkalmazásának és értelmezésének politikai, jogi és gyakorlati problémái azonnal nyilvánvalóvá váltak az első éles helyzetben. A cikk több tekintetben pontatlan, hiányos, határidőket nem kellő részletességgel tartalmaz, nem rendelkezik a kilépési eljárás megszakításáról, ugyanakkor túlzottan nagy diszkréciót biztosít az állam-, illetve kormányfőknek az eljárás akár korlátlan ideig való elhúzására is.

Az európai integráció történetében még soha nem hagyta el egy tagállam a szervezetet. A brit népszavazást követően ezt jelenleg elkerülhetetlennek látszik, bár annak ideje és formája teljességgel bizonytalan. Az azonban biztos, hogy az alapító szerződések következő felülvizsgálata során elkerülhetetlen lesz a kilépési klauzula pontosítása, kiegészítése, különös tekintettel arra, ami egy esetleges euróövezeti tagállam kilépését illeti.

²⁶ Lásd a 2016. június 28-i Európai Tanács ülésén elfogadott következtetések 23. pontját.

²⁷ Lásd a 2016. június 29-i informális Európai Tanács ülésén elfogadott állásfoglalás 2. pontját.

AZ ADÓVERSENY, AZ ADÓELKERÜLÉS ÉS AZ ADÓFÜGGETLENSÉG ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL

ERDŐS ÉVA*

Az európai és nemzetközi adózásban egyre nagyobb méreteket ölt az adóelkerülés, amely mindig is problematikus területét képezte és képezi jelenleg is az adózásnak. Nagyvállalatok székhelyeiket a kedvezőbb adózás reményében áthelyezik alacsony adószintű országba, azonban tevékenységüket nem az adójogi status országában végzik. Az adóztatás irányát így megváltoztatják, a közszolgáltatásokhoz pedig nem járulnak hozzá a tevékenység országában, ahol azt valójában igénybe veszik. Az alacsony adószintű országok vonzóak a külföldi befektetők számára, az adóoptimalizálók és az adóelkerülők számára, azonban ezzel adóverseny keletkezik az országok között, mely sok esetben káros hatású. Kérdés, hogy meddig terjedhet az adóverseny, előnyt vagy inkább hátrányt jelent-e, milyen korlátai vannak, és mindez milyen összefüggésben van az egyes országok adószuverenitásával.

A tanulmány célja, hogy rámutasson az adóverseny lényegére, korlátaira, a káros adóverseny és az adóelkerülés problémájára és az országok közötti adóverseny és a szuverenitás elhatárolására.

Kulcsszavak: adóverseny, káros adóverseny, adóelkerülés, adókikerülés, adószuverenitás, adójog, európai adójog

The tax avoidance, which has been and which is always a problematic area of the taxation assumes considerable proportions in the European and international taxation. Multinational companies relocate their seats to another countries with low tax rate in the hope of a more favourable taxation, however they do not fulfill their activities in the country of the tax status. Thus, they change the direction of the taxation, and they do not contribute to the public services where it is actually being used. States with low tax rates are desirable for the foreign investors, for the tax optimization, and for the tax avoiders, however this leads to a tax competition between the countries, which has a harmful effect in many cases. The question is that where and what are the limits of the tax competition, what are the advantages and disadvantages of the tax competition, and what is the connection between the tax competition and the tax sovereignty.

The purpose of the study to point at the substance and the limits of the tax competition, the problem of the harmful tax competition and tax avoidance and the delimitation of the tax competition between the countries and the sovereignty.

Keywords: tax competition, harmful tax competition, tax avoidance, tax evasion, tax sovereignty, tax law, European tax law

* DR. ERDŐS ÉVA
tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogerdos@uni-miskolc.hu

1. Az adóverseny dogmatikája

Az egyes államok szuverenitásából fakadó jog annak megállapítása, hogy egy adott állam az adórendszerének összetevőiről szabadon, korlátozásmentesen dönthessen. Így annak meghatározása minden állam szabad belátásán alapul, hogy milyen adókat, kire és milyen adótárgyakra vessenek ki, milyen adómértéket alkalmazzanak, milyen adóalapot és adókedvezményeket állapítsanak meg, és milyen tevékenységeket, alanyokat és tárgyakat mentesítsenek az egyes adók alól. Ebből fakadóan az Európai Unióban a tagállamok adói, adórendszereinek összetevői jelentősen különböznek egymástól. Az európai adóharmonizáció célja a tagállamok olyan adóinak az egymáshoz közelítése, amelyek akadályozzák az egységes uniós belső piac integritását, akadályozzák a négy alapszabadságot – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek Európai Unión belüli szabad mozgását –, a versenysemlegességet és a diszkriminációmentességet. Az Európai Unió a hatáskörök megosztásánál az adóztatást a szubszidiaritás elvének alkalmazásával kezeli, azaz az adóztatás elsődlegesen tagállami hatáskörben marad, korlátozására csak a szubszidiaritás elvének alkalmazásával kerülhet sor.

Az EUSz. 5. cikk (3) bekezdésének meghatározása szerint: „a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörbe, az unió 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 megvalósíthatóak.” A szubszidiaritás elve az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás gyakorlásának „zsinórmértéke”.¹ A szubszidiaritás elvével tehát a tagállami adószuverenitás korlátozható.

Mindennek előrebocsátását követően térjünk át az adóverseny vizsgálatára. Az adóverseny elemi tagállami érdek, hiszen minden állam szeretné a működő külföldi tőkét országába csábítani, és ennek egyik eszköze a viszonylagos alacsony adószint alkalmazása. A szomszédos államok adószintjeinek nagyfokú eltérése azonban olyan adóversenyt generálhat, amely már káros hatású lehet. Gondolunk itt azokra az esetekre, amikor adóelkerülés céljából történik egy-egy ügylet kapcsán székhelyáthelyezés, vagy amikor a határhoz közeli cégek székhelyüket az alacsonyabb adózás miatt áthelyezik a szomszéd országba, majd tevékenységüket nem külföldön, hanem továbbra is otthon végzik, ahol azonban nem adóznak a tevékenységük után, annak ellenére sem, hogy a közszolgáltatásokat otthon veszik igénybe. Megállapíthatjuk, hogy az adóelkerülés és az adóverseny sok esetben összefügghet, az adóelkerülés, az adókikerülés pedig tipikus esete a káros adóversenynek, és a káros adóverseny egyben adóelkerülést generál. Az adóverseny és a káros adóverseny közötti határ meghúítása sokszor nem könnyű feladat, a jog zsinórmértékként az OECD jelentését² és az ECOFIN Tanács által 1998-tól hatályos Üzleti Adózás Magatartási Kódexében³ lefektetett elveket alkalmazza.

¹ Lásd erről bővebben: FAZEKAS Judit: A szubszidiaritás elv jelentése, in: *EU-Jog* (szerk.: OSZTOVITS András), HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 207, 208.

² *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue* OECD, Paris, 1998,

Az adóverseny definiálása több szinten lehetséges. Galántainé Máté Zsuzsanna szerint: „A valós gazdasági verseny tipikus jellemzői, mint a nyereségorientált hatékonyság, cél-eszköz racionalitás, önszabályozó, áralakító piac, helyettesíthető versenytárgyak stb. a nemzeti jogrendszerek viszonylatában nem vagy csak szűken értelmezhető. Az adóztatási verseny lényege az államok szemszögéből abban áll, hogy egyes országok adóztatási szuverenitásukat kihasználva a többi államhoz képest kedvezőbb adószabályok kialakításával igyekeznek magukhoz vonzani a befektetőket annak érdekében, hogy minél jelentősebb adóbázisra tegyenek szert.”⁴ Az adóverseny valójában a szabályozó hatalom, pontosabban a „gazdasági viselkedésbe való intézményes állami beavatkozás kérdése”, vagyis annak problémája, hogy az adózás terén megvalósuló nemzeti törvénykezés és az arra irányuló tagállamok feletti szabályozás hogyan egyeztethető össze.⁵

A probléma abból fakad, hogy míg az adórendszerek továbbra is nemzeti kompetenciába tartoznak, addig hatásaik nemzetközivé válnak, a szuverén adópolitikák pénzügyi externáliákat okoznak.⁶

Megállapíthatjuk, és ezt az offshore hullámok is igazolják, hogy az adóelőnyök, ezen belül az adómérték és az adóadminisztráció lényeges befektetési klímát befolyásoló tényezőnek számítanak, és mint adóverseny-tényezők is meghatározóak.

Ezen tényeket pedig Világbanki kutatások⁷ is alátámasztották.

2. Az adóverseny mellett és ellene szóló érvek

Az adóversenynek van előnye is, de ugyanakkor hátránya is; a mellette és az ellene szóló érvek a következők:

- Pozitívuma: Az adóverseny pozitívuma a gazdaságélénkítő hatása. A külföldi tőke vonzásával megnő a termelés, a foglalkoztatás, megindulhat és emelkedhet a gazdasági növekedés, és ezzel megnőhetnek az adóbevételek, közbevételek is.
- Negatívuma: Az adószint csökkentésével azonban együtt járhat az a káros folyamat, hogy a kieső adóbevételt valahonnan pótolni kell. A pótlás eredményezheti a közszolgáltatások visszaesését (ekkor ugyanis kevesebb köz-

www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004517pdf, (2016. V. 25.)

³ *Code of Conduct for Business Taxation* azaz az Üzleti Adózás Magatartási Kódex (ECOFIN Tanács 1997. december 1-jei ülésén elfogadott (az üzleti adózással kapcsolatos magatartási szabályokra vonatkozó) határozata Celex No. 398Y0106 (01).

www.europa.eu.int, (2016. V. 25.)

⁴ GALÁNTAINÉ MÁTÉ Zsuzsanna: Adóverseny az Európai Unióban, *Hitelintézeti Szemle* 2005/5–6, 45–46.

⁵ DEÁK Dániel: Adóverseny a kibővített Európai Unióban, *Gazdaság és Jog* 2005/1, 19, hivatkozva: GALÁNTAINÉ: *Adóverseny az Európai Unióban*, 46.

⁶ MIKE Károly: A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan, *Közgazdasági Szemle* 2003. március, 254–268, hivatkozva: GALÁNTAINÉ: *Adóverseny az Európai Unióban*, 46.

⁷ 2002-es adatok, <http://rru.worldbank.org/InvestmentClimate>, in: GALÁNTAINÉ: *Adóverseny az Európai Unióban*, 47.

bevételre van szükség), az állami szerepek visszavonulását, ami nem mindig szerencsés. A pótlás ugyanakkor eredményezheti más közterhek szintjének emelését is, ami ugyancsak nem jelent megoldást (jó megoldást) az adóalanyok oldaláról és a gazdaság fejlődése szempontjából sem.

- Pozitívuma: Az adóverseny az országokat az adószint csökkentésére készíti, ugyanis ha a környező országokban alacsonyabb adószint van, akkor a tőke oda áramlik, és a hazai vállalkozások is áttehetik központjukat és tevékenységüket a másik államba. Ez pedig az államokat adócsökkentésre készíti, hogy megőrizzék vállalkozásaikat. Ez viszont előnyös lehet a vállalkozások számára.
- Negatívuma: Az előzőekben említett magatartás ellen a 2. pontban leírtak szólnak.
- Pozitívuma: A kedvező adópolitikával való tőkevonzás a kevésbé fejlett országok számára a felzárkózás eszköze lehet.⁸
- Negatívuma: A külföldi működő tőke vonzásával egy adott állam a kedvező adópolitikával elősegítheti versenyképességét, világgazdasági szerepének növelését.⁹
- Pozitívuma: A hatékonyabb adózás lehetősége kedvezően hat a versenysemlegesség elvének érvényesülésére, ugyanis az adórendszerek versenye az erőforrások jobb allokációját és jólétet eredményezhet.¹⁰
- Pozitívuma: Az általános adóteher-csökkenés, a tagállamok egymáshoz közelítő adószintje hozzájárulhat az EU mint globális üzleti partner versenyképességének a növeléséhez.¹¹

Az adóverseny hátránya, azaz az ellene szóló érvek:

- Az adóverseny eltéríti – károsan befolyásolja – a nemzetközi tőkeáramlást, és negatívan befolyásolja ezzel a gazdasági versenyt. Lehetnek „kiürülő” országok, ahonnan más országba vándorol a termelő tőke, máshol hoznak majd eredményt, ezzel csökkentve a másik ország gazdasági növekedését és versenyképességét.
- Sérül a közteherviselés elve, amennyiben a székhelyét más országba áttelepítő vállalkozás nem ott fog hozzájárulni a közszolgáltatásokhoz, ahol azt valójában igénybe veszi.
- Séríti az adóalanyok egyenlő elbánásának elvét, az adóalanyok közötti egyenlőséget, a külföldi adóalanyoknak adott kedvezmények pozitív adódiszkriminációt idéznek elő.

⁸ GALÁNTAINÉ: *Adóverseny az Európai Unióban*, 57.

⁹ GALÁNTAINÉ MÁTÉ Zsuzsanna: *Problémák és újabb törekvések az Európai Unió társadalmi adózásában*, PhD-értekezés, Széchenyi István Egyetem, Győr, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, 2008. szeptember, 197–199.

¹⁰ GALÁNTAINÉ: *Problémák és újabb törekvések...*, 197.

¹¹ Uo. 197–198.

- A külföldi tőkebefektetések kedvezményével sérül a diszkrimináció tilalmának adójogi alapelve.
- Hátrányosak az off-shore szabályok mind az alapítás engedélyezése, mind a tőke kivitel adóparadicsomba való engedélyezése esetében. Eltéríti a közszolgáltatásokhoz való hozzájárulás alapelvét, kedvezőtlenül alakítja az adószintet, meggyengíti a gazdaságot.
- Eltéríti az adórendszer igazságosságát. Hiszen igazságos az adórendszer – többek között –, ha a közszolgáltatásokhoz mindenki hozzájárul a közterhek befizetésével, aki azokat igénybe is veszi. Az a vállalkozás, amelyik átviszi a székhelyét egy olyan országba ahol nem kell adót fizetnie, de közben otthon végzi a tevékenységét (külföldön tevékenységet végző szervezet), nem járul hozzá a közszolgáltatáshoz ott, ahol azt valójában igénybe veszi. Ezzel sérül és felborul az adórendszer. Csökken az adóbevétel, amit pótolni kell.
- Az adóelkerülés egyéb esete, amikor egy vállalkozás áthelyezi a székhelyét egy alacsonyabb adószintet alkalmazó országba, ugyancsak káros hatást vált ki a kieső adóbevétellel, ezenkívül az adókijátszást is elősegíti, hiszen célja a belföldi magasabb adózás elkerülése.
- Eltéríti az adózás semlegességét azzal, hogy torzíthatja a beruházások területenkénti (egy adott országban való) megoszlását, és ezzel felboríthatja a foglalkoztatás megfelelő eloszlását, munkahelyek szűnhetnek meg, és végső soron még a régiók elszegényesedéséhez is vezethet ez a jelenség.
- Rontja a jogszabályok átláthatóságát és stabilitását, a jogbiztonságot, ugyanis az adóverseny gyorsan és gyakran változó jogszabályokat követel, és eredményezheti egymásnak ellentmondó jogszabályok létrejöttét is. Ezzel még nagyobb lehetőséget kínál az adókikerülésre, az adóminimalizálásra.¹²
- Az államok adórendszerére is negatív hatást gyakorol, mivel az adóteher a mobil termelési tényezőkről az immobil adóalapokra helyeződik át, és ezzel torzul az adószervezet. Megnöveli a helyi polgárok adóterhelését, a munkaerőre és a fogyasztásra terhelődik az adóztatás a kieső adóbevételek pótlása érdekében.¹³

Megállapíthatjuk, hogy az adóverseny ellen szóló érvek között többet lehet felsorolni, mint a mellette szóló érvek között, azaz az adóverseny gyakran jár káros hatással, ami már a káros adóversenyt valósítja meg. Lehet azon vitatkozni, hogy melyik magatartás éri meg jobban – leegyszerűsítve a kérdést –, az adóbevételek növelésével együtt járó adóverseny, avagy az adóbevételek esetleges csökkentését is maga után vonó jogkövető magatartás. A fentiekből azonban látható, hogy nem

¹² GALÁNTAINÉ: *Problémák és újabb törekvések...*, 197–199.

¹³ MIKE Károly: A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan, *Közgazdasági Szemle*, 2003. március, 254–268, hivatkozik rá: GALÁNTAINÉ: *Adóverseny az Európai Unióban ...*, 58.

ilyen egyszerű a kérdés megítélése. Hol a határ tehát az adóverseny és a káros adóverseny között? Ez az adóharmonizáció nagy kérdése, és egyben nagy harca is az Európai Unió szervei és a tagállamok között. Az adószuverenitás korlátozását ugyanis ellenzik a tagállamok, ugyanakkor az Európai Unió szerveinek beavatkozása a tagállami adózásba az európai adójogi szabályok betartása érdekében elmaradhatatlan eszköze az adóharmonizációnak. Az adóharmonizáció pedig a legfontosabb eszköze a káros adóverseny megállításának

Megállapíthatjuk azt is, ha az adóverseny adóelkerülést idéz elő, akkor a káros hatásai érvényesülnek, azaz megvalósul az Európai Unió által nem támogatott káros adóverseny.

3. Az adóverseny, a tisztességtelen adóverseny és az adószuverenitás összefüggései

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy hol van a tisztességes adóverseny határa az egyes államok adószuverenitására is tekintettel.

A tisztességtelen adóverseny megjelenési területei az alábbiak lehetnek:

- A külföldi működő tőke befektetések adókedvezményezésének joga, a pozitív adó megkülönböztetés esete a külföldi tőkebefektető javára és a hazai adóalany hátrányára – a nemzeti elbánás elvének megsértése, – vagyis az adódiszkrimináció esetei a közvetlen adózás területén;
- az Európai Unió által össze nem egyeztethető, valamint a meg nem engedett állami támogatások szabályozása, melyek káros adóversenyt keletkeztetnek;
- az adóelkerülés, adóminimalizálás káros esete – az adóparadicsomok (offshore cégek) létrehozásának engedélyezési szabályai, az offshore tevékenység;
- a tőke szabad mozgásával (nemzetközi tőkeáramlás) és a letelepedési szabadsággal kapcsolatos adóelkerülési esetek, azaz a másik tagállamba történő székhely-áthelyezésekkel megvalósuló adóelkerülések problémái, és
- a környező országoktól eltérő alacsony adószint alkalmazásának területe, melynek tőkeelszívó és a nemzetközi tőkeáramlást negatívan befolyásoló hatása lehet, azaz az adószuverenitás és az adóverseny összefüggéseinek területe.¹⁴

Az a kérdés, hogy lehet-e, megengedhető-e az adóverseny a tagállamok között, vagy az adóharmonizáció a fontosabb-e, azaz az Európai Unió bízson-e az adóversenyben az adójogi harmonizáció helyett, vagy éppen avatkozzon be abba, ma is a viták középpontjában áll. Ezekre a kérdésekre keresi a választ Luca Cerioni is az egyik tanulmányában,¹⁵ melyet segítségül hívok annak eldöntéséhez, hogy az adó-

¹⁴ ERDŐS ÉVA: *A beruházásösztönzés adójoga*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 111–207.

¹⁵ CERIONI, Luca: Harmful Tax Competition Revisited: Why not a Purely Legal Perspective under EC Law? *European Taxation* July 2005, 267–281.

szuverenitás milyen kapcsolatban áll az adóversennyel. Vagyis, hogy az egyes tagállamok közötti adóversenyre vonatkozik-e a káros adóverseny tilalma és az Üzleti Adózás Magatartási Kódexében foglalt előírások, azaz káros adóversenyt valósítanak-e meg ezek a tagállami adójogi intézkedések, vagy csupán az adószuverenitásból származó jogosultság gyakorlásáról van-e szó? Azaz leegyszerűsítve a kérdést, lehet-e a tagállamok közötti adóversenyt tekinteni a káros adóverseny egyik területének és módszerének?

Megtehetik-e az Európai Unióban a tagállamok, hogy az adómértékeket saját elhatározásuk szerint alacsonyabban állapítják meg, és ezzel egy jóval alacsonyabb adószintet generáljanak, mint a szomszédos államoké? Álláspontom szerint a válasz egyik oldalról az lehet, hogy: az adószuverenitásból eredően mindenképpen megtehetik, ráadásul az EU az adó mértékek kérdésebe – a szubszidiaritás elve miatt – nem szól bele. Akkor tehát az adóversenynek van vagy nincs korlátja? A válasz azonban erre már nem egyértelmű és nem egyszerű. Ugyanis a fenti példák-ból is láthatóan megvalósul egy olyan magatartás, amely nem kívánatos, adóelkerülést idéz elő, és eltéríti a gazdasági versenyt, vagyis károsan befolyásolja a tisztességes versenyt, azaz ebben a formájában már igényelhet beavatkozást. Az intézkedés ugyanis nem versenysemleges, sérti az egységes belső piac működését, így tisztességtelen adóversenyt okoz. Hol van tehát akkor a határ az adószuverenitás alkalmazásánál és a tagállamok közötti még tisztességes és a tisztességtelen adóverseny között?

Luca Cerioni szerint azon *speciális adójogi intézkedések*, melyek a szomszéd megkárosítását célozzák adójogi eszközökkel, mint károsító cselekmények az EU Üzleti Adózására vonatkozó Magatartási Kódexe¹⁶ által politikailag tiltottak. Ennek ellenére széles körben egyetértenek azzal, hogy az általános társasági adórendszerek használata, vagyis a mindenkire általánosan, korlátozásmentesen és diszkrimináció nélkül alkalmazott társasági adókulcsok és adóalapok alkalmazása, tisztességesnek minősül a Közösségen belül. A szerző szerint¹⁷ alapvetően kétféleképpen lehet érvelni ezen nézet mellett, egyrészt mint tapasztalati tény igazolható, másrészt a szubszidiaritás elvét hangsúlyozó EK Szerződés és az Európai Bíróság négy alapszabadsággal foglalkozó ítéletei alapján. Mindkét esetben a tisztességes adójogi verseny fogalmát ugyanúgy értelmezik a dokumentumok. Az első érvet alátámasztja az Európai Parlament 2002. évi, az unión belüli adópolitikáról szóló Jelentése,¹⁸ amely rávilágított arra, hogy az adójogi verseny hozzájárulhat az EU-n belüli növekedés és jobb versenyképesség eléréséhez, illetve elősegítheti a tagállamok kedvező hozzáállását, ezáltal megakadályozva, hogy az adóteher elérje a kritikus, túlzott mértéket, és alátámasztva, hogy az az ellenvetés, miszerint az adóverseny elvonja az államoktól a feladataik gyakorlásához szükséges forrásokat, megalapozatlannak bizonyult. Így ezen első érv szerint a tagállamok közötti adójogi verseny az általános társasági adókulcs és adóalap megállapítását illetően annyira tisztességes,

¹⁶ *Code of Conduct for Business Taxation*, ECOFIN Tanács, 1997.

¹⁷ CERIONI: i. m. 268.

¹⁸ Hivatkozik rá CERIONI: i. m. 267.

amennyire elősegíti az adóterhek csökkentését, és amennyiben az nem túlzott mértékű (*race to the bottom*), akkor nem nevezhető tisztességtelennek.

A második érv a szubszidiaritás elvén alapul, kiegészítve a belső piac megvalósításának célkitűzésével és az Európai Bíróságnak a négy alapszabadsággal kapcsolatban hozott ítéleteinek az értelmezésével.

Annak az elvnek az alátámasztása, miszerint a tagállamok közötti adóverseny lehet tisztességes, amennyiben a tagállami adószabályok nem célozzák a szomszéd országok megkárosítását, és ezzel az általános társasági adórendszerek alkalmazása nem valósít meg a Magatartási Kódexbe ütköző káros adóversenyt, a szubszidiaritás elvét hangsúlyozó EK Szerződés rendelkezésein alapul.¹⁹ Az adóztatás – mint ahogyan arra már több ízben is hivatkoztam jelen tanulmányban – a szubszidiaritás értelmében a tagállamok hatáskörébe tartozik. A szubszidiaritás²⁰ egyben magában foglalja azt a tézist is, hogy az adóverseny összeegyeztethető a közös és egységes belső piac megvalósításával és működésével, mivel az egy olyan belső határok nélküli térséget jelent, amelyben az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása biztosított, és ehhez nem szükséges a versenyjogi feltételek tökéletes azonossága minden országban, különösen az adóztatás terén. A szubszidiaritás elve tehát erősíti azt az elvet, miszerint az általános adójogi intézkedéseket alkalmazó adóverseny tisztességes. Ez azért van így, mert az egymással való versengés során a tagállamok olyan ügyben gyakorolják a szuverenitáson alapuló hatásköreiket, melyek számukra vannak fenntartva, jelen esetben az államháztartás szuverenitása kérdésében. Az adójogi verseny elemzése feltárt egy törvénykezési versenynek kedvező indokot az általános adójogi intézkedésekre alapozva, mégpedig, hogy az Európai Bíróság alapszabadságokkal kapcsolatos döntései nem gördítenek akadályt a tagállamok belső jogi rendszerének autonóm alakítása felé.²¹ Ebből leszűrhetjük azt a következtetést, hogy a szubszidiaritásnak megfelelően az adófelségjog mindenképpen a tagállamokat illeti meg. Azonban ez akkor helytálló, ha a piaci hozzáférés más tagállamokbeli áruk és személyek számára a nemzeti termékekkel és személyekkel egyenlő feltételek szerint biztosított, vagyis sem diszkrimináció, sem korlátozás nem létezik, és ennek következményeként az adott tagállamban a költségek – mint bérköltségek, tb-járulékok, adóköltségek – közötti különbségek nem esnek az alapszabadságok körébe. Az indokolatlan diszkrimináció vagy a megszorítások hiánya – mely az EU Bíróságának esetjoga szerint nem alapulhat a tényleges adókulcsok közötti pusztán különbségeken – így az egyetlen feltétele a társasá-

¹⁹ Értsd: mint a káros adóverseny elleni harc elsődleges jogforrásain, lásd CERIONI: i. m. 267.

²⁰ A szubszidiaritásról lásd még KECSKÉS László: *EU jog és jogharmonizáció*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003, 481–510. és FAZEKAS J.: *EU Jog*, i. m. 206–208. A szubszidiaritás elvét az EK Sz. 5. cikkében mondták ki a tagállamok azzal a céllal, hogy a hatáskörök gyakorlása a hatékonyság érdekében az uniós polgárokhoz legközelebbi szinten történjen, és a Közösség ne gyakoroljon a szükségesnél több hatáskört. Ma a szubszidiaritás elve átkerült az Európai Unióról szóló (EUSz.) szerződésbe, [EUSz. 5. cikk (3) bekezdés], FAZEKAS J.: i. m. 206.

²¹ CERIONI: i. m. 268.

gok közvetlen megadóztatása feletti nemzeti szuverenitás alkalmazásnak a közösségi joggal való egyezés érdekében.²²

Az Európai Bíróság esetjogával²³ és a letelepedés szabadságára vonatkozó ítéleteivel együtt a nemzeti szuverenitás elve arra utal, hogy a tagállamok szabadon versenghetnek egymással az általános adórendszerük megalkotásában, változtatásában, tehát az effajta adóverseny *tisztességes adóversenynek minősül*. Az adóversennyel kapcsolatban 2004 novemberében tartott CFE–CEPS²⁴ adójogi szemináriumon különböző érvekkel alátámasztották, hogy az adóversenyre vonatkozó jogi jellegzetességeket ki lehet következtetni abból, hogy az Európai Bíróság ítéleteiben az adóalapok versenytől való védelmét nem tekinti az EK Szerződés rendelkezéseinek megszegését eredményező érvényes indoknak, és abból, hogy a Maastrichti Szerződés a tőke szabad áramlását a nem tagországokra is kiterjesztette. Azt az elvet, hogy az adójogi verseny a speciális adójogi intézkedések esetében tiltott, de az általános adójogi intézkedések vonatkozásában elfogadható, alátámasztja az EKSz. 87. cikke (EUMSZ 107. cikke) is, az állami támogatások tekintetében. Ennek ismeretében a kérdés nem az, hogy vajon a piaci verseny torzul-e, hanem, hogy hogyan torzul. Ez ugyanis az EGK alapítóinak a döntésén múlna, akik csak a pénzügyi támogatásokat tekintették káros adópolitikai eszköznek, ennek eredményeként az általános adóügyi intézkedésekből eredő torzulásokat és egyenlőtlenségeket az adott tagállam adójogi szuverenitásának elve fedi le.

Ebből következően – a hivatkozott szerző szerint²⁵ – a tisztességes adójogi verseny fogalma a tagállamok adójogi kompetenciájának jogos gyakorlásából ered, és jelenleg az adópolitika stratégiájának jogi fordításaként tekintendő. Azt is figyelembe kell venni, hogy az EGK alapítása idején a jelenlegitől lényegesen különböző körülmények voltak, amelyben még a nemzetközi adóversenynek nem volt olyan jelentősége és nem is bírt olyan súllyal, mint manapság.

Mindezek a következtetések azonban nem jelentik azt, hogy a tagállami adószuverenitás és a szubszidiaritás miatt nem lenne szükség annak korlátozására, az uniós adóharmonizációra és koordinációra. Több szerző²⁶ is elismeri, hogy egy gazdasági és monetáris unióban korlátozni kell a tagállamok azon – szuverenitásból

²² Uo.

²³ SCHÖN, W.: Tax competition in Europe – The Legal Perspective, *EC Tax Review* 2/2000, 98. C-267/91 and 268/91 Keck and Mithoward Joined Cases, (ECJ, 24 November 1993), C-384/93. Alpine Investments BV. vs. Minister von Financien 1995, ECR I-1141 36. point. Hivatkozik rá és a további eseteket lásd Luca CERIONI (2005) *Harmful tax competition revisited. Why not purely legal perspective under EC law?* című idézett tanulmányának 11-es lábjegyzetében, 268.

²⁴ CEPS: Centre for European Policy Studies, CFE: Confederation Fiscale Européenne: *Tax competition versus Tax Harmonization* 2004. november 9-én tartott szeminárium. lásd: Luca CERIONI: *Harmful tax competition revisited*, 268–269.

²⁵ CERIONI: i. m. 269.

²⁶ VANISTANDAEL, F.: No European taxation without European Representation, *EC Tax Review* 3/2000, 143, hivatkozik rá CERIONI: i. m. 270.

eredő – jogát, hogy az adórendszerükben alkalmazott szerkezeti elemek által torzítják a versenyt.

Egyetértve Luca Cerioni szerzővel²⁷ megállapítható, hogy a *tisztességes adójogi verseny definíciója* inkább egy politikai stratégia jogi fordításának tekinthető, mint pusztán jogi értékelésnek, minden lehetséges releváns közösségi jogi dokumentum tükrében. Ennek ellenére, még ha ezt az EK Szerződésben lefektetett rendelkezésekből eredőnek is tekintjük, az EK Szerződés rendelkezéseinek megszüvegezése óta a körülmények megváltoztak, az Európai Unió új célkitűzései megpróbálták újraértelmezni minden jelentősebb rendelkezést, és ez arra ösztönöz, hogy újragondoljuk az EK Szerződés alapvető értékeit és a másodlagos joganyagot. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az új Európai Alkotmány nem rendezi az adójogi harmonizáció kérdését, és ezzel teret enged az adóversenynek és az adóverseny körüli vitának.

Az EK Szerződés 94. és 96. cikke²⁸ jogharmonizációs kötelezettséget rótt az EK intézményeire, azt a kötelezettséget, hogy értékeljék, vajon kell-e közelíteni a tagállami társasági adórendszereket. A közelítés akkor szükséges, ha a társaságokra vonatkozó nemzeti adószabályok közötti különbségek közvetlenül befolyásolják a belső piacot (94. cikk). Ez akkor fordulhat elő, ha ezek a különbségek a piaci verseny torzulásához vezetnek az Unión belül. Ennek eredményeként az EK Szerződés rendelkezéseiből következő megállapítások azt sugallják, hogy a szubszidiaritás elve kevés relevanciával bír. Valójában a szubszidiaritást csak azokon a területeken lehet alkalmazni, melyek nem esnek az EU kizárólagos kompetenciájába. Viszont ezen rendelkezések egymás melletti olvasatából az következne, hogy a nemzeti társasági adójogi rendszerek összehangolása kizárólag az EU intézményeinek feladata. Így az EK Szerződés releváns rendelkezéseinek módszeres tanulmányozása nem enged teret olyan alapelvek számára, mint a szubszidiaritás, amely ezzel szemben azt feltételezi, hogy a tagállamok kompetensek ebben a kérdésben, és az EU csak akkor hozhat bármilyen intézkedést, amennyiben a tervezett intézkedés célkitűzései a tagállamok által nem érhetők el hatékonyan.

A fentiek szerint megállapíthatjuk, hogy az államok közötti adóverseny tehát megengedett a szubszidiaritás és az adószuverenitás elvéből következően.

²⁷ A következtetéseket lásd CERIONI: i. m. 267–281.

²⁸ Az EK Szerződésnek nem célja a nemzeti társasági adó szabályok közelítésének az EK intézmények feladatkörébe utalása, sem a nemzeti szuverenitás gyakorlásából eredő következmények teljes elfogadása ebben a körben. Ezt az is alátámasztja, hogy a 94. cikk, amely jogi alapot szolgáltat a tagállamok azon jogszabályainak, rendeleteinek, közigazgatási határozatainak a közelítéséhez, amelyek közvetlenül befolyásolják a közös piac létrehozását vagy működését, nem különböztet a jogterületek között, mint ahogyan a 96. és 97. cikk sem. Ezen cikkek lehetőséget nyújtanak a Tanács számára, hogy a közös piacra káros torzulások felszámolását célzó intézkedéseket tegyen a Bizottság javaslatát, és egy egyeztetési eljárást követően, amikor a 96. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság úgy találja, hogy a tagállami adók közti különbségek torzítják a versenyt, és az eredményezett torzulást fel kell számolni. Lásd CERIONI: i. m. 271. Az EUMSZ. 114. és 116. cikke is ugyanezt tartalmazza.

Az adóverseny tisztességes és megengedett voltának megállapítására kihatással volt az EK Szerződés 104. cikke is, amelynek értelmében a tagállamoknak tartózkodniuk kellett attól, hogy az államháztartási hiányuk túlzott mértékű legyen. Az adóbevételek kiesése, melyet okozhatnak az adókedvezmények vagy az adóverseny, arra készíti a tagállamokat, hogy a hiányt a közkiadások korlátozásával ellensúlyozzák. Tehát nem elegendő érv a káros adóverseny ellen, hogy az ellene folyó küzdelemre azért van szükség, mert a káros adóverseny adóbevétel-kieséssel jár. Amennyiben ugyanis a kieső adóbevételt a tagállam a közkiadások csökkentésével kompenzálja, akkor eleget tett az EK Szerződés 104. cikkében foglalt követelménynek, vagyis a belső piac torzulását nem idézte elő az államok közötti adóverseny. Az ugyanis egy alapvető követelmény, hogy az általános társasági adójogi rendszeren alapuló verseny, legalább középtávon, nem károsíthatja a tagállam államháztartását. Következésképp, ha az adóverseny eleget tesz az államháztartásra vonatkozó követelménynek, akkor a nemzeti jogalkotók úgy találhatják, hogy mivel nem gátolja az EK Szerződésben lefektetett célok megvalósítását, ezért tisztességes a közösségi jog szerint. Az EK Szerződés 10. cikkében lefektetett közösségi hűség elvének is eleget tud tenni a tagállam, mivel ez negatív kötelezettséget takar: valójában a tagállamnak tartózkodnia kell minden olyan intézkedéstől, amivel veszélyeztetheti a Szerződés céljainak elérését, azaz elsősorban a közös és egységes belső piac létesítésének és működésének célját, amelyben megvalósul a négy elem szabadsága, az áru, szolgáltatás, tőke és a személyek szabad mozgása. Ennek a kötelezettségének azonban akkor is eleget tenne a tagállam, ha olyan intézkedést vezetne be a társasági adó rendszerébe, amely – még akkor is, ha egy másik tagállam rendszerével való versengést céloz – olyan formát ölt, ami nem torzítaná közvetlenül a területén vagy más tagállamban letelepedett vállalatok közötti versenyt. Az EK Szerződés 12. cikkének²⁹ pedig akkor tesz eleget egy tagállam a tagállamok adórendszere közötti adóversenyben, amennyiben a többi tagállaménál kedvezőbb rendelkezéseket bevezető tagállam ezen szabályokat egyformán alkalmazza mind a helyi, mind a többi tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozások tekintetében.³⁰ Azaz nem tesz különbséget a belföldi és külföldi adóalany között.

4. Összegző gondolatok

Megállapíthatjuk a fentiekből következően, hogy az adójogi harmonizáció szükséges eleme és eszköze a káros adóverseny elleni harcnak, azonban a tisztességes adóversenyt nem érinti és nem is érintheti. Vannak olyan esetek is, amikor a harmonizáció hiánya és ezzel együtt a tagállamok közötti, társasági adójogot érintő adóverseny mértéke még jogilag összeegyeztethető az EUM Szerződés előírásaival. Ez leginkább akkor fordulhat elő, amikor az adóverseny olyan formát ölt, hogy

²⁹ Ez a cikk mindenféle nemzetiségen alapuló diszkriminációt, hátrányos megkülönböztetést tilt. Ez a cikk képezi az alapját a külföldi és belföldi vállalatok közötti pozitív diszkrimináció elleni harcnak egy tagállamban.

³⁰ Az EK Szerződés adóversenyt érintő és elhatároló szabályairól és tagállamok közötti kapcsolatról lásd bővebben: CERIONI: i. m. 270–281.

közvetlenül nem gyakorol hatást a piac helyes működésére, tehát nem torzítja a társaságok közötti versenyt az Unión belül. Ennek megfelelően tehát, ha a harmonizáció nem számít a versenyjog alternatívájának, hanem inkább a versenyt tekintjük olyan tényezőnek, amely harmonizációhoz vezethet, akkor az adójogi verseny összeegyeztethető az EUM Szerződéssel. Ez akkor lehetséges, ha a konvergencia eljárásban az adóverseny nem torzítja a társaságok közötti versenyt az Európai Unión belül.³¹ Vagyis abban az esetben, ha a tagállam alkalmaz alacsony adókulcsot – akár adóverseny generálása céljából is –, azonban a másik oldalon kiegyenlíti a konvergencia kritériumnak megfelelően a keletkezett – adóbevétel kiesése miatt – költségvetési hiányt, nem valósít meg káros adóversenyt. Ilyen aspektusból tehát megállapíthatjuk, hogy az EK Szerződés rejtett célja az volt, hogy a társasági adózás révén javítsa a különböző székhelyű társaságok piaci helyzetét az adóverseny előnyeinek kihasználásával.

A nemzeti szuverenitás elve kétségkívül megkívánja, hogy a közvetlen adók rendszerének megalkotási joga a tagállamoknál maradjon, viszont a kompetencia másik fajtája az EU intézményeit illeti, ugyanis annak eldöntése, hogy a tagállamok adójogi szuverenitásának gyakorlása torzulást okoz-e a piac működésében, már EU hatáskörbe tartozik.

A fentiekből következően leszűrhetjük azt a következtetést, hogy egy tagállam a szubszidiaritás elvére hivatkozással és a nemzeti szuverenitás alapján hirdethet adóversenyt, az adószintjét alacsonyan tarthatja, azonban nem alkalmazhat olyan speciális szabályokat az adórendszerében, amelyek az egységes belső piac torzulásához vezetnek, vagy nem alkalmazhat diszkriminatív szabályozást vagy adóelkerülést elősegítő adópolitikát. Álláspontom szerint ez a szabály, vagyis az adóharmonizáció eredményei – elsődleges, másodlagos jogforrások³² – pedig mindenképpen a nemzeti adószuverenitás, a tagállami kompetencia és a szubszidiaritás elvének korlátozásaként foghatóak fel. Az elbírálás azonban nem lehet általános, mindenképpen egyedileg dönthető el, és ebben van nagy szerepe az Európai Unió Bíróságának.

³¹ CERIONI: i. m. 272.

³² Valamint a az *Üzleti Adóztatás Magatartási Kódexe*, amely nem jogforrás, nincsen szankciója, de a tagállamok önkéntes jogkövetéssel alkalmazzák, így mércét jelent a káros adóverseny megítélésénél.

ALAPJOGI KÉRDÉSEK A PAKSI ATOMERŐMŰ BŐVÍTÉSÉVEL ÉS MŰKÖDÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

KOCSIS BIANKA ENIKŐ*

Hazánkban jelenleg az atomenergia jogi szabályozása egy rendkívül aktuális témakört képez. Ez főként a Paksi Atomerőművel kapcsolatosan jelenleg is folyó beruházásnak köszönhető. Az erőmű bővítése, illetve annak későbbi működése egy rendkívül komplex kérdéskört képez. Az ennek kapcsán felmerülő jogi kérdések közül e tanulmányban az alkotmányjogi vonatkozásokkal foglalkozom. Részletesen elemzem az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztóságának intézményét. Majd ezt követően a fontosabb kapcsolódó határozatok, állásfoglalások vizsgálatán keresztül igyekszem választ keresni arra, hogy e területen milyen alapjogok merülnek fel, és hogy az említett intézmények milyen szerepet töltenek be.

Kulcsszavak: Paks, atomenergia, alkotmányjog, alapjogok

Nowadays legal regulation of nuclear energy is one of the current topics in Hungary. It is mainly caused by the project related to Paks Nuclear Power Plant. Expansion and further functioning of the power plant means a really complex problem. In this study I deal with the constitutional problems from the related legal questions. I analyse the institutions of the Constitutional Court and the Commissioner for Fundamental Rights in details. After that, I examine the most important decisions and resolutions, in order to answer the followings: what kind of fundamental rights arise in this field, and what are the roles of the aforementioned institutions in accordance with it?

Keywords: Paks, nuclear energy, Constitutional Law, fundamental rights

Bevezetés

A híradásokban a Paksi Atomerőmű bővítéséről rendkívül sokat hallhatunk mostanában. Ez a beruházás gazdasági, energetikai szempontból nagyon fontos, azonban számos jogi kérdést is felvet. Mivel egy ilyen erőmű működése a lakosság széles körére lehet hatással, már több jogágot érintően merültek fel kérdések e körben.

E tanulmányban e kérdések közül az alkotmányjog területére tartozókkal kívánok foglalkozni.¹ Konkrétan a hazai Alkotmánybíróság, illetve az alapvető jogok

* dr. KOCSIS BIANKA ENIKŐ
nappali tagozatos PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
civkbius@uni-miskolc.hu

biztosa (a korábbi ombudsmanok) gyakorlatát szeretném megvizsgálni. E vizsgálat során a vonatkozó jogszabályokat, alkotmánybíróági határozatokat, valamint a biztosok állásfoglalásait, jelentéseit kívánom elemezni.

Hipotézisként abból az állításból indulok ki, miszerint az Alkotmánybíróság, illetve az alapvető jogok biztosa egyaránt rendkívül fontos szerepet tölt be az energetikával kapcsolatban felmerülő alapjogok értelmezésében, illetve védelmében. Valamint abból az állításból, miszerint e két intézmény munkája szorosan összefonódik.

E tanulmányban csak azon alapjogokkal kívánok foglalkozni, melyek a fenti dokumentumok valamelyikében értelmezésre kerültek, minden más (az esetlegesen az atomenergia hasznosításával, szabályozásával kapcsolatban felmerülő) alapjog elemzését mellőzöm, ugyanis ezek vizsgálata nem szükséges a hipotézis igazolásához, illetve nem tartozik szorosan a témához. Ugyancsak annak érdekében, hogy a téma kereteit ne feszítsem túl, e tanulmányban nem ismertetem az atomenergiára vonatkozó szabályozás² részleteit.

E tanulmányban szeretném egyrészt ismertetni az Alkotmánybíróság, illetve az alapvető jogok biztosa eljárását, hatásköreit, hogy megvizsgálhassam az alapjogok védelmében, értelmezésében betöltött szerepkörüket³ (ezen intézmények jogállására bővebb ismertetést mellőzöm, a terjedelmi korlátok betartása érdekében). Majd többek között arra keresek választ, hogy milyen alapjogokat érint hazánkban az atomenergia szabályozás. Ezek közül melyeket vizsgálta a fenti intézmények valamelyike? Hogyan értelmezték az adott intézmények az érintett alapjogokat? Volt-e eltérés az értelmezésük között?

¹ Fodor László, illetve Sulyok Tamás korábbi munkájában foglalkozik a német, valamint az osztrák alkotmánybíróági gyakorlattal: FODOR László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum Aequum Salutare* 2014/4, 93–114.; Sulyok Tamás: Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei, *Alkotmánybíróági Szemle* 2011/1, 110–116. A magyar alkotmánybíróági gyakorlattal kapcsolatban lásd még pl.: JAKAB Nóra: A fogyatékkal élő emberek egyes alkotmányos jogainak gyakorlati érvényesülése Magyarországon a Rendszerváltás után, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2006/24, 219–237.

² Ezzel kapcsolatban lásd a részleteket: SZILÁGYI János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből* (szerk.: SZILÁGYI János Ede), Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010; OLAJOS István–GONDA Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei. Anyagmérnöki Tudományok* 38. kötet, 1. füzet, 2013, 83–93; OLAJOS István–SZILÁGYI Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő- és termeltetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 22–27.

³ Hasonló jellegű munkák már korábban is születtek, lásd: HALMAI Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok, *Fundamentum* 2001/2, 81–88; SZABÓ Máté: Alkotmánybíráskodás és ombudsmani tevékenység – az Alaptörvény szabályozása alapján kialakult gyakorlat első lépései, *Alkotmánybíróági Szemle* 2012/2, 67–77.

1. Az Alkotmánybíróság funkciója, eljárása

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Így tehát e szerv feladatai közé a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása tartoznak. E testület működésével kapcsolatban három jogforrást kell kiemelnünk: (a) az Alkotmánybíróság funkcióját, rendeltetését illetően a vonatkozó szabályokat ugyanis az Alaptörvény tartalmazza, (b) a szervezeti és az eljárási szabályok nagy részét az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény⁴ rögzíti, illetve (c) a testület eljárására vonatkozó részletes szabályokat pedig az Alkotmánybíróság 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata az Alkotmánybíróság ügyrendjéről⁵ állapítja meg.⁶

Az Alkotmánybíróság előtti eljárás illetékmentes, viszont ezen eljárás során felmerült költségeit az indítványozó maga viseli. Fontos kiemelni, hogy e testület csakis az Alaptörvényben, valamint az Abtv.-ben a hatásköreivel összefüggésben meghatározott jogosult indítványa alapján jár el. Az alkotmányjogi panaszt pedig csak az nyújthatja be, aki személyesen érintett, azaz akit a panasszal megtámadott bírósági vagy hatósági ügy érint. Az indítvány benyújtásának három módja van: (a) főszabály szerint az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az Alkotmánybíróságnál kell előterjeszteni. (b) A főszabály alóli kivételt képez, hogy az alkotmányjogi panasz iránti indítványt az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani. A bíróság ezt követően az alkotmányjogi panaszt továbbítja az Alkotmánybíróság részére. Illetve fontos szabály, hogy a bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti. (c) Alkivételként szolgál az a szabály, miszerint az alkotmányjogi panasz kivételesen közvetlenül az Alkotmánybíróságnál is előterjeszthető, abban az esetben, ha az a két konjunktív feltétel teljesül, miszerint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására jogorvoslati eljárás, vagy jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette az indítványozó. Az indítványnak formai és tartalmi követelményeknek egyaránt meg kell felelnie.⁷ E követelményeket az Abtv. 52. § tartalmazza.

⁴ A továbbiakban: Abtv.

⁵ A továbbiakban: Ügyrend.

⁶ *Az Alkotmánybíróság szervezete*, <http://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/szervezet> (letöltés ideje: 2016. február 1.)

⁷ *Az alkotmánybírósági eljárás megindításának feltételei*, <http://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/hataskor> (letöltés ideje: 2016. február 1.)

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alapörvény és az Abtv. állapítja meg, azonban sarkalatos törvény további feladat- és hatásköröket is megállapíthat. Mindent összevetve jelenleg 12 alkotmánybírósági hatáskört különíthetünk el: (a) az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll eljárás), (b) az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás), (c) bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, (d) alkotmányjogi panasz, (e) a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata, (f) az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata, (g) az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálata, (h) az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő véleménynyilvánítás, (i) a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő vélemény, (j) a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása, (k) a hatásköri összeütközés feloldása, (l) az Alaptörvény értelmezése.⁸

Mivel a később ismertetésre kerülő alkotmánybírósági határozat szempontjából ez bír relevanciával, az alábbiakban röviden ismertetem az utólagos normakontrollra⁹ vonatkozó eljárási szabályokat. A testület e hatáskörét az Alaptörvény 24. § (2) bekezdésének e) pontja biztosítja, amikor kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság... a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosja kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”. Ahogyan azt majd a későbbiekben is látni fogjuk, a testület az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján is végezhet utólagos normakontrollt, amennyiben az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Főszabály szerint nincs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog). Kivételt képez e főszabály alól az az eset, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.¹⁰ Az Alaptörvény felülvizsgálatára speciális szabályok vonatkoznak, ugyanis az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és

⁸ *Az Alkotmánybíróság hatáskörei*, <http://www.alkotmanybirosag.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/hataskor> (letöltés ideje: 2016. február 1.)

⁹ Az utólagos normakontrollról lásd bővebben ÁDÁM Antal: A jogszabályok alkotmánybírósági ellenőrzése, *Jogtudományi Közöny* 1992/11–12, 523–531; HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága, *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/1, 112–119; NAGY Erzsébet: Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollja a Pp. egyes rendelkezései vonatkozásában, *Magyar Jog* 1991/3, 167–168; MAJTÉNYI László: Megszüntetendő-e az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollja, avagy a közeg bosszúja, *Magyar Jog* 1991/7, 423.

¹⁰ Abtv. 24. §.

az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot (a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök, (b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.¹¹ Az Alkotmánybíróság ezen indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az említett eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását (a) az Országgyűlés újratárgyalja, vagy (b) az Alkotmánybíróság megsemmisíti.¹²

3. A 498/B/2001. AB határozat

Ebben az ügyben az indítványozó (a) egyrészről kérte az Alkotmánybíróságtól az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény¹³ 52. § (1) és (2) bekezdése, valamint 56. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, (b) másrészről pedig 240/1997. (XII. 18.) Korm. rendelet¹⁴ egészét érintően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, valamint a jogalkotásra való kötelezést. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el, azokat azonban elutasította, illetve visszautasította.

Az indítványozó arra hivatkozott, hogy véleménye szerint az Atv. hivatkozott szakaszai sértik az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogot,¹⁵ illetve a tulajdon kisajátítása esetén járó kártalanításra vonatkozó rendelkezéseket. E sérelmet azáltal látta megvalósulni, hogy a Magyar Köztársaság-Kormánya csak egy bizonyos értékhatárig vállalt garanciát a Paksi Atomerőmű által esetlegesen okozott károkra, veszélyezteti azon magán és jogi személyeknek a tulajdonhoz való jogát, akiknek a tulajdona károsodást szenvedhetne el a Paksi Atomerőmű nem megfelelő működése következtében, mivel így csak részleges kártalanítást biztosít számukra. Az indítványozó ezért kérte továbbá az Alkotmánybíróságtól, hogy kötelezze a Magyar Államot mint tulajdonost arra, hogy építsék be a biztosítás díját az atomenergia árába, valamint, hogy az Alkotmánybíróság kötelezze a Kormányt arra is, hogy olyan törvényt fogadjon el, amely a Ma-

¹¹ Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés.

¹² Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés.

¹³ A továbbiakban: Atv.

¹⁴ A továbbiakban: Rhr.

¹⁵ A tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmával az Alkotmánybíróság már több határozatában is foglalkozott: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22. AB határozat; 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104.; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801.; 1256/H/1996. AB határozat; ABH 1996, 789.

gyar Köztársaság Alkotmánya értelmében teljes, feltétlen és azonnali kártalanítást¹⁶ tesz lehetővé.

Az indítványozó szerint továbbá az Rhr. gyakorlati megvalósításának elmaradása¹⁷ veszélyezteti az állampolgárok Alkotmányban biztosított egészséghez, az egészséges környezethez, valamint a tulajdonhoz való jogát, továbbá a felhalmozott radioaktív hulladékok elhelyezésének elmaradása veszélyezteti az állampolgárok egészségét, a Paksi Atomerőmű környezetében lakók vagyont.

A kártérítés és a tulajdonhoz való jog kapcsolatát az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már ugyancsak vizsgálta. A 800/B/1993. AB határozatának (ABH 1996, 420) indoklásában az alábbiakra mutatott rá: „A kártérítéshez való jog nem alapjog. Nemcsak, mert az Alkotmány arról kifejezetten nem rendelkezik, hanem mert alapjogi volta az Alkotmány 13. §-ából sem következik. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt mint alapjogot az értékgarancia követelményével, illetőleg a »közérdekű« korlátozás arányosságának ismérével az állammal szemben védi. A polgári jogi kártérítés eszerint tehát nem a tulajdon alkotmányos értékgaranciája.” Az alkotmánybíróság szerint az Atv. támadott törvényi rendelkezéseinek (mint a szabályozás olyan részletszabályainak, melyek az alkotmányos tulajdonvédelem körén kívül esnek) megalkotása a törvényalkotó szabad mérlegelésébe tartozik, és alkotmányossági kérdést nem vet fel.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt először formai szempontból vizsgálta. Ennek során megállapításra került (a) egyfelől, hogy azt az indítványozó az Rhr. konkrét rendelkezéseinek megjelölése nélkül nyújtotta be, tehát formai hibát vétett, (b) másfelől pedig, hogy az Abtv. alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az indítvány elbírálására.

4. Az alapvető jogok biztosának eljárása és feladatai, hatásköre

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti”. Így tehát az alapvető jogok biztosának feladata az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok vizsgálata, pontosabban a vizsgálat kezdeményezése azon személyeknél vagy intézményeknél, amelyek jogosultak intézkedést tenni a visszasság orvoslására.¹⁸

¹⁶ A kárfelelősséggel kapcsolatos dogmatika kapcsán lásd bővebben: CSÁK Csilla: A környezeti kárfelelősségi rendszerek dogmatikai alapjai, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: RAISZ Anikó), Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, 2012, 16–26.

¹⁷ Az indítványozó ezt két tényezőben látja megvalósulni: (a) a radioaktív hulladék elhelyezési költségeinek az elektromos energia árában történő érvényesítése nem történt meg, (b) ha a biztosítás összege nem éri el az okozott kár összegét, akkor arányosításra kerül sor, aminek során a ténylegesen okozott kárnak csak egy részét térítenek meg.

¹⁸ VARGA ZS. András: Az országgyűlés független szervei, in: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 257.

Az ilyen visszasságok feltárásához az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény¹⁹ 21. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja a következő vizsgálati módszereket alkalmazhatja: (a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, (b) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, (c) közmeghallgatáson részt vehet, valamint (d) helyszíni ellenőrzést folytathat. Az alapvető jogok biztosának az (a) és (b) pontokban meghatározott megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni (azonban e határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál).²⁰

A biztos e kezdeményezését jelentésbe foglalja, amely terjedelme szerint lehet egyedi vagy általános. Egyedi intézkedés esetén a biztos (illetve helyettesei) csak az általuk ténylegesen kivizsgált vagy kivizsgáltatott visszasságot orvosoltatják. Ezt nevezhetjük egyfajta represszív-reparatív kezdeményezésnek is. Ezzel szemben ugyan az általános intézkedés kezdeményezése is előfeltételez egy kivizsgált vagy kivizsgáltatott visszasságot, azonban a kezdeményezés nem kizárólag csak a feltárt ügyre, illetve a bekövetkezett esetekre vonatkozhat, terjedelme lényegében korlátlan. Ez az általános kezdeményezés lehet egyfajta absztrakt, normatív-preventív kezdeményezés is, amely tehát jogszabály alkotására is irányulhat. A biztos által kezdeményezhető általános intézkedések körét bővíti az ügynevezett ajánlás is, melynek menetét az Ajbtv. 31. §-a szabályozza. Ennek címzettje a vizsgálatot érintett szerv felügyeleti szerve, amely „az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles értesíteni az alapvető jogok biztosát”.²¹ Ugyancsak az általános intézkedések közé tartozik a biztos visszasságot okozó szervnek címzett kezdeményezése, mellyel, ha a megkeresett szerv nem ért egyet, akkor (szemben az ajánlással) azt köteles felterjeszteni a felügyeleti szervéhez. Az Ajbtv. alapján a biztos jogosult egyéb olyan intézkedések megtételére is, amelyek csak meghatározott szervezetekhez címezhetők, illetve nevesített eljárások megindítására irányulnak. A törvény alapján az e körben kezdeményezhető eljárások a következők: Alkotmánybíróság eljárása, Kúria eljárása, ügyészi intézkedés, fegyelmi eljárás, szabálysértési eljárás, büntetőeljárás, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság eljárása, jogalkotás. Ha az alapjogi biztos minden más intézkedése eredménytelennek bizonyul, rendkívüli intézkedés keretében jogosult az adott ügyet az Országgyűlés elé terjeszteni.²²

A gyakorlatot tekintve fontos kiemelni, hogy a biztosok ajánlásaikkal jellemzően először közvetlenül a jogalkotóhoz fordulnak, és csak abban az esetben kezdeményezik az Alkotmánybíróság eljárását, amennyiben a jogalkotó mégsem veszi

¹⁹ A továbbiakban: Ajbtv.

²⁰ Ajbtv. 21. § (2) bekezdés.

²¹ Ajbtv. 31. § (1) bekezdés.

²² VARGA: i. m. 257–258.

figyelembe véleményüket, nem kerül sor jogszabály módosításra (ennek oka az, hogy elkerülnék azt, hogy az Alkotmánybíróság esetleg másként ítélje meg az alkotmányellenességet).²³

Az alapvető jogok biztosa feladatainak²⁴ szabályozását tekintve megállapítható, hogy az lényegében megegyezik a korábbi országgyűlési biztosok működésére vonatkozókkal. Azonban az Ajbvtv. e körben is tartalmaz néhány speciális rendelkezést. E rendelkezések részben ombudsmani jellegű feladatokat rögzítenek. Így tehát az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.²⁵ Az Ajbvtv. viszont meghatároz a biztos feladatai között olyanokat is, amelyek nem kifejezetten ombudsman-specifikusak. E feladatok körébe tartozik például, hogy „az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint az oktatási jogok biztosa az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat. Ezen túlmenően a biztos véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. Továbbá az alapvető jogok biztosa közreműködik a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését. A biztos feladatai közé tartozik az is, hogy elősegítse az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Illetve az alapvető jogok biztosa látja el a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait”.²⁶

A téma szempontjából fontos kiemelni, hogy az alapvető jogok biztosa rendkívül fontos szerepet kapott az alapjogvédelem, alkotmányvédelem területén.²⁷

²³ SÓLYOM László: Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”, *Fundamentum* 2001/2, 16.

²⁴ VARGA: i. m. 260.

²⁵ Ajbvtv. 1. § (2) bekezdés.

²⁶ Ajbvtv. 2. §.

²⁷ VARGA: i. m. 260.

Ugyanis az Ajbvtv. 2. § (3) bekezdése szerint „az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát”. Ez azért fontos, mert ugyan a korábbi országgyűlési biztosoknak is volt lehetőségük arra, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljanak, azonban az Alkotmány hatálya alatt ennek nem volt különösebb jelentősége, mivel az utólagos normakontrollra irányuló eljárást bárki kezdeményezhette. Az Alaptörvény²⁸ azonban ezt csak a Kormánynak, az országgyűlési képviselők egy-negyedének, a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek és az alapvető jogok biztosának teszi lehetővé.²⁹

Az Ajbvtv. alapján az alapvető jogok biztosa mellé az Országgyűlés két további helyettest is megválaszt annak munkája elősegítése végett: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettest, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettest. Az atomenergia területén az előbbi jut fontos szerephez, ezért a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes hatásköreire vonatkozó rendelkezéseket is szükséges ismertetni. E helyettes fő feladata, hogy figyelemmel kísérje a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését. E mellett ellátja továbbá a következő feladatokat is: (a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól, (b) felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére, (c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja, (d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában, (e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon, (f) figyelemmel kíséri a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott stratégiájának megvalósulását, (g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint (h) nemzetközi tevékenységével elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.³⁰

Itt tartom fontosnak ismertetni az alapvető jogok biztosa által egyik állásfoglalásában rögzített megállapítást, amely talán a leginkább visszatükrözi az alapvető jogok biztosa és az Alkotmánybíróság munkája közötti összefonódást. Eszerint ugyanis „Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és

²⁸ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés, e) pont.

²⁹ VARGA: i. m. 260.

³⁰ Ajbvtv. 3. § (1) bekezdés.

az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét”.³¹

5. Az alapvető jogok biztosának vonatkozó állásfoglalásai, jelentései

5.1. JNO-128/2010 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában

A 2010-es ügy lényege, hogy az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület panasszal fordult az akkori jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, méghozzá annak érdekében, hogy az állapítsa meg az új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (IV. 4.) OGY határozat³² előkészítetlensége, rövid indokolása és terminológiai hibái miatt az OGY határozat meghozatali eljárásával összefüggően az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot.³³ Beadványában a panaszos azt kifogásolta, hogy az egyébként 98%-os parlamenti többséggel elfogadott OGY határozat személyi, tárgyi és időbeli hatályát a jogalkotó nem adta meg. Álláspontja szerint a normaszövegből hiányzott a felhatalmazás címzettjének, valamint annak megjelölése, hogy pontosan hány blokkra, milyen termelőkapacitásra és milyen tervezési-megvalósítási határidő mellett adja meg az OGY határozatban a törvény által előírt előzetes, elvi hozzájárulását az Országgyűlés. A beadvánnyal egyidejűleg a panaszos az OGY határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését is kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Azonban az Alkotmánybíróság a 610/B/2009. AB végzésében – hivatkozással az OGY határozat egyedi jellegére és a normatív tartalom hiányára – az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.³⁴

Az országgyűlési biztos végül is a vizsgálat lefolytatását követően megállapította, hogy a kormány mulasztása révén valóban az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot idézett elő. Döntését azzal indokolta, hogy a H/9173. számú határozati javaslatot a kormány úgy terjesztette az Országgyűlés elé, hogy (1) abban nem tükröződik, hogy a kormány a javaslat Országgyűlésnek való előterjesztését megelőzően az előterjesztéséhez szükséges környezetvédelmi, társadalmi és szakmai megalapozást, valamint az atomerőmű-bővítés volumene szerint szükséges előzetes stratégiai környezeti vizsgálatot lefolytatta-e, és ezek milyen eredményre vezettek; (2) a döntés előkészítése során nem vizsgálta, hogy ténylegesen szükség van-e a többlet atomenergiára, és ha igen, milyen mér-

³¹ AJB-2797/2012 Az alapvető jogok biztosának állásfoglalása a Paksi Atomerőmű lakosságfelkészítő tevékenységéről.

³² A továbbiakban: paksi OGY határozat.

³³ A határozat elemzésével és annak a paksi bővítésre való hatásával foglalkozik még az alábbi mű is: FODOR László: Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle* 2013/2, 23–42.

³⁴ JNO-128/2010 A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában, 1–3. pont.

tékben; (3) nem határozta meg a javaslat egyedi tartalmát, annak konkrét tárgyi hatályát, nem tartalmazza az atomenergia-szektorban az országos energiaszerkezeti tervekben meghatározott energiapiaci részesedése növelésére vonatkozó környezeti információkat, valamint azt sem, hogy a kormány milyen környezetvédelmi tényezők figyelembevételével javasolta a paksi atomerőmű bővítését.³⁵

A biztosok és az Alkotmánybíróság munkájának összefonódása ezen állásfoglalásban is visszatükröződik, ugyanis az országgyűlési biztos itt is hivatkozott az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, amelyben a testület foglalkozott a környezetvédelemhez való jog természetével. Eszerint „a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg. [...] A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia”. A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az *emberiség* és a *természet* lehetne, s ehhez kapcsolódva „az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti”.³⁶ Az Alkotmánybíróság ezen megállapítása azért is kardinális jelentőségű, mert ennek révén alátámasztást nyert, hogy a biztos hatásköre annak ellenőrzésére is kiterjed, hogy az állam egyes szervei útján a környezet védelmére és az élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségét teljesíti-e, ezáltal érvényesül-e az egészséges környezethez való jog.³⁷

Itt kell kiemelnünk a környezethez való jog dogmatikájának egy rendkívül fontos elemét, a visszalépés tilalmát. Ez a környezet védelmi szintjének megváltoztatására vonatkozó tilalom, melynek értelmében a korábban megválasztott, jogszabályokkal már elért védelmi szintet tilos enyhíteni. Az enyhítés ugyanis olyan mértékű környezetromlást okozhat, amely később már nem orvosolható. Éppen ezért a visszalépés csak akkor lehetséges, ha az elengedhetetlenül szükséges valamely alkotmányi érték érvényesítéséhez. E tilalom anyagi és eljárásjogi normák megváltoztatására, valamint szervezeti normák és struktúrák újrászabályozására egyaránt vonatkozik.³⁸

Az országgyűlési biztos állásfoglalásában kitért a fenntartható fejlődés fontosságára is. Ennek biztosításában a környezetjogi alapelvek közül a tervszerűség,

³⁵ JNO-128/2010. sz. állásfoglalás, 67–68. pont.

³⁶ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

³⁷ JNO-128/2010. sz. állásfoglalás, 5–7. pont.

³⁸ FODOR László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1, 14–15.

illetve az integráció elvének érvényesülésére helyez nagy hangsúlyt. E két elvre támaszkodva az állásfoglalás sorra veszi azokat a vonatkozó országos környezetvédelmi és ágazati szakpolitikai terveket, amelyek az energetika, ezen belül az atomenergia békés célú alkalmazása, illetve a paksi OGY határozat előterjesztése tekintetében relevánsak, és így amelyek kijelölik a kormány feladatait, hatásköreit e téren. A döntés-előkészítési eljárás idején (amely a vizsgálat tárgyát képezte) Magyarország hatályos átfogó környezetvédelmi terve az 132/2003. (XII. 11.) OGY határozattal a 2003–2008. közötti időszakra szólóan elfogadott II. Nemzeti Környezetvédelmi Program³⁹ volt. Ennek is a 2. fejezete tartalmazta az energetikára vonatkozó értékeléseket, célkitűzéseket. E célkitűzések között szerepel például a megújuló energiaforrások preferálása, előtérbe helyezése is, melyet később az Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007–2013 is a prioritásai között szerepeltetett. Az állásfoglalásból kitűnik az NKP II. egy hiányossága, az ugyanis nem rendelkezik az atomerőmű bővítésével kapcsolatban felmerülő kérdésekről, csak a leszerelésével összefüggő radioaktív hulladékok kezelésének, elhelyezésének nukleáris környezetbiztonsági kérdéseit érinti. Erről a kérdéstről egyébként a vizsgálat idején hatályban lévő 2009–2014-re szóló III. Nemzeti Környezetvédelmi Program⁴⁰ is hallgat.⁴¹

A fenntartható fejlődés elvének fontosságát támasztja alá, hogy azt az Alaptörvény is rögzíti (a) egyrészt a nemzetközi együttműködés vezérfonalaként, amikor kimondja, hogy „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”.⁴² (b) Másrészt pedig amikor a nemzetek közötti méltányosság elvét deklarálja, amely elv a fenntartható fejlődés eszméje mögött áll: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzetek életfeltételeit.”⁴³

A fenntartható fejlődés érvényesítésében az energiaágazatnak⁴⁴ nem csak az országgyűlési biztos, hanem a jogtudomány egyes művelői is fontos szerepet tulajdonítanak. Az energiafelhasználás mennyisége és minősége ugyanis kulcsfontosságú lehet a társadalom ökológiai lábnyomának csökkentésében. Az emberiség ökológi-

³⁹ A továbbiakban: NKP II.

⁴⁰ A továbbiakban: NkP III.

⁴¹ JNO-128/2010. sz. állásfoglalás, 21–30. pont.

⁴² Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdés.

⁴³ Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás.

⁴⁴ Az energiaszektor fenntartható fejlődésével az alábbi tanulmányok foglalkoznak bővebben: BÁNYAI Orsolya–FODOR László: *Adalékok egy fenntartható energiarendszer jogi kereteinek értékeléséhez.*

<http://real.mtak.hu/26720/1/Adalékok%20egy%20fenntartható%20energiarendszer%20jogi%20kereteihez.pdf> (letöltés ideje: 2016. január 15.); BÁNYAI Orsolya–FODOR László: Energy efficiency obligation schemes in the energy efficiency directive – an environmental assessment, *Environmental Engineering and Management Journal* 2014/11, 2479–2755.

ai lábnyomának mintegy felét ugyanis az úgynevezett *karbon lábnyom* teszi ki, vagyis a termeléssel és fogyasztással járó szén-dioxid-kibocsátás. Márpedig ebben nagy szerepe van az energiaszektornak. Bányai Orsolya szerint annak érdekében, hogy az ökológiai fenntarthatóság biztosított legyen, szükséges az energetikai szabályozás átalakítása. Ezen átalakításnak pedig az lehet a leghatékonyabb módja, ha a szén-dioxid-kibocsátást, illetve az energiafelhasználást csökkentjük. A kibocsátás csökkentése alapvetően három módon érhető el közgazdászok (pl. Ehrlich, Holden, Kaya) szerint: (a) a GDP csökkentésével, (b) a gazdaság energiaintenzitásának csökkentésével, (c) az energiatermelés szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésével. Ebből az is következik, a fenntartható fejlődés biztosításához akár már az is elegendő lehet, ha az energiatermelés struktúráján változtatunk (szén-dioxid-kibocsátásával nem járó megújuló energia alapú, nukleáris energiatermelés), vagy esetleg az energiahatékonyság és az energiatakarékosság szempontjait más ágazatokba integráljuk (pl. közlekedés, háztartások, ipar stb.).⁴⁵

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a nukleáris energiatermelés előtérbe helyezése (ha az csakugyan szén-dioxid-kibocsátással nem járó, megújuló energia alapúan történik) valóban csökkentheti a *karbon lábnyomot* és ezáltal elősegítheti a fenntartható fejlődést. Azonban a szén-dioxid-kibocsátás mellett érdemes figyelemmel lenni egyéb tényezőkre is. Mint például arra, hogy Magyarország esetében sem megoldott az elhasznált is kiegészített fűtőelemek, a radioaktív hulladékok kezelésének, elhelyezésének kérdése, ami szintén hatalmas károkat okozhat a környezetben, és gátolja a fenntartható fejlődés elvének érvényesülését, ha rendezetlenül marad e kérdéskör.

Ezzel kapcsolatban azonban mindenképpen pozitívumnak tudható be az, hogy a radioaktív hulladék végleges elhelyezésének, a kiegészített üzemanyag átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmény leszerelésével összefüggő feladatok finanszírozásának biztosítására már 1998-tól működik hazánkban a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap.⁴⁶ Ez az elkülönített állami pénzalap garantálja továbbá az Atomtörvény 10/A. §-a szerinti ellenőrzés és információs célú önkormányzati társulások támogatásának finanszírozását is. Az alap legfőbb bevételi forrását a Paksi Atomerőmű által befizetésre kerülő évi mintegy 20 milliárd forint képezi. A fenti célkitűzések megvalósításához szükséges feladatokat az Országos Atomenergia Hivatal által létrehozott Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság látja el, melynek munkáját a KNPA Szakbizottsága segíti értékelő és előzetes állásfoglalást kialakító testületként.

⁴⁵ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, DELA Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft., Debrecen, 2014, 56–61.

⁴⁶ A továbbiakban: KNPA.

5.2. AJB-2797/2012 Az alapvető jogok biztosának jelentése a Paksi Atomerőmű lakosságfelkészítő tevékenységéről

A vizsgálat előzményeihez tartozik, hogy az alapvető jogok biztosa 2011-ben, egy önálló projekt keretében kiemelt figyelmet fordított a katasztrófák megelőzésével, valamint az azok hatásai felszámolásával kapcsolatos, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdésekre. E projekt keretében hivatalból folytatott le eljárást a lakosság felkészítésével, riasztásával, katasztrófavédelmi tudatosságának fejlesztésével, továbbá a katasztrófavédelem teljes spektrumához kapcsolódó önkéntes szervezetek (tűzoltás és polgári védelmi tevékenység) bevonásának gyakorlatával kapcsolatban. Majd ezt követően 2012-ben az előző évi projekthez kapcsolódva, ugyancsak hivatalból átfogó vizsgálatot indított a Paksi Atomerőmű működésével összefüggő katasztrófavédelmi témakörökben, kiemelten az erőmű és a katasztrófavédelmi hatóság lakosságfelkészítő tevékenysége vonatkozásában. Vizsgálata során az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól és a Paksi Atomerőmű Zrt. vezérigazgatójától tájékoztatást és az annak alapját képező iratok megküldését kérte. Ezen információk birtokában a biztos a vizsgálat során a Paksi Atomerőmű működésére vonatkozóan a lakosság katasztrófavédelmi felkészítésével, tudatossága növelésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel.

Vizsgálata során a biztos a következő alapvető jogokat vélte érintettnek: (a) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye – ezt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzíti: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (b) A tisztességes eljáráshoz való jog, melyet Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése deklará: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (c) Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, melyet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében rögzít: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (c) Az élethez való jog – ezt az Alaptörvény II. cikke deklará: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” (d) A testi és lelki egészséghez való jog, melyet az Alaptörvény a XX. cikk (1) bekezdésében mond ki: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

A jogállamiság elvével kapcsolatban az állásfoglalás rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklará: az ún. jogállami klauzulát. A vizsgálat szempontjából ez azért fontos, mert így a biztos relevánsnak tekinthette az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát is. A biztos szerint az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam, illetve elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye

nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB hat.]

A katasztrófavédelmi főigazgatótól kapott iratokból kiderül, hogy a lakosság felkészítése többek között a következő eszközökkel történik az atomerőmű körzetében: (a) Az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről szóló 167/2010. (V. 11.) Korm. rendelet alapján történik az országos nukleárisbaleset-elhárításban érintett résztvevők képzése és gyakoroltatása, (b) felkészítő fórumok, (c) a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, önkormányzatok honlapjain, valamint (d) a média-szolgáltatók útján keresztül történő lakosságfelkészítő tevékenység, ugyanis a helyi média közvetíti a lakossághoz a minden hónap utolsó hetében megjelenő, a Paksi Atomerőmű Zrt. és a Társadalmi Ellenőrző Információs Társulat által a Paks 9 km-es körzetében mért sugárzási adatokat. (e) A passzív lakossághoz ismeretterjesztő kiadványokon, naptárakon keresztül biztosítják az alapvető, a lakosság biztonságkultúrájának fejlesztéséhez, az egyéni védelmi szinthez szükséges információkat (a kiadványok tartalmazzák a követendő magatartási formákat, a meneküléscsomag összetételét, a szirénajeleket és a fontosabb telefonszámokat, tájékozási lehetőségeket). (f) Az erőmű kiadásában jelenik meg a *Paksi Atomerőmű* című újság, amely az erőmű mindennapi életét mutatja be. (g) Az erőmű honlapján további hiteles információkhoz juthat a lakosság az erőmű bővítésével és az üzemidőmódosítással kapcsolatban. (h) A pedagógusok rendszeres katasztrófavédelmi képzésben részesülnek.

Az atomerőmű területén munkát végzők, illetve más célból ott tartózkodók nukleáris katasztrófavédelmi felkészítési-oktatási tevékenységéért az atomerőmű felel. E feladat végrehajtása érdekében pedig az erőmű létre is hozott egy balesetelhárítási felkészülési tevékenységért felelő szervezeti egységet.

Alkotmányjogi szempontból azért is volt fontos e vizsgálat lefolytatása, mert ahogyan az a szóban forgó állásfoglalásban is olvasható, már az Alaptörvényben is megjelenik az az alapelv, amely a megelőzés előtérbe helyezését, a felkészülés fontosságát hangsúlyozza. Az élethez és az egészséges környezethez való jog Alaptörvényben lévő meghatározása, továbbá a katasztrófaveszélyek és irányadó védekezési szabályok megismeréséhez való jog katasztrófavédelmi törvényben található megfogalmazása által a lakoságnak joga van megismerni az őt körülvevő veszélyeztető tényezőket, a katasztrófaveszély és veszélyhelyzet során tanúsítandó magatartási formákat, a túlélés alapvető feltételeit.

Habár az állásfoglalásban kiemelt alapvető jogok között nem szerepelt a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, amely a kommunikációs alapjogok egyik

nevesített joga,⁴⁷ én mégis fontosnak tartom ennek kiemelését is mint az atomerőmű működése, illetve a lakosságfelkészítő tevékenység révén érintett alapjogét. Ezt az Alaptörvény is rögzíti a VI. cikk (2) bekezdésében: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény⁴⁸ alapján pedig „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.⁴⁹ E jogszabályi rendelkezésekből kiindulva úgy gondolom, hogy a Paksi Atomerőmű működésével és az ebből kifolyólag esetleg bekövetkező katasztrófák elhárításával kapcsolatos információk közérdekű adatnak minősülnek. Éppen ezért a lakosságnak alkotmányos joga ezek megismerése. Mindenestre az állásfoglalásban rögzítettek alapján úgy vélem, hogy bár nem került külön kiemelésre e jog, azonban az atomerőmű eleget tett annak érdekében, hogy érvényesülését biztosítsa.

5.3. A JB-2801/2012 Az alapvető jogok biztosának jelentése a Paksi Atomerőmű működéséről – munkavédelem, esélyegyenlőség

Ahogy az azt a biztos is kiemeli állásfoglalásában, a Paksi Atomerőmű jelenleg az ország villamosenergia-termelésének mintegy 40%-át biztosítja. Az eljárás megindítására az ad okot, hogy az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény preambuluma rögzíti az atomenergia alkalmazásának jelentőségét az emberiség életfeltételeinek javítása érdekében (vagyis hogy „az atomenergia békés célú alkalmazása az ipar, a mezőgazdaság, az egészségügy és a tudományos kutatások számos területén elősegíti az emberiség életfeltételeinek javítását”), ugyanakkor felhívja a figyelmet az alkalmazás kockázatára is (vagyis arra, hogy „rendeltetéstől eltérő alkalmazása károsíthatja az ember és az élővilág egészségét, illetve a természeti környezetet”). A Nemzeti Energiastratégia kiemeli, hogy az atomenergia békés célú alkalmazásánál és az atomenergiával kapcsolatos döntéseknél alapvető és legfontosabb szempont a magyar lakosság egészségének, életének és vagyonának biztonsága, ezért a nukleáris biztonság minden egyéb szemben elsőbbséget kell élveznie. A Paksi Atomerőmű működését, biztonságát és azokat a körülményeket, amelyek között az atomerőmű üzemel, továbbra is rendszeresen vizsgálni kell. A biztos ezért az Ajbvt. 18. § (4) bekezdése alapján a Paksi Atomerőmű Zrt.-t érintő

⁴⁷ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁴⁸ A továbbiakban: Itv.

⁴⁹ Itv. 3. § 5. pont.

átfogó vizsgálatot rendelt el, amelynek egyik területe a Paksi Atomerőmű Zrt. vonatkozásában felmerült munkajogi kérdések, ezen belül a munkavédelem, esélyegyenlőség, szakszervezeti jogok és esetleges többletjuttatások, lehetőségek feltárása. A vizsgálat lefolytatása érdekében a következő intézményektől kért tájékoztatást: (a) a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjától, (b) a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságától, (c) a <http://www.omfi.hu/>, (d) a Paksi Atomerőmű Dolgozóinak Szakszervezetétől,⁵⁰ (e) valamint a Paksi Atomerőmű Zrt.-től.

A biztos vizsgálata során ugyan megállapított néhány hiányosságot, amire fel is hívta a figyelmet, azonban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel. Így tehát a vizsgálat külön intézkedés kezdeményezése nélkül zárult.

E jelentésben is rögzítette a biztos, hogy a vizsgálat mely alapvető jogokat érintette: (a) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, melyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése rögzít: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (b) Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, mely elvet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése deklará: „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” (c) A munkához való jog, mely az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében került rögzítésre: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” (d) A munkáltatók és a munkavállalók együttműködéshez való joga, illetve kötelezettsége, amelyet az Alaptörvény XVII. cikk (1)–(4) bekezdései írnak elő: „A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.” (e) Az Alaptörvény VII. cikk (2) és (5) bekezdésében rögzített szakszervezeti szervezkedéshez való jog: „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”

A jelentésből egyértelműen kitűnik, hogy a munkához való jog érvényesülését az erőmű nagyban segíti azáltal, hogy nagy számban foglalkoztat embereket különböző pozíciókban, és ráadásul a térségben működő cégekhez képest kiemelkedő jövedelmet biztosít. E jog érvényesülését segíti elő továbbá az is, hogy a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja és a Paksi Atomerőmű Zrt. között több területen is folyamatos az együttműködés. Az atomerőmű részese a Nemzeti

⁵⁰ A továbbiakban: PADOSZ.

Foglalkoztatási Szolgálat rövid és hosszú távú munkaerő-piaci prognózis felvételének, továbbá alapító tagja a 2006-ban létrehozott Tolna Megyei Foglalkoztatási Paktumnak, és tevékenyen részt vállal a Paktum Paksi ún. Alfőruma által létrehozott pályaválasztást segítő „Pályaválasztás és Szakmatúra” kistérségi programsorozatban: 2008 óta fogadja az általános és középiskolás tanulókat a szakmák megismertetésére. Az atomerőmű alapítványi iskolája, az ún. ESZI továbbá a munkaügyi szervezet felnőttképzési tanfolyamainak képzőhelye.

Azt, hogy az erőmű az együttműködési jog érvényesülésére is tekintettel van, alátámasztják többek között a jelentés azon részei, melyekben rögzítésre kerül, hogy (a) a Paksi Atomerőmű Zrt. munkavédelmi szabályzatát az atomerőműben végzett tevékenységekre, munkaeszközökre, a felhasznált veszélyes anyagokra, keverékekre vonatkozó jogszabályoknak megfelelően készítette el, (b) a munkavégzés tárgyi feltételei is megfelelőképpen vannak biztosítva (ezt támasztja alá az is, hogy az erőműben az elmúlt három évben elsődlegesen a munkavállaló figyelmetlensége, rossz vagy rosszul koordinált mozdulata idézett elő balesetet, és csak néhány esetben volt megállapítható kiváltó és/vagy közreható okként a munkakörnyezet, a munkaeszköz, a munkavégzésre vonatkozó írásos dokumentáció, a megválasztott munkamódszer nem megfelelőisége), (c) a munkafolyamatra, a technológiára és az anyagokra vonatkozó követelmények, továbbá azok közzététele is a jogi előírásoknak megfelelően történik, (d) a munkavégzés személyi feltételei is adóttak, (e) megfelelőek a biztonsági előírások, (f) megfelelő munkavédelmi oktatás is zajlik az erőműben.

A szakszervezethez való jog pedig a PADOSZ működésében testesül meg. A PADOSZ a Paksi Atomerőmű Zrt.-ben, a Paksi Atomerőmű területén tevékenykedő, az atomenergetikához, az Atomerőmű működtetéséhez kapcsolódó és annak szolgáltató, valamint a Paksi Atomerőmű által fenntartott intézményben rendelkezik tagsággal. Meghatározó tagságát a Paksi Atomerőmű munkavállalói teszik ki 779 taggal, valamint még tíz társaságnál rendelkezik összesen 619 taggal. A nyugdíjas tagokat is beszámítva a PADOSZ-nak mindösszesen 1722 tagja van. A jelentés szerint összességében a szakszervezeti jogokat a munkáltató a törvényi előírásoknak megfelelően biztosítja. A kollektív szerződésekben lefektetett, a szakszervezetek működését szabályozó pontok betartásra kerülnek. A kollektív szerződésen kívüli kétoldalú megállapodásokban rögzítettek biztosítják a szakszervezet működéséhez szükséges feltételeket.

A vizsgálat egy másik sarkalatos pontja az esélyegyenlőség követelményének érvényesülése. A Paksi Atomerőmű Zrt. ennek is eleget tesz, hiszen egyrészt rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel. Másrészt a munkáltató elkötelezett az iránt is, hogy a foglalkoztatás során megelőzze és megakadályozza a munkavállalók hátrányos megkülönböztetését. Ez alól kivételt csak a foglalkoztatás jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő szükséges megkülönböztetés esetei képeznek.

6. Következtetések, záró gondolatok

A tanulmány elején hipotézisként két állításból indultam ki: (a) az Alkotmánybíróság, illetve az alapvető jogok biztosja egyaránt rendkívül fontos szerepet tölt be az energetikával kapcsolatban felmerülő alapjogok értelmezésében, illetve védelmében, (b) e két intézmény munkája szorosan összefonódik. Úgy gondolom, munkám során az első állításom maradéktalanul beigazolódott. Hiszen a hazánkban jelenleg hatályos, bemutatott jogszabályok mindkét intézménynek kardinális szerepet tulajdonítanak e téren, és más intézményeket nem is ruháznak fel efféle hatáskörrel. A második állítás csak részben nyert bizonyítást véleményem szerint, ugyanis az alapvető jogok biztosának jelentéseiben többször is előfordul az Alkotmánybíróság gyakorlatára való hivatkozás, azonban ez fordítva nem igaz.

Az évek során e két intézmény az atomenergia szabályozása kapcsán számos alapjogot vizsgált, illetve az Alaptörvény jó néhány egyéb rendelkezését is górcső alá vette. Kutatásaim alapján ezek a következők: (a) tulajdonhoz való jog, (b) testi és lelki egészséghez való jog, (c) egészséges környezethez való jog, (d) fenntartható fejlődés elve, (e) jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye, (f) tisztességes eljáráshoz való jog (g) az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, (h) élethez való jog, (i) munkához való jog, (j) munkáltatók és a munkavállalók együttműködéshez való joga, illetve kötelezettsége, (k) szakszervezethez való jog. A megvizsgált határozatok, illetve állásfoglalások között nem találtam olyanokat, melyek ugyanazon alapjogokat, alaptörvényi rendelkezéseket értelmezték volna. Azonban több állásfoglalás is hivatkozott az alkotmánybírósági gyakorlatra, így feltételezhető, hogy a két intézmény hasonlóképpen értelmezi az érintett alapjogokat.

A JNO-128/2010. sz. állásfoglalás kapcsán fontosnak tartom megjegyezni, hogy habár a nukleáris energiatermelés előtérbe helyezése (ha az csakugyan szén-dioxid-kibocsátással nem járó, megújuló energia alapúan történik) valóban csökkentheti a *karbon lábnyomot*, és ezáltal elősegítheti a fenntartható fejlődést, azonban a szén-dioxid-kibocsátás mellett érdemes figyelemmel lenni egyéb tényezőkre is. Mint például arra, hogy Magyarország esetében sem megoldott az elhasznált és kiégett fűtőelemek, a radioaktív hulladékok kezelésének, elhelyezésének kérdése, ami szintén hatalmas károkat okozhat a környezetben, és gátolja a fenntartható fejlődés elvének érvényesülését, ha rendezetlenül marad e kérdéskör.

Az AJB-2797/2012. sz. jelentés kapcsán pedig azt emelném ki, hogy jogszabályi rendelkezésekből kiindulva a Paksi Atomerőmű működésével és az ebből kifelé esetleg bekövetkező katasztrófák elhárításával kapcsolatos információk közérdekű adatnak minősülnek. Éppen ezért a lakosságnak alkotmányos joga ezek megismerése. Az állásfoglalásban rögzítettek alapján pedig úgy vélem, hogy noha a vizsgálattal érintett alapjogok között nem került külön kiemelésre a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, azonban ez is rendkívül fontos joga a lakosságnak, mely felvetődik az atomenergia szabályozás területén is, és amelynek érvényesülését egyebekben a Paksi Atomerőmű megfelelőképpen biztosítja.

Úgy gondolom, hogy ez a téma számos kérdéskört vet fel, melyeknek további vizsgálata a tanulmány továbbfejlesztését tenné lehetővé. Érdekes kutatási téma

lenne például, hogy hogyan tükröződnek vissza a későbbi energiajogi jogalkotásban, illetve jogalkalmazásban az AB határozatokban, illetve az AJB állásfoglalásokban rögzítettek. Érdekes lenne elemezni továbbá más atomenergia-termelő országok alkotmánybírói gyakorlatát e téren. Valamint a német példából kiindulva, a jövőre nézve mindenképpen hasznos lenne annak vizsgálata is, hogy milyen alkotmányjogi kérdések merülhetnek majd fel az atomerőmű lebontásakor.

A HAZAI PÉNZÜGYI FELÜGYELETI SZABÁLYOZÁS A VÁLTOZÁSOK TÜKRÉBEN*

NAGY ZOLTÁN**–CSISZÁR ANETT***

A gazdasági válság következtében az egész világon felértékelődik a pénzügyi felügyelet szerepe, mivel a válság következtében felszínre kerültek a felügyeleti tevékenység szabályozásával kapcsolatos problémák. Ezek a problémák rámutattak a rendszer hiányosságaira és arra, hogy teljesen a piacra bízni nem lehet a pénzügyi rendszer működését, az államnak fontos szabályozó szerepe van ezen a területen. A magyar szabályozás bár támaszkodik a korábbi szabályozásra, de átalakult. Új integrált felügyeleti modell került kialakításra, és új makroprudenciális eszközrendszer került bevezetésre többek között. A tanulmány bemutatja az új szabályozást, és elemzi a szabályozással kapcsolatos problémákat egyaránt.

Kulcsszavak: bank, pénzügyi felügyelet, MNB, makroprudencia, mikroprudencia, pénzügyi intézmény, pénzügyi közvetítők, prudenciális felügyelet

As a result of the financial crisis, financial supervisions have become more important all over the world, since several problems connected to the regulation of the supervisory activity came to light due to the crisis. These problems pointed out the deficiencies of the system and proved us that the market cannot have sole power in the operation of the financial system because the importance of the state as a regulator is significant on this area. Although the present Hungarian regulation is based on the former one, it has undergone some alteration. A new integrated model of supervision was set up and a new set of instruments were introduced for the macroprudential policy, among others. This study reviews the new regulation and analyses the related problems as well.

Keywords: bank, financial supervision, MNB, macroprudential, microprudential, financial institution, financial intermediaries, prudential supervision

* A kutatómunka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

** Dr. NAGY ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogdrnz@uni-miskolc.hu

*** CSISZÁR ANETT
joghallgató
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
ancsi624@gmail.com

1. Bevezető gondolatok

A 2007-ben kezdődő, az európai országokat 2008-ban elérő pénzügyi gazdasági válság gyökeres változásokat hozott a tárgykör szabályozásában, nemcsak hazai, hanem nemzetközi és uniós szinten is.¹ Az azt megelőző időszakban a pénzügyi rendszer szabályozásában és a felügyeletben hiányosságok mutatkoztak, ami a háztartások túlzott eladósodottságában és a devizahitelek elterjedésében is szerepet játszott.² A válság bekövetkeztével világossá vált, hogy egy liberális, megengedő szabályozás nem tud eleget tenni annak, hogy a pénzügyi piacok stabilitása fenntartható maradjon. A pénzügyi közvetítőrendszer olyan lényeges elemét képi az államoknak és azok gazdaságának, hogy a rendeltetésszerű működése a társadalmi érdek szintjét éri el.³ Ez igazolásként szolgál az állami intervencióra, melynek keretében az állam kiépítheti a megfelelő „védelmi” rendszerét.

A pénzügyi felügyelet a pénzügyi intézményeknek a – közérdek meghatározott területeinek felügyeletéért felelős állami szerv általi – felügyeletét jelenti.⁴ Egyszerűbben fogalmazva egy olyan tevékenységet, folyamatot jelöl, amelynek során bizonyosságot lehet szerezni arról, hogy valamit megfelelően, szabályszerűen végeztek el.⁵ Természetesen azonban nemcsak állami szervek végezhetik a pénzügyi felügyeletet, napjainkban egyre nagyobb teret nyer a központi bankok általi felügyelet-ellátás.

A felügyelet célja intézményi formától függetlenül az, hogy fenntartsa a már meglévő szabályozás érvényesülését a pénzügyi szektorban és a pénzügyi rendszer (pénzügyi intézmények és pénzügyi piacok) stabilitását.⁶ A pénzügyi stabilitás egy olyan állapot, melyben a pénzügyi rendszer – a pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer – ellenálló a gazdaságot érintő sokkokkal szemben, és problémamentesen képes az alapvető funkcióinak eleget tenni.⁷ Ezt pedig akkor tudja megvalósítani, ha a kockázatokat időben felismeri, és azokat megfelelően kezeli.

¹ GERGELY Beáta: Az Amerikai Egyesült Államok válságkezelése a 2008-as válságot követően, *Advocat* 2015/1–2, 41–44.

² *Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése.*
<http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. II. 14.)

³ NAGY Zoltán: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására, *Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVIII, Miskolc University Press, Miskolc, 2010, 230.

⁴ *Investor Dictionary: Definition of financial supervision.*
<http://www.investordictionary.com/definition/financial-supervision> (letöltés dátuma: 2016. II. 6.)

⁵ *Financial Times: Definition of supervision.*
<http://lexicon.ft.com/Term?term=supervision> (letöltés dátuma: 2016. II. 13.)

⁶ *Financial Times: Definition of financial supervision, uo.*

⁷ KÁLMÁN János: *A pénzügyi stabilitás „háromlábú széke” – különös tekintettel az Európai Bankunió koncepciójára*, SZE-ÁJDI, TAMOP 4.2.2b Pályázat könyve, 2.
http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0010_kotet_02_penzugyi_stabilitas_haromlabu_szeke_kalman_janos/penzugyi_stabilitas_haromlabu_szeke_kalman_janos_1_1.html (letöltés dátuma: 2016. II. 6.)

A felügyeletet a pénzügyi rendszerben megjelenő, egyfajta végrehajtó hatalomként is lehet jellemezni. A felügyeletet gyakorló szervek továbbá kapcsolatban állnak a törvényhozó hatalommal: alá vannak rendelve a jogalkotó – mely adott esetben lehet az Országgyűlés vagy a Kormány – által létrehozott jogszabályoknak. Ezenkívül a felügyeleti szervek maguk is többé-kevésbé fel vannak ruházva bizonyos jogalkotói hatáskörökkel, annak mikéntjét minden állam saját maga határozza meg.⁸ De van olyan álláspont,⁹ amely a felügyeletet például a pénzügyi rendszer infrastruktúrájához tartozókként jellemzi. Ez az az „infrastruktúra”, amelyre a pénzügyi rendszerek a megfelelő működés érdekében támaszkodhatnak, magában foglalja a szerződési jogot, a végrehajtási jogot, a könyvvizsgálói tevékenységet, prudenciális szabályokat, hatékony felügyeletet, megfelelő közzétételi követelményeket és egy jól működő fizetési és elszámolási rendszer megalkotását. A szabályozás kialakítása során pedig kulcsfontossággal bír a felelősség optimális kiosztása annak érdekében, hogy a pénzügyi rendszer hatékonyan és eredményesen működhessen.¹⁰

Más szakirodalmi vélemény szerint pedig a felügyeleti tevékenység lényege az, hogy az ártatlanság védelmének fenntartása mellett mindent kellő szigorral, de életszerűen kezelve elemezzon, értelmezzen és ellenőrizzen.¹¹

Ha tovább vizsgáljuk a felügyeletet, a társadalom védőeszközeként is meghatározhatjuk azt. Ez a létjogosultságát is megalapozhatja, hiszen a felügyeletnek meg kell védenie a társadalmat, a közösséget, mégpedig attól, hogy pénzügyi instabilitás következzen be. Tehát a társadalom azért fizeti a felügyelet működését, hogy az megóvja valamitől, egy „nagyobb bajtól” és az azzal járó társadalmi költségektől.¹²

De mitől is kell védelmeznie a felügyeletnek? Ezt főként az adott felügyeletre vonatkozó törvény által megjelölt célkitűzésekből lehet megállapítani, vannak azonban általánosan meghatározható célok is, melyek mindig érvényesek lesznek. Ilyennek tekinthető egyik oldalról a piaci szereplők jogos érdekeinek védelme, míg a másik oldalon a fogyasztók védelme, valamint magán a piacon folyó tisztességes verseny biztosítása. A pénzügyi krízisek negatív hatásait is ki kell védenie, fenn

⁸ GRÜNBICHLER, Andreas–DARLAP, Patrick: Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions, *A European Perspective*, July 2003, 3.

http://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_7_Grunbichler_Darlap.pdf
(letöltés dátuma: 2016. II. 6.)

⁹ CROCKETT, ANDREW: *Central banking, financial stability and Basel II*, Speech at the 38th SEACEN Governors' Conference, Manila, 13 February 2003.

<http://www.bis.org/speeches/sp030213.html> (letöltés dátuma: 2016. II. 7.)

¹⁰ GRÜNBICHLER–DARLAP: i. m. 3.

¹¹ ZSOLNAI Alíz: A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében, *Hitelintézeti Szemle* 2009/5, 465.

¹² FARKAS István: Pénzügyi felügyelet működési alapja, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének Stratégiája, in: *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején* (szerk.: LENTNER Csaba), Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007, 429.

kell tartania a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, valamint a pénzügyi visszaélések, illetve a pénzügyi bűnözés ellen is küzdenie kell.¹³

A felügyelet feladata ezeken túlmenően, hogy erősítsék a piaci fegyelmet, egyúttal folyamatosan igyekezzenek megoldást találni a bajba jutott bankok és a bankrendszer problémáira. Ennek akkor tudnak eleget tenni, ha fejlesztik a pénzügyi rendszerben az információk áramlását, az áttekinthetőséget, az érintett hatóságok közötti együttműködést, a pénzügyi beszámoló rendszer egységességét és a felügyelet tevékenységével kapcsolatos információk elérhetőségét.¹⁴

Akik mellett foglalnak állást, hogy a pénzügyi felügyeletre nincs szükség, ezt legtöbbször azzal indokolják, hogy a pénzügyi piacok megfelelően, jól működnek, piaci torzulások nem, vagy csak kivételes esetekben fordulnak elő, így nem indokolt fenntartani egy felügyelőt, nem éri meg a „költéseket”.¹⁵

A szükségességet azonban lényegesen több tényező támasztja alá. Ha csak a bankokra gondolunk, magukban hordozzák a „veszélyes üzem” jelleget, hiszen fizetéseket bonyolítanak le, jelentős szerepet töltenek be a gazdaságban, a tevékenységükkel kapcsolatban felmerülő problémák pedig ezáltal továbbhatnak a pénzügyi rendszerre. További szempontokat az ügyfelek oldaláról lehet említeni. Az ügyfelek általában nincsenek a kellő információk birtokában, a felügyelő szerv könnyen elérhetővé, hozzáférhetővé teheti számukra az egyes pénzügyi intézetekre és a pénzügyi termékekre vonatkozó információkat anélkül, hogy nekik kellene információt szerezniük. Természetesen sokkal nagyobb nehézséget jelentene számukra, ha az ő feladatuk lenne. Az ügyfelek tekintetében érdekvédelmi funkciót is betölt a felügyelet, hiszen rajta keresztül adatot, információt szolgáltatnak a pénzügyi intézetek, így megakadályozhatóvá válnak a visszaélések, az ügyfelek átverése. A pénzügyi termékekkel kapcsolatos ügyletek ugyanis nagyobb körültekintést igényelnek, mivel eltérnek a többi iparág termékétől.¹⁶

A modern pénzügyi szolgáltatáson nyugvó társadalomban nélkülözhetetlen a pénzügyi felügyelet, de mindenképpen össze kell kapcsolni a beszámoltathatóság követelményével. A felügyelőknak mindenkor be kell számolniuk a tevékenységükről egyrészt az Országgyűlésnek, másrészt a társadalomnak. Ennek eleget tehetnek írásbeli, szóbeli beszámoló útján, illetve a média különböző csatornáinak igénybevételével. Ily módon megbizonyosodhatnak arról, hogy a felügyelet a jogszabályokkal összhangban végzi a tevékenységét.¹⁷

¹³ Uo.

¹⁴ LIGETI Sándor: A pénzügyi felügyelet függetlensége és beszámoltathatósága. A határon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete, *Külgazdaság* LIII. évf., 2009. jan.–febr., 70.

¹⁵ LIGETI: A pénzügyi..., i. m. 63.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo. 67.

2. Az új jegybanki felügyelet kialakítása

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság következtében számos ország felülvizsgálta és megerősítette a felügyeleti rendszerét. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a makroprudenciális politikáért felelős független intézményeket jelöltek ki, másrészt szilárdabb összhangot teremtettek a mikroprudenciális és a makroprudenciális politika között. Mindkét törekvést tekintve a kulcsot a jegybankok jelentették azáltal, hogy rájuk telepítették az intézményi felelősséget a makroprudenciális, azaz a rendszerszintű kockázatokra vonatkozóan, az összhangot pedig jellemzően akként valószínűsítették meg, hogy a mikroprudenciális felügyeleti feladatkört részben vagy teljes egészében a jegybankba integrálták. Ma már alig találkozhatunk olyan európai országgal, ahol a jegybanktól teljesen elkülönülne a felügyelet.¹⁸

Különböző felügyeleti modellek léteznek, a gyakorlatban azonban általában keveredve jelennek meg, tehát több modell ismérveit is tartalmazhatja egy adott modell típus.

A legismertebb pénzügyi felügyeleti csoportosítások:

- a) *angolszász*: a bankfelügyeletet és a monetáris hatósági funkciókat egy szervezet látja el (alapintézménye a Bank of England); *kontinentális/német*: ezek a funkciók több szerv között oszlanak meg (alapintézménye a svéd biztosításfelügyelet).¹⁹
- b) *globális* vagy *partikuláris*: lényegüket tekintve hasonlóak az angolszász vagy a német modellhez, de a szakirodalomban ilyen elnevezéssel is megtalálhatóak.
- c) *nemzeti*: egy adott állam által megvalósított felügyeletről van szó, esetleg más államok közreműködhetnek benne; *nemzetek feletti*: nem kizárólag egy vagy több állam látja el a felügyeletet, hanem valamely nemzetközi intézmény,
- d) *integrált* vagy *elkülönült*: ez a felosztás a leggyakrabban használatos a szakirodalomban. Az integrált modell legfontosabb jellemzője, hogy a központi bankon belül kap helyet a mikroprudenciális felügyelet. Az elkülönült modellnek több változata is előfordulhat. Az egyik például az *institucionális/tradicionális* felfogás, mely alapján a pénzügyi piacok három szektorának felügyeletét különálló felügyelő intézmények látják el. A másik a *funkcionális nézet*, amely azon elképzelés mellett foglal állást, hogy a hatóságokon belül is el kell különíteni a felügyeletet, mégpedig a fő funkciók szerint. Vagyis egy bankon belül – ha több pénzügyi szolgáltatási tevékenységet is végez – ennek okán el kell különíteni a banki- és a biztosítási stb. szolgáltatásokat. Ezen nézet egyik változatának tekinthető az ún. „*ikertorony*” modell, vagyis egy hatóság a mikro- és makropruden-

¹⁸ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése, 1–3.

<https://www.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. II. 6.)

¹⁹ ASZTALOS László: *Biztosításügy és felügyelet – hármasszorításban*,

<http://www.biztositas.hu/Hirek-Infomaciok/Biztositasi-szemle/2007->

<szeptember/Biztositasugy-szoritasban.html> (letöltés dátuma: 2016. II. 1.)

ciális felügyet ellátásáért felelős, ezzel egyidejűleg egy másik hatóság pedig az ügyfelek védelméért.²⁰

Hazánkban is felismerték, hogy a meglévő intézménystruktúra és az eszközrendszer is jelentős hiányosságokkal rendelkezett. Az intézményrendszert illetően a PSZÁF-MNB-NGM által gyakorolt osztott felügyelet nem működött elég hatékonyan, az intézményi felelősség sem volt elég egyértelmű a makroprudenciális hatáskörök vonatkozásában. Szükséges volt továbbá az is, hogy a makroprudenciális politika célrendszere definiáltabb legyen, és jelenjen meg benne a fenntartható gazdasági növekedés biztosításának fontossága, amiben a pénzügyi közvetítőrendszer aktivitásának fontos szerepe kell hogy legyen. Az európai folyamatok, a korábbi hazai tapasztalatok és az intézményi motivációk alapján a PSZÁF teljes integrációja valósult meg a 2013. évi CXXX. törvény (a jegybanktörvény) alapján. A PSZÁF így mint önálló intézmény megszűnt, feladatait az MNB látja el. Ennek értelmében az MNB lett a makroprudenciális politika elsődleges intézményi felelőse jól elhatárolt eszközrendszerrel, valamint egyedi intézményfelügyeleti tevékenységet is ellát. A PSZÁF pénz-, tőke- és biztosítási piac felügyeletével kapcsolatos funkcióit, továbbá a fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti funkcióit is a jegybank látja el. A korábbi felügyeleti eljárás szabályok azonban lényegében változatlanok maradtak, hogy az egyes piaci szereplők az eljárási cselekményeik során ne szembesüljenek túlságosan eltérő gyakorlati változásokkal.²¹

3. Az új integrált felügyeleti modell jellemzői

Az új felügyeleti modell több területen változásokat hozott, a szabályozásból több területen is előny származott.

A makroprudenciális felügyelet területén:

- a monetáris politikában betöltött szerepéből adódóan többletinformációkkal rendelkezik a többi intézményhez képest a pénzügyi közvetítőrendszer és a reálgazdaság kapcsolatát illetően,
- a makroprudenciális politika alapját képező pénzügyi stabilitás fenntartása szoros összefüggésben van az MNB elsődleges céljával, az árstabilitás elérésével,
- egy stabil pénzügyi rendszer megléte előfeltétele annak, hogy a jegybanknak olyan kamatlépései lehessenek, amelyekkel megfelelően tud hatni a gazdasági szereplők viselkedésére,
- a pénzügyi stabilitás fenntartásához a megfelelő likviditást nyújtó politika, likviditást pedig maga a jegybank tud a bankrendszeren belül létrehozni.²²

²⁰ FEHÉR Júlia–VERES Zoltán: Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti integráció margójára – különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra, *Pázmány Law Working Papers* 2014/8, 7–8.

²¹ T/ 11474. számú törvényjavaslat a Magyar Nemzeti Bankról, indokolás.

²² *Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése*, i. m. 6.

A mikroprudenciális felügyelet területén:

- a tudás, az információk egy helyen való koncentrációja hatékonyabbá teszi a feladatok ellátását, egyúttal megvalósítható egy hatékonyabb monetáris politika,
- könnyebben információkhoz lehet jutni a piaci folyamatokról is, hiszen a jegybank a bankközi piac szereplője,
- a piacon betöltött szerepéből, ott kialakult megítéléséből adódóan, valamint erős jegybanki függetlenségével erősíti a felügyeleti feladatai ellátását, a fontos pénzügyi intézmények kontrollálását,
- a jegybank és a felügyelet közötti együttműködésből fakadó problémák megszűnnek, nem szükséges megosztani az információt, a felelőség egyértelműen meg van határozva, a célok koordinálva vannak, ezáltal az intézményen kívüli kommunikációja is következetes, egységes lehet,
- az előző pontból fakadóan a költségek is csökkennek mind állami szinten, mind a felügyelt intézményeknél,
- a jegybank pénzforgalmi felvigyázó funkciójával „rokon” tevékenység a felügyelet,
- a jegybank végső hitelezőként is szolgál, ezért még jobban motivált lehet a hatékony felügyeletre, ha pedig sor kerül végső hitelezésre, akkor már rendelkezésre állnak a hitelintézet szolvenciájára vonatkozó információk,
- az Európai Unióban is hasonló integrált felügyelet valósul meg az EKB által az ún. bankunió keretein belül.²³

A fogyasztóvédelmi felügyelet területén:

- ha pontosan meg vannak határozva a hatáskörök és a felelőség, meg lehet tenni a szükséges beavatkozásokat, így elkerülhető az „egymásra mutogatás” és a beszámoltathatóság is jobban érvényre jut,
- az előző megállapítást továbbgördítve csökken az esélye annak, hogy ugyanazon problémát több szerv is igyekszik megoldani, beleavatkozva egymás feladataiba,
- a többi intézmény felé egységes fellépés valósulhat meg,
- a mikro- és makroprudenciális felügyelet javára felhasználhatóak a fogyasztóvédelmi eszközök.²⁴

Ha nem külön-külön vizsgáljuk az egyes területek kapcsán felhozható érveket, hanem általánosan, akkor elmondható, hogy az integráció révén a felügyeletek között kialakulhat az összhang, melynek révén könnyebben lehet feltárni a kockázatokat, és megelőzni az egyedi vagy rendszerszintű pénzügyi válságokat. Ha pedig ilyen helyzet bekövetkezne, azt elméletileg rövid időn belül és sikeresen meg lehet oldani a széles körű eszköztárral. Javulnak a döntés-előkészítés feltételei, a pénzügyi közvetítőrendszer felé történő hatósági fellépés pedig ellentmondásmentesen

²³ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése, i. m. 10.

²⁴ Uo. 16.

történhet. A több külön intézmény által gyakorolt felügyelet miatti átfedések²⁵ is elkerülhetőek. Több felügyeleti hatóság megléte „felügyeleti arbitrázst” idézhet elő. Ez azt jelenti, hogy az egyes pénzügyi intézmények a tevékenységük és termékeik kialakítását úgy rendezik, hogy enyhébb felügyelet alá essenek. Az egységes felügyelet jobban ki tudja használni a rendelkezésére álló forrásokat is.²⁶ Végül, de nem utolsósorban pedig az Európai Unióban is hatékonyabban tudja hazánk a nemzeti érdekeket érvényesíteni egy egységes intézményi fellépéssel, ami azért is fontos, mert a döntéshozatal – úgymint a bankok szabályozása is – egyre inkább az uniós szint felé tolódik.²⁷

Vannak azonban az integrációs szabályozással kapcsolatos problémák. Az integrációt megvalósító *törvénnyel* és annak rendelkezéseivel szemben felhozható kritikákat egyebek mellett az EKB (elnöke) fogalmazott meg a törvénnyel kapcsolatos véleményében. Magával az integrációval alapvetően egyetértett, kifogásolta többek között a koherencia és jogbiztonság hiányát, mivel a jegybanktörvény a PSZÁF-re és annak hatásköreire történő utalásokat pusztán felcserélte az MNB-re és annak új feladataira és hatásköreire való hivatkozásokkal. Ezáltal szerinte nincs a jogbiztonság megfelelő szinten biztosítva, mivel az új integrált felügyeleti intézményi rendszerre mind az MNB, mind a felügyelet kifejezést felváltva utal a törvény, és csak néhány esetben van világosan elkülönítve.

Másik probléma az idő rövidsége abból a szempontból, hogy az új törvény elfogadása és a PSZÁF tényleges megszűnése között nem telt el elég idő, sőt a megszűnés napjával meg is kezdte az MNB az új felügyeleti tevékenységeit. Ez a pénzügyi piac szereplőinek az új rendszerre történő átálláshoz szükséges alkalmazkodási idejüket rövidítette meg.²⁸

Magát az integrációt illetően az egyes szerzők által legtöbbször említett ellenérv a függetlenséggel és annak esetleges csorbulásával kapcsolatos. Azáltal, hogy a jegybankba integrálódnak a feladatok, az MNB hatalma jelentősen megnő, s így nagyobb nyomás alá helyeződik egyrészt a politika részéről, másrészt a pénzügyi lobbizása által.²⁹ Továbbá jelentheti ez a csorbulás azt is, hogy az egyes felügyeleti feladatok ellátása hatást gyakorolhat az MNB funkcionális, intézményi és pénzügyi függetlenségére, illetve az uniós kötelezettségek teljesítésére, nem feltétlenül pozitív irányban.³⁰

²⁵ LIGETI Sándor: Egységes pénzügyi felügyelet, specializált felügyelet, *Gazdaság és Jog* 2004/6, 63.

²⁶ LIGETI: A pénzügyi..., i. m. 63.

²⁷ *Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése*, i. m. 17.

²⁸ Opinion of the European Central Bank of 7 October 2013 on the integrated Hungarian supervisory framework (CON/2013/71) by The President of the ECB, Mario DRAGHI. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2013_71_f_sign.pdf (letöltés dátuma: 2016. II. 7.)

²⁹ MÉSZÁROS B. Ádám: Az új Pszáf törvény és az EU új pénzügyi felügyeleti szervei, *Jogelméleti Szemle* 2011/3, 1.

³⁰ Opinion of the European Central Bank of 7 October 2013 on the integrated Hungarian supervisory framework (CON/2013/71) by The President of the ECB, Mario DRAGHI.

Van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint a jegybank ellentmondásba is kerülhet, ha bankfelügyeleti funkciókat is ellát, hiszen a saját maga által korábban meghatározott elvárásokat és azok megvalósítását kell felülvizsgálnia, ez pedig nehezíti a tárgyilagos megítélést.³¹ További ellenérvek a túlzott mértékű bürokrácia, valamint a „potenciális moral hazard” bekövetkezése, vagyis amikor azt hiszik az ügyfelek, hogy már nincs vagy jelentéktelen kockázat áll fenn az egyes pénzügyintézetek tekintetében.³²

Az előbbi pontban felsorolt a mikroprudenciális felügyelet mellett szóló érvek ellentételezéseit is érdemes számba venni. Ilyenek a:

- kiterjedt, szinte korlátlan felelősség és hatáskörök,
- a monetáris politikát hátrányosan is befolyásolhatja egy rossz felügyeleti döntés, hitelességét alááshatja,
- „több szem többet lát” elv,
- ha több hatóság kezében van a felügyelet, a köztük lévő „versenynek” pozitív hatásai is lehetnek,
- az együttműködési problémákat egy pénzügyi stabilitási tanács is megoldhatja,
- a végső hitelezői funkciót tekintve pedig fennállhat az ún. szabályozói foglyul ejtés, vagyis, hogy a két intézmény – a felügyelő és a felügyelt – között fennálló kapcsolatok miatt késve nyilvánítja a felügyelő az adott intézményt menthetetlennek.³³

A fogyasztóvédelem integrálásával szemben említhető, hogy háttérbe szorulhat a prudenciális felügyelet, mivel nagyobb fokú társadalmi érdeklődés övezi általában a fogyasztóvédelmet. Fordítva negatív hatások is megfigyelhetők a prudenciális felügyelet irányában, hiszen ha a tőkehelyzet javítása indokoltá válik, megsaporodhat a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen magatartások száma, amiről a Felügyelet lehet, hogy emiatt „nem venne tudomást”. Utolsó szempontként említhető az egyes területek különbözősége, ugyanis a fogyasztóvédelem eltérő célrendszerrel és kultúrával rendelkezik.³⁴

Mint látható, számos érv hozható fel az integráció mellett és ellene is. Vannak olyan szerzők is, akik csak az integrált felügyeleti modellt tartják jó megoldásnak, míg mások inkább az elkülönült felügyeleti modellt vélik követendőnek. Álláspontunk szerint mindenképpen több évnek kell eltelnie ahhoz, hogy igazoltá váljon az, hogy megfelelően, kellőképpen hatékonyan működik-e a kialakult jelenlegi rend, és beváltja-e a hozzá fűzött reményeket.

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2013_71_f_sign.pdf (letöltés dátuma: 2016.02.07.)

³¹ FEHÉR–VERES: i. m. 8–9.

³² LIGETI: A pénzügyi..., i. m. 64.

³³ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése, i. m. 10.

³⁴ Uo. 16.

4. Változások a prudenciális felügyelet területén

Az integrált felügyeleti szabályozás legjelentősebb területe a prudenciális felügyelet, amelyben jelentős változások következtek be, új jogintézmények bevezetésével. A prudenciális szabályozáson keresztül „a cél, a bankok által vállalt kockázatok minimalizálásának, pontosabban az erőforrásokkal és a tőkeellátottsággal összhangban álló szinten tartásának, továbbá a pénzügyi intézmények, valamint a bankrendszer biztonságos és egészséges működésének biztosítása³⁵. Ezt együttesen üzleti megbízhatóságnak is lehet nevezni.

Maga a szabályozás pedig a tőkére, tartalékok képzésére, a likviditásra és az eszközök koncentrációjára, a kockázatvállalásokra vonatkozó előírásokat foglalja magában.³⁶

Egyszerűsítve, azon szabályokat jelenti, amelyek „arra irányulnak, hogy a bank tevékenysége során megőrizze a szolvenciáját, ezáltal a betétesek nyugodtan tehesék a bankba a pénzüket úgy, hogy a bankbetét a kockázatkerülő befektető biztonságos megtakarítási formája legyen”.³⁷

A 2007-es pénzügyi válság nyomán világszerte felismerték, hogy a rendszerintű problémák kezelésére a meglévő szabályozás nem volt elég hatékony.³⁸ A makroprudenciális politika lényegében a pénzügyi közvetítés kilengéseinek enyhítésére való törekvést jelent, mely alapvetően preventív jellegű. Egy olyan gazdaságpolitikai területről van szó, amely még az Európai Unióban sincs teljesen kiforrva. Európai szinten az Európai Rendszerkockázati Testület feladatkörébe tartozik a kezelése, ezen intézmény 2011-ben kezdte meg a munkáját, és ennek hatására kezdődött meg tagállami szinten a makroprudenciális felügyeleti „mandátumok” kidolgozása. A testület ajánlásai³⁹ biztosították ehhez a szakmai támpontokat. Magyarországon így a 2011-ben elfogadott jegybanktörvény⁴⁰ az MNB alapvető feladatai közé sorolta az ellátását. Ekkor még nagyon korlátozott eszköztárral rendelkezett, valamint a felelősség megoszlott az MNB, a PSZÁF és a Nemzetgazdasági Minisztérium között.⁴¹

³⁵ SZAKÁL Gyöngyvér: A kereskedelmi banki tevékenység prudenciális szabályozása Magyarországon, *ÁPTF Felügyeleti füzetek 1.* Budapest, 1997, 9.

³⁶ SZAKÁL: uo.

³⁷ KREISZ Brigitta: Az európai bankfelügyeleti hatáskörök válság utáni expanzója – kérdőjelekkel, *Doktori Műhelytanulmányok Győr*, 2014, 118.

³⁸ MURÁNYI Klaudia: Institutional Changes of Financial Supervision in Hungary, *The Publications of the MultiScience – XXX. MicroCAD International Multidisciplinary Scientific Conference University of Miskolc*, Miskolc, Hungary, 2016, 1–2.

³⁹ Recommendation ESRB/2011/3 of the European Systemic Risk Board of 22nd December 2011 on the macro-prudential mandate of national authorities.

⁴⁰ 2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

⁴¹ SZOMBATI Anikó: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon, in: *Bankmenedzsment* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 128.

A makroprudenciális felügyelet a pénzügyi közvetítőrendszer egészére vonatkozó felügyeletet jelenti.⁴² Ennek érdekében az MNB áttekinti a pénzügyi rendszer stabilitását, és feltárja az esetleges rendszerkockázatokat. Az MNB-nek három alapvető célt kell szem előtt tartania a makroprudenciális politika kialakítása során: a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló-képességének növelését, a pénzügyi közvetítőrendszer fenntartható hozzájárulásának biztosítását a gazdasági növekedéshez, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető gazdasági, üzleti kockázatok feltárását és kialakulásuk megelőzését.⁴³ A rendszerkockázatok elemzésének két nagy dimenziója van. Először is térben kell vizsgálni a kockázatok szektorok közötti megoszlását, illetve azt, hogy a közvetítőrendszert milyen típusú, és mekkora mértékű kockázat fenyegeti. Az idődimenzió felismerése szintén kiemelkedő jelentőséggel bír, vagyis, hogy hogyan alakulnak a kockázatok, milyen befolyással bírnak rá a közvetítőrendszer szereplői.⁴⁴

A makroprudenciális feladatok ellátása nem veszélyeztetheti az MNB többi alapvető feladatának ellátását, valamint a Központi Bankok Európai Rendszerében fennálló tagságából eredő feladatainak ellátását. A makroprudenciális eszközök egyrészt a pénzügyi szektor cikluserősítő hatásait (prociklikusság) korlátozzák, másrészt az ún. strukturális kockázatok csökkentésével a rendszer sokkellenálló képességét fokozzák.⁴⁵ A makroprudenciális felügyelet több területet és eszközt ölel fel a jegybanki szabályozás alapján.

Az MNB folyamatosan figyelemmel kíséri a magyarországi pénzügyi közvetítők hitelezési tevékenységét, továbbá a magyarországi székhelyű vállalkozásoknak az Európai Unió másik tagállamában vagy harmadik országban végzett hitelező tevékenységét a hitelkínálat kiegyensúlyozottságát érintő rendszerszintű kockázatok csökkentése vagy kialakulásának megelőzése érdekében. Az MNB ezen kívül rendszeresen értékeli a hitelezési ciklus állapotát.

A túlzott hitelezés visszafogására szolgáló intézkedések a pénzügyi rendszer cikluserősítő magatartásának befolyásolására szolgálnak, a ciklus felszálló ágára hatnak közvetlenül.⁴⁶ Az MNB elnöke rendeletet hozhat a szükséges intézkedésekről a túlzott hitelkiáramlás kockázatainak csökkentése érdekében. Abban az esetben teheti ezt, ha a hitelkiáramlásban olyan mértékű ingadozások következnek be, melyek következtében a gazdasági növekedés üteme jelentősen eltér a hosszú távú trendtől, vagy jelentős reálgazdasági veszteség valószínűsíthető, illetve ezek bekövetkezése fenyeget. Két területen lehet ilyen rendeletet hozni: hitelfedezeti kérdésekben és jövedeleमारányos törlesztőrészletek tekintetében legfelső mérték meg-

⁴² Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdés. Vö. MURÁNYI Klaudia: Formation and Requirements of Macroprudential Regulation, in: *Doktoranduszok Fóruma* (szerk.: SZABÓ Miklós), Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc, 2015, 235–240.

⁴³ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 4. § (7) bekezdés.

⁴⁴ *MNB jelentése a pénzügyi stabilitásról, Időközi felülvizsgálat*, 2009. nov. <https://www.mnb.hu/letoltes/stabjel-2009-november-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. II. 15.)

⁴⁵ SZOMBATI: i. m. 137.

⁴⁶ Uo. 152.

tározásával. Ingatlanok esetén kockázati súlyt határoznak meg, ami alapján a hitel-fedezet meghatározható.

Az anticiklikus tőkepuffer egy időben változó rugalmas tőkekövetelmény, amelynek az a célja, hogy a gazdasági ciklusok kilengéseit a pénzügyi közvetítők tevékenysége ne erősítse fel. Az eszköz voltaképpen úgy működik, hogy a bankoknak a szokásosan elvárt tőkekövetelményen felül további kötelező tőkepuffert kell képezniük a kedvező gazdasági környezet és a túlzott hitelállomány-bővülés időszakában, amelyet recessziós időszakban felhasználhatnak.⁴⁷ Az MNB elnöke rendeletben szabályozza a képzésének a feltételeit, és honlapján közzéteszi a mértékét (az anticiklikus tőkepufferrátát). Ezt a mértéket az MNB negyedévente felülvizsgálja, és a felülvizsgálat eredményét honlapján közzéteszi előre megjelölt időpontokban.

A pénzügyi közvetítők mindig likviditási kockázatot vállalnak, hiszen a forrásaik rövidebb lejáratúak, mint az eszközeik. „Rendszerszintű likviditási kockázat az, amikor a bankrendszer szintjén jelentős likviditáshiány alakul ki, és a pénzügyi intézmények nem képesek zavartalan működésre, a források közvetítésére.”⁴⁸ Amennyiben rendszerszintű kockázatokat kell megelőzni vagy csökkenteni, az MNB elnöke rendeletben határoz a szükséges intézkedések megtételéről a hitelintézetek és befektetési vállalkozások számára. A rendeletben szabályozza az előbb említett intézmények eszközei és forrásai közötti lejáratú összhangot, a denominációs (devizanem szerinti) összhangot és a likviditás minimális szintjére vonatkozó rövid távú likviditási fedezeti követelményeket.

Az MNB meghatározza és évente felülvizsgálja a Magyarországon székhellyel rendelkező, globálisan rendszerszinten, valamint az egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetek és befektetési vállalkozások körét, és folyamatosan figyelemmel kíséri azok működését. Ezen pénzügyi közvetítők likviditási problémái ugyanis az egész pénzügyi rendszert veszélyeztethetik. Adott esetben csődjük valószínűségét csökkentő többletkövetelményekről határozhat az MNB.

A nem ciklikus, rendszerszintű vagy makroprudenciális kockázatok kialakulásának megelőzése és csökkentése érdekében az MNB elnöke rendszerkockázati tőkepufferrátát határozhat meg. Két esetben köteles az MNB a tervezetét véleményel ellátva megküldeni az Európai Bizottságnak. Ha az MNB bizonyos kitétségek esetén,⁴⁹ illetve 5% feletti mértékben kíván rendszerkockázati tőkepufferrátát előírni, akkor azt csak az Európai Bizottság előzetes jóváhagyása esetén vezetheti be. Ha az MNB 3 és 5 százalék közötti mértékben kíván rendszerkockázati tőkepufferrátát előírni, akkor azt csak az Európai Bizottság előzetes véleményének kézhezvételét követően vezetheti be. Amennyiben az első esetben rögzített véle-

⁴⁷ Uo. 158.

⁴⁸ SZOMBATI: i. m. 153.

⁴⁹ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.) 92. § (1) bekezdés b) pontja és a Bszt. 110/G. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kitétségre vagy a Hpt. 92. § (1) bekezdés a) és c) pontja és a Bszt. 110/G. § (1) bekezdés a) és c) pontja szerinti kitétségre.

ményében az Európai Bizottság ellenzi az MNB által tervezett mértékű tőkepufferráta bevezetését, akkor az MNB köteles az Európai Bizottság véleményében meghatározottaknak megfelelően eljárni. A második esetben az MNB az ellenvélemény figyelembevétele nélkül bevezetheti a tervezetében meghatározott mértékben a rendszerkockázati tőkepufferrátát azzal, hogy a vélemény figyelembe nem vételét részletesen indokolnia kell az Európai Bizottság számára.

A makroprudenciális felügyelet keretében az MNB ellát a rendszerkockázat kezelésével kapcsolatos egyéb feladatokat is, mint a rendkívüli hitelnyújtás. Ha valamelyik hitelintézet működése az egész pénzügyi rendszer stabilitását veszélyezteti, akkor az MNB-től rendkívüli hitelt kaphat. Az MNB jogosult továbbá az Országos Betétbiztosítási Alapnak, valamint a Befektető-védelmi Alapnak sürgős, rendkívüli, a pénzügyi rendszer egészének stabilitását veszélyeztető esetben hitelt nyújtani.⁵⁰

A makroprudenciális jogkör alapján bevezetett makroprudenciális szabályozó eszközök közül a bevezetése óta eltelt évek tapasztalatai alapján kiemelt jelentőséggel két eszköz bírt. Az egyik ilyen eszköz az új adóssághék-szabályok rögzítése volt, a másik a hitelintézetek devizapozícióbeli lejáratú összhangját szabályozó Devizafinanszírozás Megfelelési Mutató (DMM) megújítása. Az adóssághék-szabályok a túlzott lakossági – különösképpen a devizában történő – eladósodást hivatottak meggátolni, amely makrogazdaságilag, szociálisan és pénzügyi stabilitási szempontból is káros. A DMM szabályozásának megújításával pedig számottevően csökkent a bankrendszer túlzott devizapozícióbeli lejáratú eltéréseiből fakadó likviditási, finanszírozási rendszerkockázat és az azzal kapcsolatos külső sérülékenység.⁵¹

A prudenciális felügyelet másik területe a mikroprudenciális felügyelet, amely a pénzügyi közvetítőrendszer – az egyedi pénzügyi intézmények – felügyeletét és ellenőrzését jelenti. 2013-ban olvadt be ez a pénzügyi felügyeleti tevékenység az MNB-be. Ennek egyik szakmai indokaként a devizahitelezésből fakadó tömeges ügyfélcsődök és banki hitelezési veszteségek szolgáltak, amelyek egy hatékonyabb szervezeti rendszerben valószínűleg megelőzhetőek lettek volna (de makroprudenciális szinten is egy anticiklikus megoldás segítségével).⁵²

A jegybanktvörvény kijelöli a pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet céljait:

- a pénzügyi közvetítőrendszer működésének zavartalansága, átláthatósága és hatékonysága
- az annak részét képező személyek és szervezetek prudens működése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyelete,

⁵⁰ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 31–38. §.

⁵¹ MNB Kiadvány: *Megújult a Magyar Nemzeti Bank*, 2013–2015. <https://www.mnb.hu/letoltes/megujult-a-magyar-nemzeti-bank-2013-2015.pdf> (letöltés dátuma: 2016. II. 11.)

⁵² LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerzői és Tanácsadó Kiadó Zrt., Budapest, 2013, 196–197.

- a pénzügyi szervezetek, illetve azok egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult kockázatok csökkentése vagy megszüntetése
- a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők érdekvédelme
- a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősödése.⁵³

A mikroprudenciális felügyelet valamennyi pénzügyi közvetítőre kiterjed. A felügyeleti feladatokat két kategóriára lehet bontani. Az elsőbe az intézményi feladatok tartoznak. Ide lehet sorolni az engedélykérelmek elbírálását (például alapítási vagy tevékenységi engedély), a nyilvántartások vezetését, a pénzügyi közvetítők működésének és tevékenységének ellenőrzését és a külföldi hatóságokkal való együttműködést.

A második kategória a csoportszintű feladatokat takarja, amely a kiegészítő és a konszolidált,összevont felügyeletet jelenti.

Az új mikroprudenciális felügyeleti jogkör gyakorlása során az MNB elnökét azon jogalkotási tárgykörök rendeleti szabályozása illeti meg, amelyekre a korábbi PSZÁF elnök a hatálybalépést megelőzően jogosult volt. Lényeges változás azonban, hogy a jogforrási hierarchiában a kormányrendelettel egy szinten helyezkednek el.⁵⁴

5. Záró gondolatok

Az ideális bank, illetve bankrendszer többek között versenyző, növekedést támogató, hatékony és innovatív, átlátható és felelős, likvid, valamint tőkeerős.⁵⁵ A Magyar Nemzeti Banknak a „bankok bankjaként” számos követelménynek hatványozottan kell megfelelnie. Egy olyan bank, amely felügyeleti tevékenységet is ellát, a hatékony felügyelet elveit is érvényre kell juttatnia. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (Basel Committee on Banking Supervision)⁵⁶ már megalakulását követően publikálta a *The core principles for effective banking supervision* című alapelveket tartalmazó dokumentumot, melyet bizonyos időközönként rendszeresen felülvizsgáltak, a legutóbbi 2012-ben történt. A dokumentumok és a hozzájuk kapcsolódó módszertan célja, hogy segítséget nyújtsanak az egyes országoknak a felügyeleti rendszerek kialakításában és a fejlesztésre szoruló területek meghatározásában. A

⁵³ 2013. évi CXXXIX. törvény 4. §.

⁵⁴ T/ 11474. számú törvényjavaslat a Magyar Nemzeti Bankról; Alaptörvény 41. cikk (5) bek.

⁵⁵ FÁBIÁN Gergely–VONNÁK Balázs: Átalakulóban a magyar bankrendszer, Vitaindító a magyar bankrendszerre vonatkozó konszenzusos jövőkép kialakításához, *MNB-tanulmányok különszám 5.* <https://www.mnb.hu/letoltes/mt112-kulonszam.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 02. 11.)

⁵⁶ A G10 országok központi bankjainak a vezetői alapították 1974-ben. Formális nemzetek feletti hatásköre nincs a bizottságnak, ezért csak ajánlások (újabb elnevezéssel: szabályozási keretek) formájában határozza meg az egységes normákat a hitelintézetek nemzetközi felügyeleti gyakorlatának közelítése céljából.

rögzített elvek közül kiemelhetőek, hogy a Bizottság szerint felügyelő működése során független, átlátható eljárásokat folytat le, szilárdan irányít, megfelelő jogszabályi háttér rögzíti a hatásköreit, elszámoltatható és felelősségre vonható.⁵⁷

A szakirodalmi álláspont szerint⁵⁸ az, hogy egy intézmény „jó”-e, hét tényező függvénye. A politikai bizalom, a következetes célkitűzés, a teljesítmény és képesség, a hitelesség és minőség, a belső szervezeti kohézió, a rugalmasság és a szabályozási rendszerre gyakorolt járulékos hatások határozzák meg ezt. Az MNB tekintetében az mondható, hogy leginkább a következetes célkitűzések, a teljesítmény és képesség funkciói nem érvényesülnek maximálisan. Ez abból fakad, hogy az MNB elsődleges célja az árstabilitás fenntartása, amit nem veszélyeztethet a többi feladat ellátása, így a pénzügyi felügyeletét is ennek sérelme nélkül tudja csak megvalósítani. A képesség szempontjából pedig az ellátandó feladatok és azok mennyiségének koncentrációja problematikus, hiszen a rendszer túlterheltté válhat.⁵⁹

Az eddigi eredmények alapján úgy tűnik, hogy az integráció beváltja a hozzá fűzött reményeket. Az MNB szemléletet váltott és új módszertant vezetett be a pénzügyi intézmények felügyeletében. Fontossá vált az előrettekintő látásmód, a devianciákkal szembeni legteljesebb szigor alkalmazása, valamint a piac alakítása állásfoglalásokon és ajánlásokon keresztül. A módszertan tekintetében újdonság például az üzleti modellek fenntarthatóságának értékelése, az eszközminőség az EKB standardjainak is megfelelő szintű ellenőrzése, valamint a felügyelt intézményektől érkező adatok helyességének helyszíni ellenőrzése. A hitelintézetekkel kapcsolatos saját felügyeleti tevékenységén túl az MNB együttműködik az Európai Központi Bank átfogó vizsgálatában is (AQR), az új európai felügyeleti rendszerének bevezetéséből fakadó hazai feladatokat is megfelelő felkészültséggel teljesítette. A jegybank korszerűsítette mikroprudenciális felügyeleti eszközeit is, amelyek így már megvalósíthatják a megváltozott uniós és hazai szabályozás követelményeit (pl. CRD IV.), illetve a jövő szabályozási kihívásait is (pl. Szolvencia II).⁶⁰ Az integrált felügyeleti eszköztár révén több hitelintézet esetében tárt fel az MNB

⁵⁷ *Core principles for effective banking supervision*, September 2012.
<http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (letöltés dátuma: 2016. II. 17.)

⁵⁸ HYMAN–KOVACIC: *Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?*
http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1779&context=faculty_publications (letöltés dátuma: 2016. II. 17.)

⁵⁹ KÁLMÁN János: A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon, *Pénzügyi Szemle* 2015/1, 130–132.

⁶⁰ Az Európai Unióban a biztosítási szektorban 2016. jan. 1-jével új szabályozás lépett életbe. A rendszer alapja a kockázatalapú tőkekövetelmény-számítás, amely a normatív szabályozás helyett kockázatkezelési és matematikai módszerek bevezetésével szolgálja a biztosítók hosszú távú fizetőképességét (ún. szolvenciáját). A Szolvencia 2 (2009/138/EK irányelv) rendszer bevezetésének célja többek között az EU biztosítási piacon a belső piaci integráció mélyítése, és egy erősebb felügyeleti rendszer kialakítása. http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_39_biztositasfel%C3%BCgy/d56f5ae9-855d-4257-b82b-a0d19eb8efe5

súlyos problémákat. 2014-ben kivételes intézkedéseket hozott, ezt jól példázza a Körömend és Vidéke Takarékszövetkezet és Széchenyi Bank tevékenységi engedélyének visszavonása vagy a Fortress nevű cég esetében jogosulatlan tevékenységvégzés miatt az MNB rekord mértékű, 1,25 milliárdos bírságkiszabása. Az MNB pénzügyi piacok megtisztítását célzó vizsgálatainak, illetve az új felügyelési módszertannak köszönhetően 2015 első hónapjaiban sikerült feltárnia a Buda-Cash, a Hungária Értékpapír Zrt. és Quaestor Értékpapír-kereskedelmi és Befektetési Zrt. visszaélés-sorozatát.⁶¹ A felügyeletet ez ügyben kritikák is érték a felügyeleti vizsgálatok lefolytatásának idejét illetően, ennek köszönhetően egy új törvény⁶² született, mely legalább háromévente átfogó vizsgálat megvalósítását írta elő.⁶³ Az alkalmazott módszerek tekintetében az MNB a felügyelt intézmények adatszolgáltatásának ellenőrzése mellett az eddiginél nagyobb súlyt helyez a piaci szereplők helyszíni vizsgálatára. Az MNB emellett felügyeleti ellenőrzései során is bevezette – a piacfelügyeleti eljárásoknál már bevált – a piaci szereplők teljes informatikai adatállományának azonnali lementését (a „tükrömácsolást”). Az elmúlt évben nemcsak a hitelintézeti, hanem a biztosítók, pénztárak, pénzügyi vállalkozások és a közvetítők felügyelésének átalakulása is elkezdődött, valamint az MNB a fogyasztóvédelmi szerepét is újraértékelte.⁶⁴

Összegzésként megállapítható, hogy a pénzügyi felügyelet egy olyan kontrollmechanizmust takar, mely már bebizonyította szükségességét és létjogosultságát. Az, hogy milyen formában valósul meg, arra különféle modellek léteznek. Ezzel kapcsolatban számos szerző igyekszik a mai napig is pozitív és negatív kritikákat, érveket és ellenérveket összegyűjteni.

Az, hogy az európai pénzügyi piacok rohamos átalakuláson mentek keresztül az utóbbi három évtized során a dereguláció és az információs technológia fejlődése következtében, valamint hogy pénzügyi konglomerátumok, nemzetközi pénzügyi intézmények jelentek meg, és új pénzügyi termékek fejlődtek, kételyeket támasztott a különálló, szektorális felügyelet és a különböző nemzeti hatóságok hatékony pénzügyi piacok feletti felügyeletét illetően.⁶⁵ Az államok többsége az integrált modell mellett foglalt állást, és a jegybankon belül került kialakításra a felügyelet. Magyarország is így tett, és hosszú történelmi fejlődés eredményeképpen

⁶¹ Eredmények igazolják a pénzügyi felügyelés jegybanki integrációját, *Biztosítási Szemle* 2014.

http://www.biztositasiszemle.hu/cikk/hazaihirek/szabalyozas/eredmenyek_igazoljak_a_penzugyi_felugyeles_jegybanki_integraciojat.4228.html (letöltés dátuma: 2016. II. 15.)

⁶² 2015. évi LXXXV. törvény módosította a jegybanktv. vonatkozó részét.

⁶³ Jogi Fórum: *Szigorodik a pénzügyi szolgáltatók felügyelete – Parlament előtt a fogyasztóvédelmet erősítő törvényjavaslat.* www.jogiforum.hu/hirek/33657 (letöltés dátuma: 2016. II. 15.)

⁶⁴ Eredmények igazolják a pénzügyi felügyelés jegybanki integrációját, *Biztosítási Szemle*.

⁶⁵ HOLPAINEN, Helena: Integration of financial supervision, Bank of Finland Research, *Discussion Papers* 12/2007, 7.

<http://www.suomenpankki.fi/en/julkaisut/tutkimukset/keskustelualoitteet/Documents/0712netti.pdf> (letöltés dátuma: 2016. II. 21.)

eljutott előbb a PSZÁF-be történő integrációhoz, majd következő lépésként egy „kézben” egyesítette a felügyeletet az egyben jegybankként és központi bankként funkcionáló MNB-ben. Az MNB széles körű jogosítványokra tett szert, a prudenciális és a piacfelügyelet terén, egyúttal a pénzügyi fogyasztóvédelem és a szanálás legfőbb felelősévé is vált. Álláspontunk szerint a tágabb információbázis és az abból fakadó gyorsabb reagálás lehetősége a leginkább kiemelendő az előnyök közül, hiszen kulcsfontosságú jelentőségük lehet a pénzügyi instabilitás bekövetkezése esetén, negatívum azonban a monetáris politikából fakadó esetleges ellentmondások és a teljes mértékű függetlenség esetleges hiánya.

Az integrált felügyeletnek is kihívásokkal kell azonban szembenéznie, ugyanis monopóliumhelyzetben van a pénzügyi felügyelet egyedüli hatóságaként. Következésképpen olyan szempontok szerint kell a struktúrát és a szabályozást kialakítani, hogy a felügyelet valóban hatékonyan, „jó” felügyeletként tudja ellátni a feladatait egy olyan környezetben, ahol a rábízott feladatok sokfélék és különbözőek. Ha nem így történik, akkor az a további fejlődés útját meghosszabbíthatja, vagy akár gátját is képezheti.⁶⁶

A gyakorlati tapasztalatok azt bizonyítják, hogy egyelőre sikeres az MNB felügyelet-ellátása, remélhetőleg hosszú távon is a fejlődést és a pénzügyi stabilitást fogja szolgálni.

⁶⁶ HOLOPAINEN: *uo.*

AZ ŐSLAKOS NÉPEK JOGAINAK VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FÓKAVADÁSZAT ÉS A FÓKAVADÁ- SZATBÓL SZÁRMAZÓ TERMÉKEK IMPORTJÁNAK TILALMÁRA

MARINKÁS GYÖRGY*

Írásom célja, hogy megvizsgálja az őslakos népeket megillető jogok és az uniós jog konformitását. Figyelembe véve, hogy az Európai Unió eredetileg egy gazdasági érdekközösségként jött létre, amely kezdetekben csak a közös piac megvalósításához szükséges alap-szabadságokat biztosította, az őslakos népek számára garantált, a szabad piac elvét korlátozó külön jogok megléte nem tekinthető magától értetődőnek. A kutatásom során ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy bizonyos szempontból az EU által biztosított védelem szintje mára meghaladta az emberi jogok európai védelmének zászlóshajója, az Európa Tanács által garantált védelmet.

Kulcsszavak: őslakos, számi, Európai Unió, közös piac, Európai Unió Bírósága, előzetes tájékoztatáson alapuló szabad beleegyezés, fókavadászat

The aim of the current article is to examine the conformity of the rights of the indigenous peoples and the law of the European Union. Having regard to the nature of the European Union, which was created as an economic joint interest, aimed at the creation of the common market and only granted fundamental rights necessary to achieve this goal; granting rights for indigenous peoples, even restricting the fundamental freedoms, was not at all obvious. Nevertheless, during my research I concluded that from some aspects the protection granted by the European Union by now surpassed the protection offered by the Council of Europe, the flagship of human rights in Europe.

Keywords: indigenous, Sami, European Union, common market, Committee of the European Union, free, prior and informed consent, sealrey

Bevezetés

Jelen írásom célja, hogy megvizsgáljam, hogy az *Európai Unió* (a továbbiakban: EU) miként viszonyul az őslakos népek kérdéséhez. Az elmúlt évtizedekben az őslakos népek jogai egyre szélesebb körben nyertek elismerést, e fejlődés azonban – amint azt a korábbi cikkeimben¹ és a PhD-dolgozatomban tárgyaltam – az euró-

* Dr. MARINKÁS GYÖRGY
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem, ÁJK Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
marinkas.gyorgy@gmail.com

¹ MARINKÁS György: Őslakos népek Európában? Az európai emberi jogvédelmi mechanizmus őslakos népekkel kapcsolatos joggyakorlatának aktuális kérdései. *Debreceni Jogi Műhely* 2015/1–2, 1–15.

pai emberi jogvédelmi mechanizmus gyakorlatára csekély hatást gyakorolt; az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: EJEB) továbbra is vonakodik érdemben vizsgálni az őslakos népeket érintő ügyeket. Az EJEB hasonlóképpen viszonyul a kisebbségek beadványaihoz: amennyiben sor kerül érdemi vizsgálatra, azt alapvetően nem a diszkrimináció tilalmának szempontjából vizsgálja.

Jogos tehát a kérdés, hogy az EU, amely 1958-ban *Európai Gazdasági Közösség* (a továbbiakban: EGK) néven jött létre, vagyis a neve által sugalltan is elsősorban gazdasági érdekek mentén szerveződött, milyen védelmet képes garantálni az őslakos közösségek – és más hasonlóan, sérülékeny csoportok – számára. A kutatásom során arra a talán kissé provokatív megállapításra jutottam, hogy bizonyos szempontból az EU több figyelmet szentel az őslakos népek kérdésének, mint az emberi jogok védelmére specializálódott *Európa Tanács*. Annak érdekében, hogy ezt a megállapítást alátámasszam, először röviden megvizsgálom, hogy az *Európai Unió Bíróságának* (a továbbiakban: EuB) jogfejlesztő tevékenysége révén miként váltak az alapvető emberi jogok az EU jogrendjének részévé. Ezt követően ismertetem az EU őslakos politikáját, bemutatva a kezdeti lépéseket, valamint a ma hatályos szabályozást. Végül egy, az EuB által tárgyalt, őslakos népeket érintő ügyet elemzek, tekintve, hogy az érdekes kérdéseket feszeget, jelesen a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát, többek között az *ENSZ őslakos népek jogairól szóló deklarációjának*² (a továbbiakban: UNDRIP) kötelező erejét vagy annak hiányát.

1. Az Európai Unió és az emberi jogok általánosságban

Az EU-t létrehozó Maastrichti Szerződés³ kimondja, hogy az EU tiszteletben tartja az *Emberi jogok európai egyezményében*⁴ (a továbbiakban: EJEE) foglalt jogokat.⁵ E mondat alapító szerződésbe foglalása hosszú fejlődés eredménye: az EU elődje, az EGK alapító szerződése garantálta ugyan a munkavállalók szabad mozgását – valamint ehhez kapcsolódóan a diszkrimináció tilalmát⁶ –, tekintettel arra, hogy e rendelkezések fontosak voltak a kiépítendő közös piac működésének szempontjából; a klasszikus polgári és politikai jogokra ellenben semmilyen utalást nem találunk.⁷ A Közösségen belül fokozatosan nyert teret az a gondolat, hogy az emberi

² Az ENSZ Közgyűlés 2007. október 2-i határozata (A/RES/61/295).

³ Maastrichti Szerződés (aláírás: 1992. február 7., hatály: 1993. november 1.), *HL C* 191.; F cikk (2) bekezdés.

⁴ Az Európa Tanács, 1950. november 4-i egyezménye (hatálybalépés: 1953. szeptember 3.).

⁵ Az európai jog és a nemzetközi jog összefonódásáról részletesen lásd: SZABÓ Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend – hierarchia és összefonódás, *Állam- és Jogtudomány* 2012/2–3, 191–211.

⁶ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III. 25., hatály: 1958. I. 1.), 48. cikk.

⁷ Ludovic Hennebel szerint ennek oka, hogy „míg az Európa Tanács értékek, addig az EGK üzleti érdekek mentén jött létre”. Ludovic Hennebel professzor 2012. július 13-i előadása a Strasbourg Egyetemen.

jogok garantálása nem lehet pusztán a tagállamok belügye,⁸ valamint nem elég pusztán a Közösség gazdasági érdekei szempontjából fontos jogokat – mint például az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét vagy a munkavállalók szabad mozgását és hozzá kapcsolódóan a megkülönböztetés tilalmát – garantálni. Felismerve az alapjogok jelentőségét és egyben az effektív alapjogvédelem hiányát – valamint az ebből adódó problémákat⁹ –, az EuB – akkori nevén az EGK Bírósága – jogfejlesztő tevékenységbe kezdett,¹⁰ ezzel egy időben az EGK döntéshozó szervei előbb nyilatkozatokban erősítették meg a Közösség elkötelezettségét az emberi jogok iránt, később pedig a közösségi joganyagba is beemelték.¹¹

Érdekes kérdést vet fel az EU jogi aktusainak EJEB általi felülvizsgálhatósága, az EU ugyanis továbbra sem részes fele az egyezménynek,¹² ily módon azok nem támadhatók meg közvetlenül az EJEB előtt. Továbbá az EJEE rendelkezései nem kötik az EuB-ot. – Ennek a jelen cikkben részletesen tárgyalt ügyben¹³ döntő jelentősége volt. – Közvetve ugyanakkor, a tagállamok aktusai által felülvizsgálható az uniós joganyag, a közösségi jog érvényre juttatása ugyanis alapvetően tagállami feladat. A tagállamok által e feladat végrehajtása érdekében kibocsátott közhatalmi aktusnak azonban összhangban kell állnia az EJEE rendelkezéseivel. E jogával az EJEB – Sonnevend Pál véleménye szerint – kezdetben visszafogottan élt, a *Német Szövetségi Alkotmánybíróság* által a *Solange II* ügyben¹⁴ kialakított álláspontjához

⁸ A nyelvhasználat kérdése ennek ellenére továbbra is alapvetően tagállami kompetencia, a kisebbségi nyelvhasználat biztosítását az Európai Unió a harmadik országokon kéri elsősorban számon, amelynek eredményeként az az ellentmondásos helyzet áll elő, hogy a csatlakozni vágyó országoknak ilyen téren magasabb sztenderdeknek kell megfelelniük, mint a tagállamoknak. LÁNCOS Petra Lea: Résztvételi jogok és a nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. *Miskolci Jogi Szemle* 2009/2, 112–128, 113, 125–127.

⁹ 1974-ben az *NSZK Alkotmánybírósága* kimondta, hogy „addig amíg” – innen az ítélet elnevezése, a *Solange* – „a közösségi jog nem biztosít az alapjogoknak a német alkotmánnyal azonos szintű védelmet, addig az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot a közösségi jogi aktusok alapvető jogok szempontjából történő ellenőrzésére. *BVerfGE* 37, 271 2 *BvL* 52/71 *Solange I-Beschluß*, para. 7 (c).

¹⁰ MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a joggyakorlat fejlesztése a bíróságok részéről. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1, 97–121.

¹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, *HL C* 326.

¹² Lásd ANGYAL Zoltán–KISS Lilla Nóra: Luxembourg kontra Strasbourg – jogi akadályok az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való Unió csatlakozás útjában. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga* 2015/1, 101–119; MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. *Miskolci Jogi Szemle* 2013/1, 97–121.

¹³ EuB, C- 398/13 P., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság*, 2015. szeptember 3. (ECLI:EU:C:2015:535)

¹⁴ Német Szövetségi Alkotmánybíróság, *Solange II*, 1986. október 22. (*BVerfGE* 339.)

hasonló megközelítést választott. E hozzáállás azonban az újabb ügyek fényében változni látszik.¹⁵

Végül, de nem utolsósorban szót kell ejteni az *Európai Unió Alapjogi Chartájáról*¹⁶ (a továbbiakban: Alapjogi Charta), amelynek elfogadása révén az EU hatáskörei tovább bővültek az emberi jogok védelme terén, és amely többé-kevésbé az EJEE által garantált jogokat transzformálja kötelező erejű rendelkezésekké a közösségen belül.¹⁷

2. Az EU és az őslakos népek

2.1. Az EU őslakos politikája

Az őslakos népek kérdésével az EU intézményei az 1990-es évek végén – az őslakos népek évtizedének derekán¹⁸ –, az emberi jogok¹⁹ fontosságának alapító szerződésben való rögzítését követően kezdtek el foglalkozni. Az *Európai Unió Bizottsága* (a továbbiakban: Bizottság) 1998 májusában kiadott munkaanyaga a nemzetközi jogban végbement változásokra utalva szorgalmazta az EU és tagállamai számára – az őslakos népek érdekében történő – minél aktívabb fellépést a nemzetközi szinten. A Bizottság szerint az őslakos népek védelme a Maastrichti Szerződés rendelkezései értelmében, az EU általános fejlesztési politikája – az említett szerződés „130u” cikke által meghatározott *fejlesztési együttműködés* – keretében valósítható meg. Az őslakos közösségek védelmében történő fellépés érdekében a Bizottság a következő lépések megtételét javasolta: az őslakos népekkel való kapcsolattartás módjainak meghatározása és a kapcsolattartásért felelős személyek megfelelő irányú továbbképzése, a minél gördülékenyebb együttműködés érdekében.²⁰

Az 1998-as munkaanyagban foglaltakra reagálva, ugyanazon év novemberében az *Európai Unió Tanácsa* (a továbbiakban: Tanács) egyetértését fejezte ki azt ille-

¹⁵ SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2, 29–30; RAISZ Anikó: Az Európai Unió hatása az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerére. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tomus XXIV, 2006, 313–327.

¹⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, *HL C* 326.

¹⁷ EuB, C- 398/13 P., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság*, Főtanácsnoki indítvány, 2015. március 19, paras. 65–69.

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament részére: Az Európai Unió szerepe az emberi jogok promotálásában és harmadik világbéli országok demokratizálódásában. COM(2001) 252 final (Brüsszel, 2001. 5. 8.)

¹⁹ Az alapító szerződések egyes rendelkezései elméletben az általános emberi jogok mellett a kisebbségek védelemben részesítésére is alkalmasak lennének a gyakorlatban azonban e védelem garantálása több nehézségbe ütközik. Részletesen lásd: KARDOS Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007, 121–134.

²⁰ Working Document of the Commission of May 1998 on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States. 8–9, 15–17. http://eeas.europa.eu/human_rights/ip/docs/working_doc_98_en.pdf (2016. június 5.)

tően, hogy a közösségnek elsősorban a meglévő keretek között kell kifejtenie az őslakos közösségeket támogató tevékenységét, egyben felhívta a figyelmet az EU és a tagállamok közötti együttműködés fontosságára, a párhuzamos cselekvés elkerülése érdekében. A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy két évvel később – 2000 végén – tegyen jelentést a tanácsi határozatban rögzítettek megvalósítását illetően.²¹ A Bizottság 2002-ben terjesztette a Tanács elé a kért jelentést.²² A kétéves késés indokolását követően a Bizottság a korábbi, az uniós intézmények által kiadott – nem feltétlenül őslakos specifikus – dokumentumokat²³ idézve foglalta össze az EU őslakosokkal kapcsolatosan követendő politikáját. A Bizottság a nemzetközi sztenderdekkel összhangban rögzítette, hogy az őslakos közösségek hagyományos életmódjának megóvása kiemelt fontosságú, ennek megfelelően az EU csak és kizárólag olyan programokat finanszírozhat a jövőben, amelyekben érvényre jut az őslakos közösségek érdeke, és nem jár az érintett közösségek kitelepítésével. A fentebb említett tanácsi dokumentummal összhangban – amely kimondja, hogy „az őslakos népeket megilleti a jog, hogy megválasszák a saját fejlődésük mikéntjét, amely magában foglalja a lehetőséget, hogy nemet mondjanak olyan projektek megvalósításának, amelyek a tradicionálisan általuk lakott területeket érintenek” – a Bizottság jelentése elismeri,²⁴ hogy az őslakos népeket megilleti az *előzetes tájékoztatáson alapuló szabad bejegyzés* joga.²⁵ Ezzel összefüggésben az adott projekt őslakos közösségekre gyakorolt hatását minden esetben tanulmányozni kell annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az őslakos csoportok érdekeinek sérelme, ennek keretében kiemelten fontos az érintett közösségekkel történő konzultáció. A jelentésben a Bizottság utalt rá, hogy az EU – az őslakos népeknek a biológiai sokféleség megőrzésében játszott szerepét felismervén – aktívan részt vesz az 1992-es, a *Biológiai sokféleségről szóló egyezmény*²⁶ (a továbbiakban:

²¹ Az Európai Unió Tanácsának 1998. november 30-i határozata: Az őslakos népek a Közösség és a tagállamok fejlesztési együttműködése által kijelölt kereten belül. Paras. 7–11.

²² Az Európai Unió Bizottságának jelentése az Európai Unió Tanácsa részére, az őslakos népekkel való együttműködés folyamatáról (COM/2002/0291 final).

²³ Többek között: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on biodiversity action plan for economic and development co-operation, COM (2001) 162; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Forests and Development: the EC approach, COM (1999) 554.

²⁴ COM/2002/0291 final, paras. 2.2.

²⁵ E kijelentés mérföldkő jelentőségűnek tekinthető, az említett jog ugyanis még az emberi jogokra szakosodott emberi jogvédelmi mechanizmusok némelyikében csak nem olyan régen – a Bizottsági jelentéshez képest később – került elismerésre. MARINKÁS György: Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának mérföldkő jelentőségű ügyei: avagy a kulturális jogok védelmére alapított védelem hatékonysága, in: *Decem anni in Euroaea Unione II.: Európai és nemzetközi jogi tanulmányok* (szerk.: ANGYAL Zoltán), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015, 100–117.

²⁶ Az ENSZ 1992-es a környezetről és fejlődésről szóló konferenciáján elfogadott, a *Biológiai sokféleségről szóló egyezmény* (aláírás: 1992. június 5., hatálybalépés: 1993. december 29.), 10. cikk c) pont.

CBD) végrehajtását felügyelni hivatott munkacsoport tevékenységében, valamint több dokumentumban is foglalkozik – az egyezmény alapján – az őslakos népeket megillető jogok garantálásával.²⁷ A Közösségnek és a tagállamainak ezen túlmenően minden lehetőséget meg kell ragadniuk, hogy felszólaljanak az őslakos népek érdekében. Ennek megfelelően az ENSZ mechanizmusain belül aktívan támogatják az őslakos népek számára fontos javaslatokat. Végül, de nem utolsósorban az EU anyagilag is hozzájárul az őslakos közösségek számára fontos projektekhez:²⁸ példának okáért egy természetes élőhely megőrzését segítő program támogatásával *Botswanában*²⁹ vagy az *Őslakos Ügyek Nemzetközi Munkacsoportjának*³⁰ juttatott támogatás révén.³¹

A jelentésben vizsgált időszakon belül az EU megközelítőleg húsz millió eurót költött az őslakos népek jogainak védelmét szolgáló intézkedésekre. A következő két évre a Közösség évi körülbelül 10 millió eurót különített el az őslakos népek védelmét szolgáló intézkedések támogatására.³² A jelenlegi, többéves pénzügyi keret által az őslakos csoportok számára előirányzott keret meghatározása csak hozzávetőlegesen lehetséges, tekintve, hogy az őslakos népek jogainak védelmét az EU a meglévő programok keretein belül látja el.³³

Az EU jelenlegi őslakos politikájának alapja a Julian Burger professzor által, az *Európai Parlament Emberi Jogi Albizottságának* kérésére készített, és az albizottság 2014. szeptemberi ülésén³⁴ ismertetett tanulmány.³⁵ A szerző a tanulmányban a

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 511/2014/EU rendelete a genetikai erőforrásokhoz való hozzáféréssel és a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásával kapcsolatban a felhasználókra vonatkozó, a Nagojai Jegyzőkönyv szerinti, az Unióban alkalmazandó megfelelői szabályokról. *HL L 150/59*. Preambulum (5), (6), (10).

²⁸ COM/2002/0291 final, para. 2 [6], [23–25], [29].

²⁹ Európai Bizottság, Éves beszámoló a Botswanai projektről, 2007 (C1*4(08) D/ 171).

³⁰ Nem összetévesztendő az ENSZ Munkacsoporttal!

³¹ COM/2002/0291 final, paras. 2. [37–39], 4.

³² European Commission, Commission Staff Working Document European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002–2004; para. 1.4.3.

³³ A 2014–2020-as költségvetés az összes kötelezettségvállalási előirányzatot 959 988 milliárd, míg az összes kifizetési előirányzatot 908 400 milliárd euróban rögzíti. Az említett összegek összesen hat költségvetési fejezetbe tagolódnak. A *Globális Európa* fejezetbe tartozó tevékenységekre – idetartozik a fejlesztési együttműködés – 58 704 milliárd eurót különít el a költségvetés. A Tanács 1311/2013/EU, EURATOM Rendelete, (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (L 347/884); Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról (*HL L 77/44*).

³⁴ Európai Parlament, Emberi Jogi Albizottság, Jegyzőkönyv a 2011. szeptember 11-én 9.00–12.30 között tartott ülésről, (DROI_PV(2014)0911_2), para. 7.

³⁵ BURGER, Julian: Indigenous Peoples, Extractive Industries and Human Rights, In-depth Analysis. Directorate-General for External Policies of the Union. (EXPO/B/DROI/2013/23)

nemzetközi jogi sztenderdek ismertetését követően fogalmazza meg javaslatait. A javaslatok, a nemzetközi jogban időközben végbement változások – az UNDRIP elfogadása, az előzetes tájékoztatáson alapuló szabad beleegyezés egyre szélesebb körű elismertsége – kivételével megegyeznek a Bizottság 2002-es jelentésében foglaltakkal. Burger az UNDRIP kapcsán, az abban foglalt rendelkezéseknek a nemzeti cselekvési tervekbe történő befoglalását javasolja. Ezenfelül megfontolandónak tartja egy uniós szintű keretszabályozás kialakítását annak érdekében, hogy minden, a jövőben megvalósuló fejlesztés és beruházás összhangban álljon az őslakos népek érdekeivel.³⁶ Az eddig leírtakat összefoglalva az EU őslakos politikájának három legfontosabb pillére a következő: (i) az őslakos népek azon jogának elismerése és védelme, hogy eldöntsék a saját társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődésük mikéntjét. Továbbá (ii) bármely őket érintő projekt kapcsán a döntések meghozatalában való részvétel garantálása, végül – de nem utolsósorban – (iii) az őslakos népeknek a környezet és a természeti kincsek megőrzésében játszott szerepének elismerése.³⁷

2.2. A közös piac szabályainak és az őslakos népek jogainak konformitása

Érdekes kérdéseket vet fel az Európai Unió egyik alapelveinek számító szabad piac és az őslakos népek tradicionális tevékenységeinek összeegyeztethetősége. Az őslakosok képviselőinek fáradozása e téren meghozta az eredményét: az EU a csatlakozási szerződésekben elismerte Svéd- és Finnország nemzeti és nemzetközi jogból eredő kötelezettségeit a számik iránt, és felmentést adott az alapító szerződések bizonyos rendelkezéseinek érvényesülése alól: példának okáért a számik kizárólagos rénszarvas vadászati jogosultságot élveznek a tradicionálisan használt földjeiken.³⁸ E jogukat a 2011-ben elfogadott, *A távoli északra vonatkozó fenntartható uniós stratégia* is megerősíti.³⁹

Akadnak ugyanakkor problematikus pontok: a fókavadászat és az abból származó termékek importjának – az EU által 2009-ben bevezetett – tilalma⁴⁰ tipikusan ilyen kérdés.⁴¹ Jóllehet a szóban forgó *rendelet*⁴² és annak 2015-ös kiegészítése⁴³

³⁶ Uo. para. 6.

³⁷ BARELLI, Mauro: The Interplay between Global and Regional Human Rights Systems in the Construction of the Indigenous Rights Regime, *Human Rights Quarterly* 2010, Vol. 32, Issue 4, 969.

³⁸ A Finnország csatlakozási szerződéséhez fűzött 3. számú kiegészítő jegyzőkönyv (HL 001, 01/01/1995 P. 0001–0219).

³⁹ Az Európai Parlament 2011. január 20-i állásfoglalása az Északi-sarkvidékre vonatkozó fenntartható uniós politikáról (2012/C 136 E/14), paras. 1, 5, 7, 34–36, 48.

⁴⁰ Az Európai Parlament és Tanács 1007/2009/EK rendelete a fókatermékek kereskedelméről (HL L 286/36).

⁴¹ Az EU e téren a nemzetközi sztenderdeket követte. A nemzetközi szabályozást illetően lásd: KARDOS András: Bálnavadászat az Antarktiszon, avagy környezetvédelmi ügyek a Nemzetközi Bíróság előtt, in: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 11. kötet* (szerk.: STIPTA István), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2011, 103–125.

tartalmaz garanciákat az inuitok hagyományos életvitelének védelme érdekében – engedélyezve számukra a fókavadászatot, amennyiben azt hagyományos módszerekkel és a közösség érdekében, és az állatoknak a lehető legkevesebb szenvedést okozva végzik –,⁴⁴ a számik szerint a rendelkezés így is aránytalanul korlátozza a jogaikat. Ennek megfelelően 2010-ben az *Európai Unió Törvényszéke* (a továbbiakban: Törvényszék) előtt két megsemmisítési eljárást is indítottak, az elsőt a 2009-es rendelet hatályon kívül helyezése érdekében. A Törvényszék – az *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács* ügyben – végzésével a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította.⁴⁵ A kereset benyújtói a Törvényszék végzésével szemben fellebbezést nyújtottak be, amelyet a Bíróság elutasított.⁴⁶ A második eljárást – az *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság* ügyet – 2010-ben indították a Bizottság által elfogadott végrehajtási rendelet és az alapul szolgáló rendelet megsemmisítése iránt. A végeredmény ez esetben is ugyanaz volt: mind a Törvényszék, mind a Bíróság elutasította a kereseteket.⁴⁷ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a második ügy többek között a nemzetközi és az uniós jog közötti viszonyt is feszegeti – ideértve az EJEE és az UNDRIP uniós jogban betöltött szerepét –, a szerző érdemesnek tartja alaposabban is megvizsgálni a Törvényszék által hozott ítélettel szembeni fellebbezési eljárásban hozott ítéletet, valamint az ahhoz tartozó főtanácsnoki indítványt.⁴⁸

Az Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság ügyben a Törvényszék végzésével szembeni, a Bírósághoz eljuttatott fellebbezésükben a felperesek két jogalapot jelöltek meg: az első ezek közül tisztán uniós jogi jellegű és arra vonatkozik, hogy a korábbi eljárásokban támadott alaprendelet jogalapjául választott EK. 95. cikk – a jelenlegi, a Lisszaboni Szerződés életbe lépését követő számozás szerint EUMSZ. 114. cikk – szolgálhatott-e

⁴² Uo. Preambulum (14) (17), 3. cikk; A Bizottság 737/2010/EU rendelete a fókatermékek kereskedelméről szóló 1007/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (*HL* 216/1), Preambulum (1) (3), 3. cikk.

⁴³ Az Európai Parlament és Tanács 2015/1775/EU rendelete a fókatermékek kereskedelméről szóló 1007/2009/EK rendelet módosításáról és a 737/2010/EU bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről (*HL* 262/1).

⁴⁴ Uo. Preambulum (2) (3) (5) (7) (8), 3. cikk.

⁴⁵ EuB, T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács*, 2011. szeptember 6. (EBHT 2011 II-05599).

⁴⁶ EuB, C-583/11 P., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács*, 2013. október 3. (ECLI:EU:C:2013:625).

⁴⁷ EuB, T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet*, 2013. április 4. (EU:T:2013:215); EuB, C-398/13 P., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság*, 2015. szeptember 3. (ECLI:EU:C:2015:535) (a továbbiakban: C-398/13 P., ítélet).

⁴⁸ EuB, C-398/13 P., *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság*, Főtanácsnoki indítvány, 2015. március 19. (A továbbiakban: C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány.)

jogalapul az EU jogalkotó intézményei számára a szóban forgó rendelet megalkotására? A második jogalap arra vonatkozott, hogy a Törvényszék három esetben tévesen alkalmazta az uniós jogot, az alapjogi jellegű általános jogelvek tekintetében. Az említett három eset közül jelen írás kettővel foglalkozik, jelesen azokkal, amelyek az EJEE és az UNDRIP uniós joggal való viszonyát feszegetik. Juliane Kokott főtanácsnok az első jogalap tekintetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy tekintettel az alaprendelet meghozatalának időpontjában már meglévő, a belső piac elaprózódásával fenyegető, egymástól eltérő tagállami szabályozásokra – egyes országok tiltották, mások engedélyezték a fókatermékek forgalomba hozatalát – az uniós jogalkotó intézmények felhatalmazást nyertek arra, hogy jogalkotási eljárással szabályozzák a kérdést, és elejét vegyék a nem kívánt folyamatoknak.⁴⁹ A Bíróság ítéletében a főtanácsnoki indítványt elfogadva, a felperesek ezen irányú érvelését elutasította.⁵⁰ A második jogalapban, mint az említésre került, a felperesek arra hivatkoztak, hogy a Törvényszék nem megfelelően alkalmazta az uniós jogot az alapjogi jellegű általános jogelvek tekintetében. Véleményük szerint a Törvényszéknek az Alapjogi Charta mellett az EJEE-re is hivatkoznia kellett volna az alapjogi jellegű általános jogelvek forrásaként. Amint azonban arra a főtanácsnok felhívta a figyelmet, az EJEE formálisan nem része az uniós jognak, e tény az EuB a korábbi ítélezési gyakorlatában már rögzítette.⁵¹ Az EJEE ehelyett két fontos funkcióval rendelkezik az alapvető jogok uniós szintű védelme terén: egyrészt információkkal szolgál az Alapjogi Chartában foglalt alapvető jogok tartalma és terjedelme kapcsán, feltéve, hogy a Charta által garantált jogok megfeleltethetőek valamely, az EJEE által garantált jognak. Másrészről, az uniós jog részét képező íratlan alapjogok – EUSz. 6. cikk (3) bekezdés – legfontosabb megismerési forrásaiként szolgál. A fentiek fényében a főtanácsnok álláspontja szerint nem bizonyított a felperesek azon álláspontja, hogy az EJEE bármilyen, az Alapjogi Chartánál magasabb szintű követelményt támasztana az uniós intézményekkel szemben.⁵²

A főtanácsnok ugyanerre a következtetésre jutott a felperesek által az UNDRIP jogi jellege kapcsán kifejtettek kapcsán is: véleménye szerint az UNDRIP szövegét megvizsgálva nem állapítható meg olyan kötelező erővel bíró nemzetközi jogi szabály, amelyet az uniós jogalkotó megsértett volna. Indítványában kitért rá, az EUSz 3. cikk (5) bekezdés alapján az EU hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, ebből kifolyólag

⁴⁹ C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány, paras. 41–44.

⁵⁰ C-398/13 P., ítélet, para. 73.

⁵¹ C-501/11 Schindler Holding és társai kontra Bizottság, 2013. július 18. (EU:C:2013:522), para. 32.; C-617/10 Åkerberg-Fransson, 2013. február 16. (EU:C:2013:105), para. 32.

⁵² C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány, paras. 65–69.

– az EuB ítélkezési gyakorlata⁵³ által is alátámasztottan – az EU bármely uniós jogi aktus elfogadása közben köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, ideértve a nemzetközi szokásjogot is. Bár az említett rendelkezés és az UNDRIP 19. cikke – felületesen szemlélve – akár alapot is adhatna ilyen feltételezéseknek, az UNDRIP ugyanúgy, mint a többi, az ENSZ Közgyűlése által elfogadott nyilatkozat, nem bír jogi kötőerővel, amelyet a szóban forgó dokumentum preambuluma is megerősít.⁵⁴ A főtanácsnok véleményét alátámasztja az *Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya* (a továbbiakban: ENSZ Alapokmány) 10. cikke – amelynek értelmében a Közgyűlés által elfogadott határozatok nem bírnak kötelező erővel⁵⁵ –, valamint az *ENSZ Jogügyi Hivatala* által 1962-ben, az ENSZ EJIB kérésére adott értelmezése, a Közgyűlés által elfogadott deklarációk jogi jellegét illetően. A jogügyi hivatal a következő megállapításra jutott: a deklaráció egy formális és ünnepélyes dokumentum, amelyet nagy jelentőségű és hosszú távon érvényes elvek rögzítésére használnak. Jogi jellegét tekintve a deklaráció semmiben sem különbözik az ajánlástól, egyik sem bír kötelező erővel, ugyanakkor tekintettel a deklaráció ünnepélyes és kivételes jellegére, és az ebből következő jelentőségére, valószínűsíthető, hogy az abban foglaltakat az államok nagyobb eséllyel hajlandóak követni és betartani.⁵⁶

A másik indok, amelyre alapozva a főtanácsnok elvetette az UNDRIP kötelező jellegét, az a szokásjogi jelleg hiánya, vagyis véleménye szerint az UNDRIP nem tekinthető a meglévő szokásjog kodifikációjának.⁵⁷ Véleménye alátámasztása érdekében – többek között – az *ICJ északi-tengeri kontinentális talapzat ügyében* hozott ítéletet⁵⁸ idézi, valamint arra hivatkozik, hogy az UNDRIP elfogadásakor több – jelentős számú őslakos közösséggel rendelkező – állam kifejezetten tiltakozott a deklaráció elfogadása ellen. A főtanácsnoki vélemény e része, vagyis a szokásjogi jelleg tagadása – a főtanácsnok többi kijelentésével szemben – a jelen írás szerzője szerint legalábbis vitatható: több, az őslakosok jogaival foglalkozó szakértő szerint az UNDRIP bizonyos elemei a már meglévő szokásjogot tükrözik vissza. A 2007-es UNDRIP javarészt olyan jogokat kodifikált, amelyeket az államok – vagy legalábbis túlnyomó többségük – elismernek vagy elfogadnak, vagy a gyakorlat eddigi alakulása alapján, várhatóan el fognak fogadni.⁵⁹ Ami az

⁵³ C-366/10, Air Transport Association of America és társai, 2011. december 21. (C:2011:864).

⁵⁴ C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány, paras. 86–89.

⁵⁵ *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya* (San Francisco, 1945. június 26.), 10. cikk.

⁵⁶ ENSZ GSZT, U.N. Econ. & Soc. Council [ECOSOC], Mar. 19–Apr. 14, 1962, *Report of the Commission on Human Rights, 11* 105, U.N. Doc. E/3616/Rev.

⁵⁷ C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány, para. 90.

⁵⁸ ICJ, Északi-tengeri kontinentális talapzat ügyében hozott ítélet (1969. február 20.).

⁵⁹ STAMATOPOULOU, Elsa: Taking Cultural Rights Seriously: The Vision of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. In: ALLEN, Stephen–XANTHAKI, Alexandra

UNDRIP ellen szavazó országokat érinti, a főtanácsnoki vélemény publikálásának időpontjáig az összes megváltoztatta a korábbi álláspontját, és elfogadta az UNDRIP kötelező erejét.⁶⁰ További megerősítésként szolgál a *Nemzetközi Jogi Egyesület (International Law Association)* 2012-es határozata,⁶¹ amelyben deklarálja, hogy az UNDRIP – habár nem tekinthető tiszta szokásjogi kodifikációnak – olyan nemzetközi szokásjogi szabályokat rögzít, amelyek a nemzetközi jogban szokás szerint kötik az államokat.⁶² E szabályokat pedig – az EuB álláspontja szerint – az EU, hatáskörei gyakorlása során, köteles tiszteletben tartani.⁶³

A főtanácsnok az UNDRIP unióra nézve kötelező erejének hiányát, a szokásjogi jelleg megkérdőjelezése mellett, az *NTN Toyo Bearing* ítélet,⁶⁴ valamint a *Fediol-ügyre*⁶⁵ történő utalás révén támasztotta alá, emlékeztetve rá, hogy az UNDRIP nem az NTN Toyo Bearing ítéletben tárgyalt olyan, az Unió által létrehozott általános és kötelező erővel bíró jogi keret, amelynek betartására az Unió köteles.⁶⁶ Nem áll fenn továbbá a *Fediol-ügyhöz* hasonló tényállás sem, vagyis annak ellenére, hogy az alaprendelet a preambulumban kifejezetten hivatkozik az UNDRIP-re, e hivatkozás célja nem az, hogy magánszemélyekre nézve jogokat alapítson.⁶⁷

Az EuB ugyanúgy, mint a legelső jogalap tekintetében, a másik két, a jelen cikkben ismertetésre került jogalap tekintetében is a főtanácsnoki indítványban tett javaslatoknak megfelelően döntött, elutasítva a panaszos felek fellebbezési kérelmét.⁶⁸

Konklúziók

Az európai integráció hosszú utat tett meg, mire gazdasági érdekek mentén létrejött, a közös piac működésének biztosítását szolgáló közösségből az emberi jogok

(eds.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Hart Publishing, Oxford, 2011, 387–412. (a továbbiakban: STAMATOPOULOU); VAN GENUGTEN, Williem: Protection of Indigenous Peoples on the African Continent: Concepts, Position Seeking, and the Interaction of Legal Systems, *American Journal of International Law* Vol. 104, No 1 (2010), 29–65, 51.

⁶⁰ HANSON, Erin: *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.

<http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/global-indigenous-issues/un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html> (2016. június 5.)

⁶¹ ILA, Resolution, No. 5/2012: Rights of Indigenous Peoples.

⁶² Uo. para. 2.

⁶³ C-398/13 P., ítélet, para. 50.

⁶⁴ C-113/77, *NTN Toyo Bearing kontra Európai Közösségek Tanácsa*, 1979. március 29. (ECLI:EU:C:1979:91)

⁶⁵ C-70/87, *Fediol kontra Európai Közösségek Bizottsága*, 1989. június 22. (ECLI:EU:C:1989:254)

⁶⁶ C-113/77, *NTN Toyo Bearing*, para. 21.

⁶⁷ C-398/13 P. főtanácsnoki indítvány, paras. 90–91.

⁶⁸ C-398/13 P., ítélet, para. 96.

védelmének elkötelezett híve lett. A gondolat, hogy az emberi jogok nem lehetnek pusztán a tagállamok belügyei, valamint nem elég kizárólag a Közösség gazdasági érdekei szempontjából fontos jogokat – mint például az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét vagy a munkavállalók szabad mozgását és hozzá kapcsolódóan a megkülönböztetés tilalmát – garantálni, fokozatosan nyert teret. Felismerve az alapjogok jelentőségét és egyben az effektív alapjogvédelem hiányát, az EuB jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, ezt látva a Közösség alapjogvédelmének hatékonyságát kétségbevonó államok megváltoztatták korábbi álláspontjukat: elismerték, hogy a közösség képes a tagállamok alkotmányában garantált alapjogvédelemmel azonos szintű védelmet garantálni.

Az őslakos népek jogaival, amely az emberi jogok egy speciális területét képezi, az EU az 1990-es évek végén kezdett el érdemben foglalkozni. Kezdetekben az őslakos népek védelmét és felzárkóztatását célzó törekvések a fejlesztési politika részeként valósultak meg. Rövid időn belül azonban, az őslakosokat megillető kérdések meghaladták a kereteket, és az EU intézményei a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően szabályozták az őslakos népek kérdését, többek között garantálva az előzetes tájékoztatáson alapuló szabad bejegyzés jogát minden, az EU területén élő őslakos nép számára. A jelenleg érvényes stratégiát az őslakos népek jogaiban járatos Julian Burger professzor dolgozta ki, amely ebből kifolyólag megfelel a nemzetközi sztenderdeknek, továbbá több előreutató javaslatot is tesz az őslakos népek védelmének hatékonnyá tétele érdekében: többek között az UNDRIP rendelkezéseinek a beépítését a nemzeti cselekvési tervekbe, valamint egy uniós keretstratégia kidolgozását. A szerző véleménye szerint, a jelen írásban ismertetett dokumentumokban rögzített intézkedések és csatlakozási szerződésekben garantált kivételek biztosítása révén az EU bizonyos szempontból meghaladta az Európa Tanács által az őslakos népek számára garantált védelmet.

A szerző a fentiek ellenére úgy véli, hogy akadnak problematikus pontok, például az őslakos népeknek az általános társadalmi kérdésekben csekély meghatározó ereje – az EU őslakos stratégiája ugyanis csak a konkrét, őket érintő projektek esetén garantálja a beleszólás lehetőségét –, valamint egyes a közös piac működéséből eredő sajátosságok. Utóbbira példa a fókavadászat és az abból származó termékek importjának tilalma. A szerző szerint vitán felül áll az adott kérdés szabályozásának szükségessége, valamint az, hogy az uniós jogalkotó intézményeknek kötelessége volt az adott kérdést szabályozni. A felperesek többek között erre is hivatkoztak az EU Törvényszéke és a Bírósága által is elutasított beadványukban. A szerző véleménye szerint az EuB döntése megfelel a hatályos uniós joganyagnak és a saját korábbi ítélkezési gyakorlatának. Jóllehet az ítéletnek vannak vitatható pontjai, példának okáért az UNDRIP szokásjogi jellegének tagadása. Tény, hogy nem tekinthető tiszta szokásjogi kodifikációnak, azonban a szakirodalom egy része egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy egyes részei a már meglévő szokásjogot rögzítik. Jelen cikk szerzője is ez utóbbi álláspontot osztja.

A szerző véleménye szerint, ennek megfelelően az EU jogalkotó intézményei számára megfontolandó lenne olyan rendelkezések meghozatala, amelyek garantálják az UNDRIP rendelkezéseinek – ha nem is kötelező erővel való felruházását, de

annak – mind teljesebb figyelembevételét. E folyamatot elősegítendő a szerző cél-szerűnek látja az őslakos csoportok bevonását az EU jogalkotási folyamatába. Jelenleg ugyan ez az a terület, ahol az uniós sztxenderdek elmaradnak egyes – őslakos közösséggel rendelkező – tagállamok hasonló szabályozásai mögött.

A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM SZABÁLYOZÁSA

MURÁNYI KLAUDIA*

A tanulmányban arra keresem a választ, hogy a szabályozás milyen keretet biztosít a transzparencia elvének érvényesüléséhez a pénzügyi fogyasztóvédelemben. A szakirodalom alapján a 2008-as pénzügyi válság egyik oka az átláthatatlan működés, éppen ezért szükséges annak mindenre kiterjedő szabályozása. A teljesség igénye nélkül foglalkozom a témával kapcsolatban felmerült elméleti kérdésekkel, majd ezt követően a magyar szabályozás vizsgálatát a felügyeleti tevékenység végzésével összefüggésben tekintem át. Az átláthatóság kérdésével az uniós szabályozás is foglalkozik, ezért bemutatom a legfontosabb rendeletet és irányelveket, valamint az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát. Az amerikai szabályozás elemzésére azért kerül sor, mert jelentős szerepet játszik a globális pénzügyi rendszerek alakulásában.

Kulcsszavak: pénzügyi fogyasztóvédelem, átláthatóság, Magyar Nemzeti Bank, MiFID II., MiFIR, Európai Unió Bíróságának joggyakorlata, Dodd-Frank-törvény

In the study I am looking for an answer how can insure the regulation the enforcement of the principle of transparency in financial consumer protection. Based on the literature one of the reason of the financial crisis is the non-transparent operation that is why it is necessary to regulate in the comprehensive way. I deal without completeness the theoretical issues revealed in connection with this topic, thereafter I overview the examination of the Hungarian regulation in context of supervisory activities. The EU legislation also deals with the issue of transparency thus I present the most important regulation and directives, as well as the legal practice of the Court of Justice of the European Union. The analysis of the US legislation was made because it plays a significant role in the evolution of the global financial system.

Keywords: financial costumer protection, transparency, National Bank of Hungary, MiFID II., MiFIR, the legal practice of the Court of Justice of the European Union, Dodd-Frank-Act

Bevezető gondolatok

A pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatban fontos részletesebben meghatározni annak bizonyos elemeit, elsőként a fogyasztó fogalmát szükséges megadni. Jelenleg a fogalmat megtalálhatjuk a fogyasztóvédelmi törvényben (továbbiakban: Fgytv.), a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényben, vala-

* dr. MURÁNYI KLAUDIA
nappali tagozatos PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Tanszék,
muranyi.klaudia90@gmail.com

mint az új Polgári Törvénykönyvben is, azonban 2014. január 1-jétől kezdve a pénzforgalmi törvény¹ és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény vonatkozó rendelkezései² – mely törvények meghatározzák a vagyoni viszonyokat – is az új Ptk. fogalmát³ alkalmazzák.

A pénzügyi fogyasztóvédelem speciális jogterületnek mondható, mert a Fgytv. a saját hatálya alól is kizárja azokat a pénzügyi szolgáltatási tevékenységeket, amelyeket a Magyar Nemzeti Bank felügyel.⁴ Másrészt a pénzügyi, befektetési vagy biztosítási szerződések speciális jellegűek, a szabályozáshoz és a felügyelethez is speciális szakértelem szükséges.⁵

A pénzügyi fogyasztó és a pénzügyi szervezetek, tehát az alanyok között információs aszimmetria figyelhető meg, mely aszerint csoportosítható, hogy a termék jellegéből fakad, vagy az alany oldalán adódik. A termék jellegéből fakadó információs aszimmetria lehet a szerződés nagy összege és hosszú lejárat, összetett feltételrendszere, átláthatatlan költségstruktúrája, a termék minőségének megismerése vagy félreértékesítése. Az alany oldalán különbséget kell tenni aközött, hogy pénzügyi fogyasztóról vagy pénzügyi szervezetről van-e szó. A pénzügyi szervezetek koordinált, szabályozott piacon jelennek meg, gazdasági erővel rendelkeznek, és magas szintű szakmai (gazdasági/jogi) ismeretekkel rendelkeznek. A pénzügyi fogyasztók nem rendelkeznek ugyanezen ismeretekkel, őket az ismerethiány és a gyenge érdekérvényesítő képesség jellemzi. Nagyon fontos tényező a bizalmi faktor, amellyel a fogyasztónak minden esetben rendelkeznie kell a szervezettel szemben, bízniuk kell abban, hogy számukra a legjobb, legmegfelelőbb ajánlat érkezik.⁶

A pénzügyi fogyasztóvédelem jelentősége leginkább a 2008-as pénzügyi válság, valamint az azt követő időszakban mutatkozott meg. A válság következményeként megjelenő veszteségek jórészt a fogyasztókat érintették, illetve nyilvánvalóvá vált, hogy az aszimmetria a két szereplő között egy kiszolgáltatott, függőségi viszonyt eredményezett.⁷ A pénzügyi válságot követően Magyarországon két, pénzügyi fogyasztóvédelem szempontjából fontos problémakör merült fel, melyek a devizahitelezés és a befektetési szolgáltatókkal kapcsolatos problémák.

¹ 2009. évi LXXXV. törvény 2. § 10. pontja (továbbiakban: Pftv.).

² 2013. évi CXXXIX. törvény 81. § (2) (továbbiakban: MNB tv.).

³ Az új Ptk. rendelkezése szerint fogyasztó: *a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eső természetes személy* [2013. évi V. törvény 8:1. § (1) bek. 3. pontja].

⁴ 1997. évi CLV. tv. 1. § (2) bek.

⁵ CZAJLIK István–HORVÁTH Anna–SZ. PAP Judit: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem, in: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, 433.

⁶ CZAJLIK–HORVÁTH–SZ. PAP: i. m. 432. és NAGY Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései*. http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/207_223_Nagy_A.pdf (2015. II. 1.) 216–218.

⁷ CZAJLIK–HORVÁTH–SZ. PAP: i. m. 432.

1. A hazai pénzügyi fogyasztóvédelem felügyeleti szintű szabályozásának egyes elemei

Az állam és a háztartások eladósodása miatt Magyarország sérülékennyé válása már a pénzügyi válságot megelőző időszakban is megfigyelhető volt. A pénzügyi rendszer szabályozásában és felügyeletében jelen levő hiányosságok is szerepet játszottak a háztartások túlzott eladósodásában és a devizahitelek elterjedésében. Szükség van arra, hogy a rendszerszintű kockázatok beazonosíthatóak legyenek, a megelőzésre, valamint megjelenésük esetén csökkentésre megfelelő intézményi struktúra és eszközök álljanak rendelkezésre. Ezen feladat megvalósulása a makroprudenciális keretrendszeren belül lehetséges, azonban eltérő megoldások születtek a struktúra kialakítására. A Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) álláspontja az volt, hogy meg kell erősíteni a makroprudencia tényezőit (intézmény és eszközök), valamint a felügyelet és a jegybank integrációjára van szükség. A makroprudenciális keretrendszernek az egyedi (mikroprudenciális) szintű felügyeleti munkában is meg kell valósulnia. Az intézmények integrációja által megvalósult a pénzügyi felügyeleti funkciók megerősítése, az MNB 2014. január 1-jétől kezdve ellátja a mikroprudenciális felügyeletet, meghatározza a makroprudenciális politika elemeit, fogyasztóvédelmi feladatokat is végez, valamint a piac-, tőke- és biztosításfelügyeleti funkciók is integrálódtak a szervezetébe.

A pénzügyi fogyasztóvédelem és a prudenciális felügyelet egy intézmény keretein belüli feladatellátása mellett vagy ellen számos érv szól. Mellette érvnek tekinthető, hogy a fogyasztóvédelmi eszközök használhatóak mikro- és makroprudenciális célokra, kisebb annak az esélye, hogy a szükséges beavatkozások elmaradnak, mert nincsenek kellően elhatárolva a felelősségi vagy hatásköri kérdések, így a duplikáció is elkerülhető, illetve egységes fellépés valósulhatna meg. Ellene érvnek vehetjük számításba, hogy eltérő a felügyeleti megközelítés, a célrendszer vagy a kultúra, valamint mind a két terület sérülhet azáltal, hogy a különböző érdekek hogyan alakulnak. A prudenciális felügyelet sérülhet, mivel nagyobb közfigyelem övezi a fogyasztóvédelmet, a fogyasztóvédelem sérülhet, ha a tőkehelyzet javítása miatt inkorrekt magatartásokkal lépnek fel az intézmények. Hazai szinten jelentős érvek szóltak az integráció mellett, mivel a fogyasztóvédelem problémái mikro- és makroprudenciális jelentőségű, adódóan a lakosság pénzügyi kultúrájának alacsony szintjéből, illetve a fogyasztóvédelmi eszközök alkalmasak a prudenciális problémák kezelésére.⁸

A PSZÁF elnökének 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlása tartalmazza a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elveket. Az ajánlás a pénzügyi fogyasztók és a pénzügyi szervezetek közötti egyenlőtlenségeket próbálja egyensúlyozni azáltal, hogy összegzi a fogyasztóvédelmet érintő szabályozó eszközöket, illetve újabb elveket fogalmaz meg a fogyasztói érdekek teljes körű érvényre juttatása érdekében. Az ajánlás létrejöttét a válsággal kapcsolatban kialakult bizalom-

⁸ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése (Új szabályozói eszközök MNB-hez rendelése és a PSZÁF MNB-be integrálása).
<http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. V. 12.) 1–16.

vesztés indukálta, a fogyasztó magatartása rendszerszintű kockázatot hordoz magában. Általános fogyasztóvédelmi elveken belül kiemeli a fogyasztót, aki észszerűen tájékozott természetes személy, érdekeit csak korlátozottan képes képviselni, valamint a szolgáltatók felelősen működnek velük szemben. Kiemelt, speciális elvként jelenik meg a transzparencia növelése, az információs aszimmetria csökkentése, a tisztességes szerződési feltételek, az átlátható díj- és költségszabás, a fogyasztóvédelem érvényesülése az intézmény működési rendszerében, valamint a felkészülés egy esetleges rendkívüli eseményre.⁹

Az MNB folyamatosan felügyeli a piaci folyamatokat, ha szükséges, a szabályozó eszközöket változtatja, vagy újakat vezet be. A fogyasztóvédelemmel kapcsolatosan jogszabályi rendelkezések és ajánlások megalkotásával a célja, hogy a fogyasztó kárára történő visszaéléseket megelőzze, megvalósuljon a tisztességes piaci magatartás és az intézményi tájékoztatás.¹⁰

A MNB 2014–2019-re vonatkozólag öt pilléren nyugvó felügyeleti stratégiát dolgozott ki, ebben kiemelt értéknek a stabilitást és a bizalmat nevezik meg. Maga a stratégia a mikro- és makroprudenciális felügyeletre, a szanálásra, a fogyasztóvédelemre és a piacfelügyeletre vonatkozik. Intézményi célként került meghatározásra, hogy erőteljesebben megvalósuljon a fogyasztói érdekek védelme, azáltal, hogy a tisztességtelen szolgáltatókkal szembeni azonnali fellépés és szigorú szankcionálás realizálódjon, valamint a pénzügyi kultúra fejlesztése és terjesztése is kiemelt jelentőségű. Biztosítani kell, hogy a pénzügyi piacon kizárólag engedéllyel rendelkező szereplők vegyenek részt, valamint a működés transzparens és megbízható legyen. A pénzügyi fogyasztóvédelem területén fontos az aktív szerepvállalás, a termékkockázatok azonosítása és kezelése, a kiszolgáltató társadalmi csoportok kiemelt védelme és a professzionális ügyfélszolgálat. Külön kerül kiemelésre a pénzügyi kultúra fejlesztése, amely a pénzügyi tudatosság kialakítása, fejlesztése miatt releváns mind a két oldalon, valamint a közoktatás keretein belüli pénzügyi képzés elterjedését hangsúlyozzák, illetve tájékoztató és oktatási anyagok elkészítését is.¹¹ Az MNB a 2014–2016-ra vonatkozó Társadalmi felelősségvállalási stratégiájának szintén az egyik eleme a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése, melynek

⁹ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról. <https://www.mnb.hu/letoltes/2011-iv-29> (letöltés dátuma: 2016. V. 11.)

¹⁰ *Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2015.* <http://www.mnb.hu/letoltes/fogyasztovedelmi-jelentes-2015-hun-digitalis.pdf> (letöltés dátuma: 2016. III. 27.) 11–15. Ilyen jogszabályi rendelkezések, ajánlások például: az MNB rendeletei az elszámolás, forintosítás és szerződésmódosulás tárgyában, módosították a panaszkezelési rendeletet [28/2014. (VII. 23.) MNB rendelet], a biztosítási termékekkel kapcsolatos ajánlást [5/2015. (V. 5.) számú ajánlás], a nyugdíjbiztosításokról szóló ajánlást [2/2014. (V.26.) számú ajánlás], illetve Aktualizált Magatartási Kódexet stb.

¹¹ Felügyeleti stratégiai ábra. https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2423424/14_07_31_Felugyeleti_strategia_abra.pdf (letöltés dátuma: 2015. V. 17.)

érdekében az MNB szervezetén belül Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központ kezdte el a működését, amely a fogyasztói jogok érvényesítését és a pénzügyi tudatosság terjedését segíti.¹²

2. Az Európai Unió pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szabályozása

Az Európai Unióban a fogyasztók biztonsága és jogaik érvényre juttatása elsőséget élvez a különböző szakpolitikákon belül. A pénzügyi fogyasztóvédelem fontossága abból ered, hogy a pénzügyi szolgáltatások elterjedésével a hétköznapi életben meghatározó szerepet tölt be. Az uniós szabályok a pénzügyi szolgáltatások kapcsán magas szintű átláthatóságot biztosítanak, illetve az egyértelmű és átfogó tájékoztatás szükségességét hirdetik. Jelenleg a szabályozás kiemelt területei a következők: fizetési számlák, fogyasztói hitelek, lakáscélú jelzáloghitelek, a befektetési szolgáltatások, valamint a biztosítási- és nyugdíjrendszerek.¹³

Az uniós jogforrások a fogyasztó fogalmát azonos módon határozzák meg, azonban folyamatos változáson megy át szerződések köre, amelyekben eszerint értelmezhető. Elsőként a 93/13/EGK irányelve rögzítette kifejezetten a fogyasztó fogalmát, megállapította, hogy a természetes személyek köre tartozik ide.¹⁴ Az irányelv a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szól, és az eladó vagy szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződéseket tárgyalja, nem tesz külön említést a pénzügyi szolgáltatásokról vagy pénzügyi szerződésekről. A 2008/48/EK irányelv,¹⁵ amely a fogyasztói hitelmegállapodásokról szól, ezt a fogalmat veszi át, és így kiterjeszti – az addig jellemzően árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződésekben felmerülő fogyasztó fogalmat – a fogyasztói hitelekre. A 2014/17/EU irányelv – amely a 2008-as irányelv módosítása – nem változtat a fogyasztó fogalmán.¹⁶ A fogyasztóval kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy bizonyos követelményeket, gondossági mércét is támasztanak velük szemben, az Európai Bíróság C-26/13. számú ügy 74. pontjában egy általánosan

¹² *Tudás és érték, Társadalmi felelősségvállalási stratégia 2014.*
<https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf> (letöltés dátuma: 2016. V. 23.) 45–47.

¹³ *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Fogyasztói ügyek.*
http://europa.eu/pol/cons/index_hu.htm (letöltés dátuma: 2016. V. 25.) 8–9.

¹⁴ *Fogyasztó: minden olyan természetes személy, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén.* A Tanács 93/13/EGK irányelve 2. cikk b) pont.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0013:hu:HTML> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve 1. Fejezet, 3. cikk a) pontja.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008L0048> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról 4. cikk, 1. pont.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0017&from=HU> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztót fogalmaz meg a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban.¹⁷

Az Európai Unióban bekövetkezett fogyasztóvédelmi szabályok változása már a 2008-as pénzügyi válságot megelőzően is megfigyelhető. A szabályozásban bekövetkezett változások nem jelentenek feltétlenül közvetlen fogyasztóvédelmi szabályokat, hanem rendeleti vagy irányelvi szinten is a transzparencia megvalósulását propagálják, például az adatszolgáltatási, tájékoztatási kötelezettség vagy a szigorúbb engedélyezési, felügyeleti eljárások által.

Az egyik jelentősebb szabályozásbeli változás 2004-re tehető, amely módosította vagy éppen hatályon kívül helyezte az addigi joganyagokat. A MiFID (=Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve) célja a befektetési szolgáltatások és a szabályozott piacok közösségi jogi keretének megerősítése. Ezenkívül a két fő célkitűzésként jelölték meg az engedélyezett közvetítők tevékenységére vonatkozó harmonizált követelmények meghatározása által a befektetők védelmét és a piac integritásának megőrzését, illetve a pénzügyi piacok tisztességességének, átláthatóságának, hatékonyságának és integrációjának előmozdítását, amely fokozottabb támogatást érdemel. Az irányelv részletesen meghatározza, hogy mely piaci szereplők tartoznak a hatálya alá, az ügyfél fogalmának meghatározása szerint mind a természetes, mind pedig a jogi személyek ide értendők. Ezen kívül részletesen szabályozza a befektetési vállalkozások engedélyezési eljárását és annak feltételeit. Annak érdekében, hogy a védendő célkitűzések valóban megvalósuljanak, a nemzeti hatóságok között fokozott együttműködést vár el, valamint a befektetők (tehát ügyfelek) védelmének erősítése miatt hatékony és valós idejű mechanizmusok jöjjenek létre, értve ez alatt például a kivizsgálás, felelősségre vonás menetét.¹⁸

2014-es évben számos jelentős szabályozási folyamat ment végbe uniós szinten a pénzügyi, gazdasági életben. Fontos kiemelni a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális követelményeinek szabályozására vonatkozó rendeletet (CRR) és a prudenciális felügyeletre vonatkozó irányelvet (CRD IV.), a Market

¹⁷ Európai Bíróság C-26/13. számú ügyben hozott ítélete.

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=HU&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=151524&occ=first&dir=&cid=434246 (letöltés dátuma: 2016. V. 12.)

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32004L0039> (letöltés dátuma: 2016. V. 22.), valamint a témáról lásd bővebben: HAJNAL Zsolt: *A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályok aktuális változásai az Európai Unió jogalkotási folyamatainak tükrében.*

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/ a_penzugyi_fogyasztovedelmi_szabalyok_aktualis_valtozasai_az_europai_unio_jogalkotasi_folyamatainak_tukreben/ (letöltés dátuma: 2016. V. 25.)

Abuse Directive (MAD, MAD II), amely a piaci visszaélésekre vonatkozó büntetőjogi szankciókat tartalmazza, de a tőkepiacok vonatkozásában is megjelenik a MiFID II./MiFIR.¹⁹

Az új jogi szabályozás két különböző jogi eszközből áll: egy irányelvből és egy rendeletről, melyek együttesen teremtik meg a befektetési vállalkozásokra, a szabályozott piacokra és az adatszolgáltatókra vonatkozó követelményeket szabályozó jogi keretrendszert. A rendeletet az irányelvvvel együtt kell értelmezni.²⁰

A MiFID II.²¹ és a MiFIR²² a pénzügyi piacokon bekövetkezett változásokra adott válasz lehet, melyeket a gyors technológiai fejlődés is indukált. A MiFID II. célja egy egységes piac létrehozása, amely a befektetőknek hatékonyabb védelmet biztosít és a befektetési vállalkozásokkal szemben közös szabályozási követelményeket fogalmaz meg. Az irányelv rendelkezéseit 2016. június 3-ig kell implementálni a hazai jogrendbe, és a szabályok életbe lépése 2017. január 3-a. Ezzel szemben a rendelet célja, hogy a kereskedési és szabályozási átláthatósági előírások megvalósuljanak, melyet a rendeleti forma is garantálhat, mivel minden befektetési vállalkozásra közvetlenül kell alkalmazni. A MiFID I.-hez képest a MiFID II. szabályozása változásokat vezetett be sok területen, mint például a kereskedési helyszínek vonatkozásában új kategóriát állapított meg az adatszolgáltatókra vonatkozó szabályok esetében, vagy új szankcionálási rezsímet hoz létre stb.. Az ügyfelek megbízásainak végrehajtásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség jelenik meg a szolgáltatók részéről, amelynek kellően részletesnek és könnyen érthetőnek kell lennie. A befektetési tanácsadás nyújtásakor a szolgáltatónak meg kell győződnie az ügyfél veszteségviselési és kockázattűrési képességéről, valamint megfelelőségi nyilatkozatot kell adni a termékről, hogy megfelel az ügyfél preferenciáinak, sajátosságokhoz és célokhoz igazodik. A szolgáltatónak lehetősége van arra, hogy ő maga is információkat szerezzen az ügyfél ismereteiről az adott szolgáltatás vonatkozásában, felmérheti, hogy valóban megfelelő-e. A MiFID I. keretein belül megállapított ügyfélminősítési kategóriák megnevezései (lakossági ügyfél, szakmai ügyfél vagy elfogadható partner) nem változtak, azonban a tartalmában történt változás. A szakmai ügyfelek kategóriába átkerültek saját kérésre az önkormányzatok és a helyi hatóságok, az elfogadható partnerekkel kapcsolatban pedig becsületes, tisztességes és hivatásszerű eljárást várnak el a vállalkozástól. A befektetővédelem érdekében egységes nyilvántartási rendszert vezet be a telefonbeszélgeté-

¹⁹ L. <http://www.esma.europa.eu/content/Consultation-Paper-MiFID-II-MiFIR> (letöltés dátuma: 2015. V. 17.)

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU rendeletének (3) bekezdése alapján. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN> (letöltés dátuma: 2016. V. 25.)

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

seken vagy elektronikus kommunikáció során rögzített ügyfélmegbízásokról. A rendelet vonatkozásában szélesebb körű átláthatósági szabályok bevezetésére került sor, mert a MiFID I. csak a részvényekre korlátozódik, a MiFID II. szabályai már a tulajdonviszonyt és nem tulajdonviszonyt megtestesítő instrumentumok vonatkozásában és a kereskedési helyszínt illetően fogalmaz meg szabályokat. Kereskedés előtt és után is meg kell valósulnia az átláthatóságnak, így előtte szükséges nyilvánosságra hozni a mindenkori vételi és eladási árat és a kereskedési szándék mértékét, valamint utána a teljesített ügyletek árát, volumenét és időpontját. Ezek a szabályok vonatkoznak a rendszeres internalizálókra²³ és a tőzsdén kívüli kereskedő befektetési vállalkozásokra.²⁴

A pénzügyi termékekre vonatkozó fogyasztóvédelem az Európai Felügyeleti Hatóságok hatáskörébe tartozik, az Európai Felügyeleti Hatóságok a nemzeti felügyeleti hatóságokkal a pénzügyi piacok rendeltetésszerű működése érdekében együttműködnek. Az Európai Bizottság javaslatot dolgozott ki számos fogyasztóvédelemmel kapcsolatban álló területtel is, mint például a betétbiztosítás, egységes jelzáloghitelezési tájékoztató lap vagy az összetett lakossági befektetési termékeket szigorító szabályok. A 2014/92/EU irányelv megalkotásával az Európai Unió célja, hogy minden uniós polgár számára a hitelintézetek esetében egységesítse a bankszámlanyitást, átláthatóbbá váljanak a banki díjak és a bankszámlaváltás könnyebb legyen. A következmény az lesz ezáltal, hogy a fogyasztói jogok javulni fognak.²⁵

Ha az uniós szintű jogforrásokat elemezzük, elengedhetetlen megemlíteni az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát. Az Európai Unió Bírósága előtt számos ügyben hivatkoztak a tisztességtelen feltételek körére – leginkább a devizahitelezéssel kapcsolatban –, ezekben a jogvitákban merülnek fel leginkább fogyasztóvédelmi kérdések. Kiemelendő, hogy a tisztességtelen feltételekhez kötődően a nemzeti szabályokban eltérések figyelhetők meg, a nemzeti jog szigorúbb és magasabb szintű védelmet biztosíthat a fogyasztók számára, mint az uniós szabályozás.²⁶

²³ A rendszeres internalizálókat olyan befektetési vállalkozásként kell meghatározni, amely ügyfélmegbízásait szervezett, gyakori, rendszeres és jelentős nagyságrendben, saját számlára kereskedve hajtja végre a szabályozott piacokon, MTF-eken (multilaterális kereskedési rendszer) vagy OTF-eken (szervezett kereskedési rendszer) kívül. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (17) pontja.

²⁴ FENYVESI Réka: *A pénzügyi eszközök piacairól szóló szabályozásban várható változások (a MiFID I és MiFID II közötti főbb változások és a MiFIR tartalmi elemei)*. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-evi-sajtokozlomenyek/fenyvesi-reka-a-penzugyi-eszkozok-piacairol-szolo-szabalyozasban-varhato-valtozasok-a-mifid-i-es-mifid-ii-kozotti-fobb-valtozasok-es-a-mifir-tartalmi-elemei> (letöltés dátuma: 2016. V. 11.) 1–8.

²⁵ BIEDERMANN Zsuzsanna–OROSZ Ágnes: *Eltérő irányú pénzügyi szabályozások a válság után? Az EU és az Egyesült Államok válaszainak összevetése, Hitelintézeti Szemle 2015/1, 46–47.*

²⁶ NAGY Zoltán: *Az Európai Unió Bíróságának devizahitelezéssel kapcsolatos ítékezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból*, in: *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 436–437.

Számos ügyben hangsúlyozták az uniós jog elsőbbségét és a közvetlen alkalmazhatóság elvét a 93/13/EGK irányelvvel kapcsolatban (pl.: von Colson-ügy 14/83. sz., Costa-ENEL-ügy 6/64. sz., Pafitis-ügy C-441/93. sz. stb.). A fogyasztói kölcsön-szerződések és pénzügyi lízingszerződésekkel releváns ügyekben leginkább az alkalmazott ÁSZF tisztességtelenség problémáját vetették fel, megoldásként az Aziz-ügyben (C-415/11. sz.) határozták meg általános módon a tisztességtelenség fogalmi elemeit. Ebben az ügyben az előzetes döntéshozatali kérelem a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv értelmezésére irányult. Három fogalmi elemet emel ki az ítélet a tisztességtelenséggel kapcsolatban: a jóhiszeműség megsértése, a jelentős egyenlőtlenség előidézése a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben, valamint hogy a fogyasztó kárára történjen. Az, hogy a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz-e elő a fogyasztó kárára, különösen a nemzeti jognak az irányadó szabályait kell figyelembe venni.²⁷ Kiemelkedő jelentőségűnek mondható a Kásler v. OTP Jelzálogbank Zrt.-ügy (C-26/13), melyben a Bíróság foglalkozott az átláthatóság, előreláthatóság és a szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapításainak kérdéseivel. Az ítélet meghatározta, hogy az átláthatóság nem korlátozható kizárólag alaki és nyelvtani szempontokra, illetve hogy a kölcsönszerződéssel kapcsolatban alapvető jelentőséggel bír az, hogy átlátható módon fogalmazza-e meg a külföldi pénznem átváltási mechanizmusának okait és sajátosságait, valamint a mechanizmus és a kölcsön folyósítására vonatkozó többi feltételben előírt mechanizmus közötti viszonyt oly módon, hogy a fogyasztó egyértelmű és érthető kritériumok alapján előre láthassa a számára ebből eredő gazdasági következményeket. A tisztességtelen szerződési feltételekkel kapcsolatban kijelenti, hogy a nemzeti bíróságnak van lehetősége arra, hogy ha a teljes szerződés érvénytelenségét eredményezné a tisztességtelen feltétel elhagyása, ebben az esetben a nemzeti jog valamely diszpozitív rendelkezésével való helyettesítése révén lehetséges a feltétel érvénytelenségének orvoslása.²⁸ Ezenkívül az uniós bíróság joggyakorlatára alapozva széles kötelezettséget ró a bírósági rendszerre a fogyasztói kölcsönszerződések és az ezzel kapcsolatos ÁSZF-ek vonatkozásában, ugyanis hivatalból kötelesek vizsgálni a tisztességtelenséget (pl.: Invitel-ügy C-472/10. sz., VB Pénzügyi Lízing Zrt.-ügy C-137/08. sz., Aziz-ügy C-415/11. sz. stb.) a szerződésekben és az üzletszabályzatokban egyaránt (pl.: Banco Espanol-ügy C-618/10. sz., Pannon GSM Zrt.-ügy C-243/08. sz. stb.). A megállapításra azonban csak akkor kerülhet sor, ha azt a fo-

²⁷ Az Európai Bíróság C-415/11. sz. ügyben hozott ítélete.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135024&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=478006> (letöltés dátuma: 2016. V. 21.)

²⁸ Európai Bíróság C-26/13. számú ügyben hozott ítélete, 71–85. pont.
http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=HU&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=151524&occ=first&dir=&cid=434246 (letöltés dátuma: 2016. V. 12.)

gyasztó kéri (pl.: Jörös Erika-ügy C-397/11. sz. stb.).²⁹ A fogyasztói szerződések esetében a választottbírói kikötések alkalmazása is tisztességtelenségnek minősül. A 93/13/EGK irányelv nem rögzíti konkrétan a választottbírói kikötés tisztességtelenségét, hanem az Európai Unió Bírósága analóg értelmezés által állapította meg olyan ügyekben, mint például a Sebestyén-ügy C-342/13. sz., Mostaza Claro-ügy C-168/05. sz., illetve Cofidis-ügy C-473/00. sz. stb.³⁰

3. Az amerikai megoldás a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozására

A pénzügyi válságra adott megoldások eltérnek világszerte, a megoldás vagy a kormányzati szektor részről érkezik a tőkeinjekciók által, vagy a központi bankok általi pénzteremtés adhat megfelelő megoldást. Az Amerikai Egyesült Államok (továbbiakban: USA) megoldása az állami mentőcsomagok és az olcsó jegybanki pénzek általi pótlások voltak, annak érdekében, hogy a rendszerszinten jelentős bankok továbbra is rendeltetésszerűen működjenek. A nagyfokú bizalomvesztés két irányból is megvalósult: a társadalom a bankokban, a befektetők az államban vesztették el a bizalmukat. Aggályosnak tartották a nagymértékű bónuszok kifizetését a menedzsmentnek, a fizetések mértékét, sok esetben akár a korrupció lehetőségét is. A válság oka elsősorban a kockázatok alulárazásából fakad, túl sok kockázati tényezőt rejt magában a rendszer. A szabályozás vonatkozásában meg kell említeni, hogy olyanra van szükség, amely a gazdasági ciklikusságának hatásait mérsékelni tudja. Mégpedig azáltal, hogy transzparens, konzisztens, feltételes és költséghatékony legyen. A bankfelügyelők fontos szerepet kapnak a rendszerszintű kockázatok monitoring tevékenységében, ehhez szükséges az adatok és módszerek standardizálása, így átláthatóvá válik egyéni és ágazati szinten is a kockázati kitettség, megelőzve egy újabb gazdasági összeomlást.³¹

A válság hatással volt a szabályozásra oly módon, hogy a szigorodtak a tőke- és likviditási követelmények, vállalatirányítási standardek, új adóterhek kerültek bevezetésre, valamint az új pénzügyi termékek kialakítását korlátozták és a pénzügyi intézmények működését is. A szabályozási változások nagy költségvonzattal jártak, például a betétbiztosítási alaphoz való hozzájárulás mértéke, vagy a tőkekövetelmények változása miatt a mutatók módosulása.³²

²⁹ NÉMETH Csaba: A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog fejlődése Magyarországon 2008–2014 között (II. rész), *Gazdaság és Jog* 2015/3, 9–10.

³⁰ ERDŐS Éva: A választottbírói kikötés megítélése a devizahitelezési szerződésekben az Európai Unió Bíróságának döntései tükrében, in: *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 467–474.

³¹ BOTOS Katalin: Reformok a bankszabályozásban: a „zászlóshajó” elemzése, *Hitelintézet Szemle* 2012/2, 102–108.

³² ÁBEL István–KOVALSZKY Zsolt–MÓDOS Dániel: Hajlító csapások – Az állami segítség ára az Amerikai Egyesült Államok bankrendszerében, *Hitelintézet Szemle* 14. évf., Különszám, 2015. november, 19–21.

Mivel az USA jelentős szerepet játszik a globális pénzügyi rendszerek alakulásában, szükséges megvizsgálni a szabályozását. A piacnak, valamint az intézményeknek az átlátható működésére van szükség, hogy csökkenjen a tőkeáttétel mértéke. Az USA új törvényi szabályozása a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (továbbiakban: Dodd-Frank-törvény) által valósult meg 2010-ben. A törvény a G20, Pénzügyi Stabilitási Bizottság, valamint a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság intézkedéseit hajtja végre. A legfontosabb céljai: az USA pénzügyi stabilitásának megerősítése, az átláthatóság és a számon kérhetőség javítása, a “too big too fail” rendszer megszüntetése, az amerikai adófizetők megvédése, illetve a fogyasztók védelme a tisztességtelen pénzügyi szolgáltatói magatartásokkal szemben. A Dodd-Frank-törvény átláthatósági reformokat vezetett be a származtatott eszközök piacán és a csereügyletek területén. Több ügyletet kívántak bevonni a szabályozás hatálya alá, főleg azokat, amelyek korábban a szabályozatlan piacon folytak. Az USA-ban csereügylet végrehajtási rendszerekben (SEF) kell lebonyolítani a szabványosított származtatott eszközökkel kapcsolatos ügyleteket. A Dodd-Frank-törvény központi kérdésévé vált a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szabályozási probléma megoldása. A legfontosabb intézkedése a törvénynek, hogy Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Ügynökséget (Consumer Financial Protection Bureau, továbbiakban: Ügynökség) hoztak létre, amely hét szövetségi ügynökség ilyen jellegű hatáskörét vonja össze.³³

Az Ügynökség létrehozása előtt a jegybank volt a felelős a fogyasztóvédelmi kérdésekért és a nemzeti pénzügyi intézmények biztonságáért. Az Ügynökségnek joga van módosítani a hiteltanácsadás, jelzálogpiac, hitelkártyapiac, illetve az egyéb banki termékek szabályait, ezen kívül részt vesz a pénzügyi oktatás kialakításában. Az Ügynökség – mint intézmény – felállításával bíznak abban, hogy a fogyasztói érdekek kisebb mértékben fognak sérülni, például úgy, hogy a fogyasztói szerződéseket világos és érthető nyelven fogalmazzák meg, valamint azok nem fognak tartalmazni rejtett költségeket és növekvő kamatlábakat.³⁴

A fogyasztóvédelem hiánya hozzájárul ugyan a pénzügyi válsághoz, azonban összehasonlítva a többi kiváltó okkal (például kockázati kitettséggel), viszonylag kisebb tényező, értve ezalatt azt, hogy önmagában a pénzügyi fogyasztóvédelem hiánya nem generálhat rendszerszintű összeomlást. Az Ügynökséget azonban érheti az a kritika, hogy önmagában nem képes megakadályozni egy újabb válságot, együtt kell dolgoznia a kormányzati szektorral. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a szerkezeti struktúrájában reformok történjenek. Ilyen reform lehet például, hogy bizonyos fokú felügyelet alatt álljon, vagy az egyszemélyi vezetést váltsa fel a testületi vezetés, és vizsgálják felül a működését.³⁵

³³ BIEDERMANN–OROSZ: i. m. 31–46.

³⁴ BIEDERMANN Zsuzsánna: Az amerikai pénzügyi szabályozás története, *Műhelytanulmányok* 2011. november. 20. Magyar Tudományos Akadémia–Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

³⁵ SOUCY, Brenden D.: The Consumer Financial Protection Bureau: The Solution or The Problem? *Florida State University Law Review* 2013, Vol. 40, Issue 3, 719.

Ha az amerikai szabályozási megoldásokat vizsgáljuk, megállapítható, hogy elengedhetetlen beszélni a számviteli és a könyvvizsgálati tevékenységben megjelenő különbségekről. Angolszász jogrendszerről van szó, és mint ilyen, a precedensre épül, azonban ez a megközelítés igaz a számviteli elvekre is. Az USA-ban a US GAAP³⁶ alapján történik a könyvvezetés. Rendszerét tekintve is különbséget mutat az EU-ban, tehát a kontinentális jogrendszerben alkalmazott IFRS-hez³⁷ képest, mivel csak konkrét gyakorlati megoldásokat fogalmaz meg, tehát speciálisból az általánosba halad, míg ezzel szemben az IFRS elveket határoz meg, így az általánosból közelít a speciális felé.³⁸ Ez a különbségtétel azért is fontos, mert a könyvvizsgálat terén ugyanez a szabályozatlanság volt megfigyelhető. 2001-es Enron-botrányt követően kerültek bevezetésre a könyvvizsgálati függetlenséget szorgalmazó szabályozások, a tanácsadói és a könyvvizsgálói tevékenység egyidejű nyújtásának betiltását a 2002-es Sarbanes–Oxley-törvény (SOX) vezette be. Az US GAAP rendszere az úgynevezett kreatív számvitelre ad lehetőséget, amely mind a pénzügyi intézmény, mind a könyvvizsgáló részén egyaránt megfigyelhető volt.³⁹

Összegzés

A válságot követően számos új szabályozási elem jelent meg hitelintézetekkel kapcsolatosan, melyek nemzetközi, uniós és nemzeti szinten is a rendeltetésszerű működés fenntartását célozzák meg. Ilyen például a Bazel III. javaslat vagy az 575/2013/EU rendelet (CRR), illetve 2013/36/EU irányelv (CRD. IV.), melyek a prudenciális követelményeket és felügyeletet szabályozzák. Maga a prudenciális működés is hozzájárulhat a fogyasztók alapvető érdekeinek betartásához, azonban a pénzügyi fogyasztóvédelem területe külön szabályozási egységet alkot.

A magyar szabályozásra az uniós szintű irányelvek, rendeletek és bírósági döntések befolyásoló tényezőként hatnak. Ahhoz, hogy a pénzügyi piacok működése szabályozott kereteken belül történjen, olyan felügyeletre is szükség van, amely minden piaci szereplőnek azonos jogokat és kötelezettségeket biztosít, ezen belül is a piaci stabilitás szem előtt tartása mellett védi a fogyasztók érdekeit. A tanulmányomban azért csak a felügyelet általi szabályozásra koncentráltam, mert az intézmény fontos szerepet játszik a pénzügyi fogyasztóvédelemben. Az uniós szabályozásban elsőbbséget élvez a fogyasztók biztonsága és jogaik érvényre juttatása a különböző szakpolitikákon belül, így minden jogalkotó vagy tanácsadó szerv részt vesz a tevékenységben.

³⁶ USA-ban Általánosan Elfogadott Számviteli Alapelvek, United States Generally Accepted Accounting Principles.

³⁷ Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standard, International Financial Reporting Standards

³⁸ BARTHA Ágnes–GELLÉRT Henriett–MADARASINÉ SZIRMAI Andrea: *Nemzetközi Számviteli Ismeretek*, Perfekt Gazdasági Tanácsadó Oktató és Kiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, PR-087/13, 2013, 18.

³⁹ BARABÁS Tünde: A könyvvizsgálók függetlenségéről, különös tekintettel a pénzügyi szektorra, *Pénzügyi Szemle* 2013/2, 188–191.

Az uniós és az amerikai szabályozás egyaránt mutat azonos és eltérő elemeket. Azonos tényezőnek mindenképpen az átláthatóság problémaköre tekinthető, amely a piac egészére és az intézményekre egyaránt vonatkozhat, valamint a tisztességtelen pénzügyi szolgáltatói magatartásokkal szemben a fogyasztók védelme. Az eltérés leginkább a jogrendszerekből adódó szemléleti különbségekből is ered, ugyanis míg az uniós szabályozásban külön-külön kerülnek megfogalmazásra a szabályok, addig a Dodd-Frank-törvény egy mindenre kiterjedő szabályanyag.

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ALAP PÉNZÜGYEI 1988–1992 KÖZÖTT

VARGA ZOLTÁN*

A társadalombiztosítás két biztosítási ágának pénzügyi folyamatai az ágak önálló pénzügyi alapjain, a Nyugdíjbiztosítási Alapon és az Egészségbiztosítási Alapon keresztül bonyolódnak le.

Jelen cikkben a jelenleg hatályos szabályozás előzményével a Társadalombiztosítási Alap kialakulásával és finanszírozásának változásaival foglalkozom 1988 és 1992 között.

Kulcsszavak: Társadalombiztosítási Alapok, Nyugdíjbiztosítási Alap, Egészségbiztosítási Alap

The Social Insurance Fund has two branches nowadays: the Pension Insurance Fund and the Health Insurance Fund. Pension insurance benefits are financed nowadays by the Pension Insurance Fund. Health insurance benefits are financed nowadays by the Health Insurance Fund.

In the present article I deal with the current regulation's history of the Social Insurance Fund between 1988 and 1992. The Act XXI of 1989 about the Social Insurance Fund entered into force on 1 January 1988.

Keywords: Social Insurance Funds, Pension Insurance Fund, Health Insurance Fund

Bevezetés

A Társadalombiztosítási Alapot az 1988. évi XXI. törvény hozta létre 1989. január 1-jével. E törvény hatálybalépése előtt a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény úgy rendelkezett, hogy társadalombiztosítás bevételeit és kiadásait az állami költségvetésben kell előirányozni.¹ Már ekkor is szerepelt a jogszabályban, hogy a Minisztertanács elrendelheti egyes társadalombiztosítási bevételek és kiadások alapszerű kezelését.²

A társadalombiztosítás pénzalapja 1989. január 1-jén – tehát még a Németh-kormány idején – vált le az állami költségvetésről, s ezzel egy időben jött létre a nyugdíj- és egészségbiztosítási ügyeket intéző Országos Társadalombiztosítási

* DR. VARGA ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrvz@uni-miskolc.hu

¹ 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról 105. § (1).

² 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról 105. § (2).

Főigazgatóság.³ Az Antall-kormány már elsősorban német, illetve francia példák alapján szervezte újjá a társadalombiztosítás rendszerét. Az első lépés az volt, hogy 1991-ben az Országgyűlés létrehozta az OTF 11 tagú felügyelőbizottságát, amelynek vezetőit a munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek képviselői delegálták. Ez a megoldás – amelynek ideiglenes jellegét már a vonatkozó jogszabály is kimondta – kezdetől fogva bizonytalan legitimitációval rendelkezett.⁴ A parlament ebből a zsákutcából úgy próbált kihátrálni, hogy az érdekképviselők megmérettetését a tb-alapokat felügyelő önkormányzatok megválasztásához, azaz a régi és az új szervezetek támogatottságához kötötte. Ennek az volt a célja, hogy a korábbi monopol helyzetű szakszervezeti konföderáció – a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT) – helyett valamennyi szakszervezet és a munkaadók által újonnan létrehozott szervezetek egyaránt helyet kaphassanak a két nagy társadalombiztosítási ellátás – a nyugdíj és az egészségügy – irányításában.

Az Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap Önkormányzatának megválasztására első ízben 1993. május 21-én került sor, az önkormányzatok alapszabályait 1994-ben fogadta el az Országgyűlés. A választás, amely egyébként a várakozásokkal ellentétben viszonylag magas, 38,8 százalékos részvétel mellett zajlott, feloldhatatlan elvi ellentmondást hordozott magában. A törvényalkotó ugyanis két szavazást időben egybe vont. A tb-önkormányzatok megválasztásával egy időben folytak az üzemi és közalkalmazotti tanácsi választások is. S mivel a május 23-i országos szavazás szabályai megegyeztek az országgyűlési választások szabályaival, így azon minden nagykorú magyar állampolgár részt vett, függetlenül attól, hogy tagja volt-e valamely szakszervezetnek.

A szervezetek így megszerzett támogatottsági indexe alapján állt fel a 40-40 tagú Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Önkormányzat. Az önkormányzatok formális megalakulásával egy időben az egységes OTF is megszűnt, s megalakult a két utódszervezet, a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (NYUFIG) és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP). A későbbiek folyamán a két szervezetbe 8-8 főt delegáltak a települési önkormányzatok képviselői is, s ezzel a két szervezet létszáma 48-48 főre gyarapodott.

Paradox módon mind a politizáló hazai közvélemény, mind a Magyarország számára oly fontos nemzetközi intézmények (Világbank, OECD), sőt a külföldi befektetők szemében is az gerjesztette a legerősebb ellenszenvet, hogy mindkét alapnak törvény adta felhatalmazása volt a költségvetési keretszámok túllépésére. A finanszírozás logikájánál fogva ez a probléma elsősorban az egészségbiztosítás területén volt húsba vágó, míg a nyugdíjak esetén a fix összegben rögzített sok millió nyugdíj összege továbbra is jól tervezhető maradt. A kormányzat is elégedetlen volt az egészségbiztosító önkormányzatával, mert mind a két illetékes miniszté-

³ A továbbiakban: OTF.

⁴ A rendszerváltást követően ugyanis egyre-másra alakultak az újabb és újabb szakszervezetek, az újabb és újabb munkaadói szövetségek, s nem volt megnyugtató alap annak tisztázására, hogy az egyes szervezetek mögött valójában milyen társadalmi felhatalmazás áll.

rium – tehát a Népjóléti Minisztérium és a Pénzügyminisztérium – úgy látta, hogy az OEP nem törődik komolyan az egészségügyi szolgáltatók ellenőrzésével, és a költségvetési keretek túllépése ennek volt a következménye. Úgy gondolták, és ebben egyébként igazuk is volt, hogy ez is az önkormányzati irányítás számlájára írható. A nagyobb nyomaték kedvéért az Egészségbiztosítási Önkormányzatot és az OEP-et az Országgyűlés 1997-ben – példátlan módon – külön határozatban marasztalta el. A Fidesz vezette koalíció a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak függetlenségét már rögtön a kormányváltás után megszüntette, jogi értelemben azonban csak 2000 áprilisában született olyan kormánydöntés, amely a tb-alapokat a központi költségvetés részévé tette. Az OEP irányítása előbb a Miniszterelnöki Hivatalhoz, onnan a Pénzügyminisztériumhoz, majd 2001-től az Egészségügyi Minisztériumhoz került.⁵

1. A Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény szabályainak elemzése

1.1. A szabályozás első szakasza 1989–1990 között

A Társadalombiztosítási Alap⁶ a törvényi megfogalmazás szerint olyan elkülönített állami pénzalap, amely a társadalombiztosítási ellátások, illetőleg a külön jogszabályok alapján járó, társadalombiztosítás által folyósított egyéb juttatások, valamint a társadalombiztosítás működésének fedezetére szolgál.⁷

Az Alap forrásai a következők voltak:

- a) a társadalombiztosítási járulék, a nyugdíjjárulék és az egyéb társadalombiztosítási befizetések;
- b) az állami hozzájárulás;
- c) az Alap önálló gazdálkodásából származó eredmény.⁸

Az Alap forrásaiból történt az ellátások folyósítása, illetve az Alap működtetésével, kezelésével kapcsolatos költségek finanszírozása. A működtetéssel, kezeléssel kapcsolatos költségek az Alap éves bevételeinek 1%-át nem haladhatták meg.⁹

Az Alap tartalék- és forgóalappal rendelkezett. A tartalékalap forrásait képezte az éves költségvetési törvényben meghatározott juttatás, az Alap bevételi többlete, az eszközeivel történő gazdálkodás eredménye. A tartalékalap felhasználható volt olyan értékpapír vásárlására, amely állami tulajdonban volt, illetőleg amelynek visszafizetésére az állam vagy a Magyar Nemzeti Bank kötelezettséget vállalt. A tartalékalappal való gazdálkodás eredményének évente meghatározott része az egészség megőrzését szolgáló célokra volt fordítható. Az Alap bevételi többlete

⁵ MIHÁLYI Péter: Tb-történet dióhéjban, *Beszélő* 7. évf. (2002), 3. szám.
<http://beszelo.c3.hu/keretes/tb-tortenet-diohejban> (letöltés ideje: 2016. május 10.)

⁶ A továbbiakban: Alap.

⁷ 1988. évi XXI. törvény 1. §.

⁸ 1988. évi XXI. törvény 2. §.

⁹ 1988. évi XXI. törvény 3. §.

nem volt elvonható. Az Alapot létrehozásakor 2 milliárd forint összegű forgóalappal kellett ellátni.¹⁰

Az Alapot az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte. Az Alap működéséről az Országgyűlés előtt évente be kellett számolni. Főbb jogcímenként be kellett mutatni a bevételeket és a kiadásokat, az Alap eszközeivel való gazdálkodás eredményét és annak felhasználását, továbbá a működés költségeit és a következő évi előirányzatokat.¹¹

Az Alap pénzügyi, elszámolási, számviteli rendjét a Minisztertanács állapította meg. 1989. január 1-jén az állami költségvetés az Alapot 1,8 milliárd forint névértékű, az állam tulajdonában lévő részvények átadásával, tartalékalappal látta el. Amennyiben 1989-ben az ellátási és működési kiadásokat a járulékbételek 3,2 milliárd forinttal nem haladták meg, a különbözetet – eddig az összeghatárig – az állami költségvetésből ki kellett egészíteni. Ezt az összeget a tartalékalapba kellett helyezni.¹²

1.2. A szabályozás második szakasza 1991. I. 1–1992. III. 8. között

A jogszabály 1991. január 1-jétől több módosítást tartalmazott, ennek keretében változott a fogalom is: a Társadalombiztosítási Alap az államháztartás része; önálló pénzalap, amely a társadalombiztosítási ellátások, valamint a külön jogszabályok alapján járó, társadalombiztosítás által finanszírozott egyéb juttatások fedezetére szolgál.¹³

Az Alap működtetésével, kezelésével kapcsolatos kiadások fedezetére az Alap kezelőjének költségvetése, a működési költségvetés szolgált.

A törvény külön nevesítette a működési költségvetés bevételeit:

- a) az Alap bevételei közül a társadalombiztosítási járulék, a nyugdíjjárulék, a késedelmi pótlék, a rendbíróság, a különböző megtérítések és visszafizetések együttes összegének 1%-a;
- b) a társadalombiztosítási szervezet vállalkozásából eredő működési, ár- és díjbevétel, a működési vagyon hasznosításából, a működési költségvetés átmenetileg szabad pénzeszközeinek befektetéséből származó bevétel, valamint a családi pótlék folyósításával összefüggésben felmerült ráfordítások állami költségvetés által történő megtérítése.

Az a) pont szerinti összeget folyamatosan – közvetlenül a bevétel beérkezését követően – a működési költségvetésnek át kellett utalni és egyidejűleg az Alapból teljesített kiadásként kellett elszámolni. Működési célú kiadás legfeljebb a működési költségvetésben rendelkezésre álló összeg erejéig volt teljesíthető.

A mérlegzárást követően a működési költségvetésben megtakarított összeg a következő évre átvihető és felhasználható volt. A működési költségvetést terheltek

¹⁰ 1988. évi XXI. törvény 4. §.

¹¹ 1988. évi XXI. törvény 5. §.

¹² 1988. évi XXI. törvény 6. §.

¹³ Az 1988. évi XXI. törvény 1. §-a az 1991. évi III. törvény 13. § (2) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. 1991. I. 1-jén lépett hatályba.

az ügyvitel bér- és dologi ráfordításai, a beruházási költségek, valamint a közvetlenül a működési költségvetésbe kerülő bevételek elérése érdekében teljesített ráfordítások.¹⁴

Az Alapot továbbra is az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte, de bekerült a jogszabályba, hogy az Alap éves költségvetését és annak végrehajtását az Országgyűlés fogadja el.¹⁵ Az Alap pénzügyi, elszámolási, számviteli rendjét a Minisztertanács, az Alapon belüli gazdálkodási és pénzügyi műveletek egyéb szabályait pedig az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság állapította meg.¹⁶

1.3. A szabályozás harmadik szakasza 1992. március 9–1992. december 31.

A vonatkozó időszakban megfigyelhető a fogalom kibővítése:

Az Alap az államháztartás része; önálló pénzalap, amely

- a) az öregségi nyugdíj, a hozzátartozói nyugellátások, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági nyugdíja, baleseti nyugellátása, valamint
- b) a táppénz, a terhességi-gyermekágyi segély, az öregségi nyugdíjkorhatárt nem töltött személyek rokkantsági nyugdíja – a temetési segély kivételével –, baleseti ellátása (ideértve a hozzátartozói baleseti nyugellátásokat és a rokkantság miatt megállapított hozzátartozói nyugellátásokat is), a gyógyító-megelőző ellátások, a gyógyszeres gyógyászati segédeszköz ártámogatás és egyéb betegségek ellátásai (kártalanítási járadék, útiköltség-térítés, segélyek) fedezetére szolgált.

Átmenetileg – az állami költségvetés helyett – az Alap biztosított fedezetet a gyermekgondozási segély, a gyermekgondozási díj, az anyasági segély, a temetési segély, az öregségi és növelt összegű öregségi járadék, a munkaképtelenségi és növelt összegű munkaképtelenségi járadék, az özvegyi és növelt összegű özvegyi járadék, a saját jogú nyugellátáshoz megállapított házastársi pótlék és a házastárs utáni jövedelempótlék, a megváltozott munkaképességű dolgozók átmeneti járadéka, rendszeres szociális járadéka és a cukorbetegség támogatása kiadásaira is.

Az Alap működtetésével, kezelésével kapcsolatos kiadások fedezetére az Alap kezelőjének költségvetése (a továbbiakban: működési költségvetés) szolgál.¹⁷

Az Alap bevételei és kiadásai is kibővültek ebben az időszakban.

¹⁴ Az 1988. évi XXI. törvény e 3/A. §-át az 1991. évi III. törvény 13. § (5) bekezdése iktatta be. 1991. I. 1-jén lépett hatályba.

¹⁵ Az 1988. évi XXI. törvény 5. §-a az 1991. évi III. törvény 13. § (8) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg, amely szintén 1991. I. 1-jén lépett hatályba.

¹⁶ Az 1988. évi XXI. törvény 6. § (3) bekezdése az 1991. évi III. törvény 13. § (9) bekezdésének megfelelően módosított szöveg. 1991. I. 1-jén lépett hatályba.

¹⁷ Az 1988. évi XXI. törvény 1. § (1) bekezdése az 1992. évi X. törvény 22. § (1) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 1992. III. 9.

Az Alap bevételei:

- a járulékbevétel (munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék, munkáltatói egészségbiztosítási járulék, egyéni nyugdíjjárulék, egyéni egészségbiztosítási járulék, egyéb járulék);
- a társadalombiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevétel;
- az állami, önkormányzati hozzájárulás;
- az Alap pénzügyi tevékenységéből – ideértve a társadalombiztosítás részére ingyenesen átadott vagyon külön törvény szerinti hasznosítását is – származó bevétel.

Nem minősül az Alap bevételének a társadalombiztosítás által folyósított, az állami költségvetés, más intézmény vagy gazdálkodó szervezet által finanszírozott ellátások, ellátásrészek kiadásának megtérítése.¹⁸

Az Alapból teljesíthető kiadások a következők voltak:

- a meghatározott feladatok finanszírozása;
- a finanszírozással összefüggésben felmerült bankköltség és postaköltség;
- a társadalombiztosítási kifizetőhely fenntartóját – a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló törvény alapján – megillető költségtérítés, amely az ellátások kifizetőhely által folyósított összegének 1%-a;
- az Alap pénzügyi tevékenységének költségei;
- a működési költségvetéshez történő hozzájárulás;
- külön törvényben meghatározott egyéb kiadás.

Nem minősült az Alap kiadásának a társadalombiztosítás által folyósított, az állami költségvetés, más intézmény vagy gazdálkodó szervezet által finanszírozott ellátások, ellátásrészek kiadása.¹⁹

Az Alap éves költségvetéséről és annak végrehajtásáról az Országgyűlés törvényt alkotott. Az Alapot a Nyugdíjbiztosítási Felügyelő Bizottság és az Egészségbiztosítási Felügyelő Bizottság (a továbbiakban: Felügyelő Bizottságok) irányításával az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság kezelte. Ennek keretében ellátta mindazon feladatokat, amelyeket az 1991. évi LXXXIV. törvény²⁰ nem utalt más szerv hatáskörébe, továbbá, amelyeket a döntési jogkörrel rendelkező szerv – ügyrendjében – rá átruházott. Az Alap kezelője javaslatokat dolgozott ki és terjesztett elő a döntési jogkörrel rendelkező szervhez az e jogkörbe tartozó kérdésekben. Tanácskozási joggal részt vesz e szervnek az Alapot érintő kérdésekben döntést hozó ülésein.

Az Alap kezelője az Alap ellátási kötelezettségeinek a teljesítése érdekében az azonnali döntést igénylő kérdésekben (az ellátások kifizethetőségét, a napi likviditást biztosító hitelfelvétel) köteles volt eljárni.

¹⁸ Az 1988. évi XXI. törvény 2. §-a az 1992. évi X. törvény 22. § (2) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 1992. III. 9.

¹⁹ Az 1988. évi XXI. törvény 3. §-a az 1992. évi X. törvény 22. § (3) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 1992. III. 9.

²⁰ 1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról.

A Felügyelő Bizottságok az irányítási jogkörüket a működési költségvetés, az alapok költségvetésében meg nem jelenő bevételek, illetve kiadások, továbbá az ezen alapok által közösen finanszírozott ellátások és feladatok tekintetében együttesen gyakorolják. A közös döntésekhez a Felügyelő Bizottságok 6-6 tagjának egyetértő szavazata volt szükséges. A Felügyelő Bizottságok a közös döntéseikhez szükséges ügyrendet együttesen állapították meg.²¹

Az 1992. évi X. törvény tehát létrehozta a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapot. Az Alapok a már említett 1992. évi LXXXIV. törvény rendelkezéseinek keretei között önállóan gazdálkodtak. Az Alapok együttesen alkották az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerét.

Az Alap két különálló alapból, a *Nyugdíjbiztosítási Alapból* és az *Egészségbiztosítási Alapból* (a továbbiakban: alapok) tevődik össze. Az alapok a törvény rendelkezéseinek keretei között önállóan gazdálkodtak.²² Ennek során a korábban már meghatározott bevételeik keletkeznek, a kiadásokat teljesítik, továbbá a bevételek és kiadások egyenlegeként bevételi vagy kiadási többletet mutatnak ki. Az esetleges bevételi többletből tartalékokat képezhettek.²³ A likviditási tartalékot mindkét Alap mindenkor éves kiadási főösszege 6%-ának megfelelő mértékig köteles képezni. A likviditási tartalékot az előírt szintre az 1992. évi mérlegzárásnál fel kellett tölteni. A likviditási tartalék tartósan nem volt lekötött. A tartósan befektetett pénzügyi eszközök nettó hozama kizárólag a tartós befektetések növelésére fordítható. A tartós lekötés megvalósításáig a nettó hozamot a befektetések hozama tartalékba kell helyezni. Az alapok tartósan lekötött eszközeinek felhasználásáról az Országgyűlés dönt.²⁴

A likviditási tartalékban és a működési költségvetésben rendelkezésre álló átmenetileg szabad pénzeszközök, valamint a befektetések hozama tartalék pénzeszközei felhasználhatók rövid lejáratú pénzügyi műveletek (pl. kincstárjegy-vásárlás) lebonyolítására. A likviditási tartalékban rendelkezésre álló átmenetileg szabad pénzeszközök, továbbá a befektetések hozama tartalék pénzeszközei rövid lejáratú befektetése nettó hozamának és a felvett hitelek miatt felmerült bankköltségeknek a különbözetéből kiadásokat teljesíteni az Alap éves költségvetési törvényében meghatározott feltételek szerint lehet. A fennmaradó összeget a likviditási tartalék előírt mértékű feltöltésére, ezt követően a befektetések hozama tartalék növelésére kellett felhasználni.

²¹ Az 1988. évi XXI. törvény 5. §-a az 1992. évi X. törvény 22. § (5) bekezdésének megfelelően megállapított szöveg. Hatályos: 1992. III. 9.

²² Az 1988. évi XXI. törvény 6–12. §-át az 1992. évi X. törvény 22. § (6) bekezdése iktatta be. Hatályos: 1992. III. 9.

²³ Az alapok bevételi többletéből a következő alapok képezhetők, illetve növelhetők:

- a) likviditási tartalék;
- b) befektetések hozama tartalék;
- c) tartósan befektetett pénzügyi eszközök.

²⁴ Az 1988. évi XXI. törvény 6–12. §-át az 1992. évi X. törvény 22. § (6) bekezdése iktatta be. Hatályos: 1992. III. 9.

Az Alap a költségvetéséről, illetve a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben önálló költségvetést képez. Az alapok bevételi többlete nem volt elvonható. Az alapok pénzeszközei, tartalékai az alapok között csak törvényi rendelkezés alapján voltak átcsoportosíthatók.

A Nyugdíjbiztosítási Alap az a) pontban meghatározott (az öregségi nyugdíj, a hozzátartozói nyugellátások, az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági nyugdíja, baleseti nyugellátása) ellátások fedezetére szolgált.

A kiadások fedezetét a következő bevételek képezik:

- az Alaphoz befolyt munkáltatói járulékok 55,68%-ának, valamint egyéni járulékok 60%-ának a Nyugdíjbiztosítási Alap részére történő átutalásával realizálódó munkáltatói és egyéni nyugdíjjárulék;
- az Alap társadalombiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételeinek – ide nem értve a közgyógyellátási megtérítés, baleseti megtérítés és kártalanítás összegét –, valamint eltérő rendelkezés hiányában, az Alap éves költségvetési törvényében meghatározott további bevételek 55,98%-a;
- az állami hozzájárulás;
- a Nyugdíjbiztosítási Alap pénzügyi tevékenységéből származó bevétel.²⁵
- Az Egészségbiztosítási Alap a b) pontban meghatározott ellátások fedezetére szolgál.

Ezen felül a társadalombiztosítási kifizetőhely fenntartóját megillető költségterítés finanszírozására használható fel.

A kiadások fedezetét a következő bevételek képezik:

- az Alaphoz befolyt munkáltatói járulékok 44,32%-nak, valamint egyéni járulékok 40%-ának az Egészségbiztosítási Alap részére történő átutalásával realizálódó munkáltatói és egyéni egészségbiztosítási járulék;
- a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényben meghatározott személyek egészségbiztosítására az állami költségvetés által fizetett egészségbiztosítási járulék;
- az Alap társadalombiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételei közül
- a közgyógyellátási megtérítés, a baleseti megtérítés és kártalanítás összege teljes egészében,
- az egyéb tételek, valamint – eltérő rendelkezés hiányában – az Alap éves költségvetési törvényében meghatározott további bevételek 44,02%-a;
- az állami, önkormányzati hozzájárulás;
- az Egészségbiztosítási Alap pénzügyi tevékenységéből származó bevétel.

Az Alap pénzügyi, elszámolási, számviteli rendjét változatlanul a Minisztertanács, az Alapon belüli gazdálkodási és pénzügyi műveletek egyéb szabályait az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság állapította meg.

²⁵ Az 1988. évi XXI. törvény 6–12. §-át az 1992. évi X. törvény 22. § (6) bekezdése iktatta be. Hatályos: 1992. III. 9.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről szóló törvény 40. §-a helyezte hatályon kívül a Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvényt.

2. Az új szabályozás – a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1993-tól

Az Országgyűlés – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 85. és 86. §-ában foglaltakra, a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról szóló 60/1991. (X. 29.) OGY határozatban meghatározott célokra, valamint a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvényben foglaltakra figyelemmel – az államháztartás alrendszerét képező társadalombiztosítás két ága: a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás pénzügyi alapjainak elkülönítése és ezáltal a biztosítási ágak önálló gazdálkodásának erősítése érdekében, továbbá az említett alapok 1993. évi költségvetésének meghatározása céljából alkotta meg az 1992. évi LXXXIV. törvényt a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről.²⁶

A társadalombiztosítás két biztosítási ágának pénzügyi folyamatai az ágak önálló pénzügyi alapjain, azaz

- a) a Nyugdíjbiztosítási Alapon és
- b) az Egészségbiztosítási Alapon
- c) keresztül bonyolódnak le.

Az Alapok, valamint a működtetésükkel, kezelésükkel kapcsolatos kiadásokat és ezek fedezetét tartalmazó működési költségvetés együttesen alkották az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerét egészen 2010-ig, azóta ugyanis a központi alrendszer részét képezik.

Az elmúlt több mint két évtized társadalombiztosítási alapokat érintő változásai azonban már külön tanulmányban kerülnek majd bemutatásra.

²⁶ Az 1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről preambuluma.

A MUNKAVÁLLALÓI JOGALANYISÁG ÉS A SZEMÉLYI HATÁLY JELENTŐSÉGE*

JAKAB NÓRA**

A tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen mögöttes tartalommal rendelkezik a munkajogi szabályozás személyi hatálya, mit is jelent a munkavállalói jogalanyiség holisztikus szemlélete, annak szociális oldala. Megvizsgálja továbbá a *Munka törvénykönyve* személyi hatályának változásait, a kiterjesztés irányait. A tanulmányban a személyi hatály fókusza a köz- és versenyszféra összekapcsolásában is megjelenik. Végül a szerző a szerződési kereteket szűknek tartja a foglalkoztatási viszonyok kezelésére.

Kulcsszavak: a munkajogi szabályozás személyi hatálya, kiterjesztés a *Munka törvénykönyvében*, köz- és versenyszféra összekapcsolása, munkavállalói jogalanyiség szociális oldala

The essay focuses on the relevance of the labour law regulation's personal scope, what the holistic approach of the employee status and its social part mean. The changes of personal scope in the *Labour Code* are presented, how it is extended and in which direction. The personal scope is applied to link the public and private sector. Finally the author finds the contractual frames too narrow to handle the work relations.

Keywords: personal scope of the labour law regulation, extension in the *Labour Code*, link of the public and private sector, social part of the employee status

1. A munkavállalói jogalanyiságról – a személyi hatály jelentősége

Egy adott jogterület személyi hatálya meg/kijelöli azt a személyi kört, aki(k)re a szabályozás hatálya kiterjed. A munkajog a személyi hatály kérdésben a visszavonulások és előrenyomulások tendenciáját mutatja az elmúlt évtizedekben, heves szakpolitikai vitákat generálva az Európai Unióban.¹ A szakpolitikai viták az alábbi jogpolitikai kérdések köré szerveződnek:

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

** Dr. JAKAB NÓRA

PhD adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete

Munka- és Agrárjogi Tanszék,

3515 Miskolc-Egyetemváros,

jakabn81@gmail.com

¹ Lásd erről: European Commission 1998: Transformation of labour and future of labour law in Europe. Final Report, June 1998, http://www.metiseurope.eu/content/pdf/n8/15_supiotreport.pdf (2014. VI. 24.)

- ad1. A munkajogi szabályozás védelmi rendszere mely munkavégző rétegre terjedjen vagy ne terjedjen ki?
- ad2. Hogyan lehet megteremteni a munkavállalók biztonságát a rugalmas munkavégzési formák iránti igények keresztjében?²

A szakpolitikai vitákat egy megváltozott gazdasági és társadalmi környezet inspirálta, amelyben új szabályozási technikákra van szükség, szemben a korábbi hierarchián és utasításon alapuló rendszerrel. Ilyennek minősül például a munkavállalók és önfoglalkoztatók adókedvezménye, a foglalkoztatói nyugdíjrendszerek működtetése, a munkavállaló részvényessé tétele, átmeneti támogatások gazdálkodó szervezetek részére, amennyiben tartós álláskeresőt foglalkoztatnak.

Új tájékoztató és konzultációs mechanizmusokra van szükség, amely a munkáltató és a munkavállalók közössége között a partneri kapcsolatot részesíti előnyben.

BRONSTEIN, A.: *International and Comparative Labour Law*, Palgrave Macmillan, International Labour Organisation, 2009, 1–22.

PERNICZKA, S.: Organizing the Self-Employed: Theoretical Considerations and Empirical Findings, *European Journal of Industrial Relations* (12) (2006) 2, 125–142.

Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003, 8–9.

<http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/>

Kok_Report_2003_Jobs_Jobs_Jobs.pdf (2014. VI. 23.)

Green Paper Modernising labour law to meet the challenges of the 21 st century, Brussels, 22. 11. 2006 COM(2006) 708 final, 3; FREY Mária: Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája. http://econ.core.hu/doc/mt/2004/hun/Frey_I.pdf (2014. VI. 23.) 162–164.

Time to move up a Gear The European Commission's 2006 Annual Progress Report on Growth and Jobs, 6. Lásd még: Council and Commission Joint Employment Report 2005/2006, 6, 12–13. [http://aei.pitt.edu/40091/1/COM_\(2006\)_30_3.pdf](http://aei.pitt.edu/40091/1/COM_(2006)_30_3.pdf) (2014. VI. 24.)

A Lisszaboni szerződés és a munkajog kapcsolatáról lásd: BLAINPAIN, R.–HENDRICKS, F. (eds.): *Labour Law between Change and Tradition. Liber Amicorum Antoine Jacobs*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2011; WANK, R.: *Diversifying Employment Patterns – the Scope of Labor Law and the Notion of Employees*, 137–143.

http://www.jil.go.jp/english/events_and_information/documents/clls04_wank2.pdf

(2014. I. 30.)

- ² A felxicurity koncepciójáról lásd: Lásd erről: STEVENST, Y.–VAN BUGGENHOU, B.: The Influence of Flexibility as a Motor of Changing Work Patterns on Occupational Pension as Part of Social Protection in Europe, *Comparative Labour Law & Policy Journal* 21 (1999–2000), 331–370; STONE, K. V. W. (2009): Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in our Time, in: *Regulating Labour Law in the Wake of Globalisation. New Challenges, New Institutions* (BERCUSSON, B.–ESTLUND, C. eds.), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, 115–136; MICHIE, J.–SHEEHAN, M.: Labour 'flexibility' – securing management's right to manage badly?, in: *Systems of Production, Markets, organisations and performance* (BURCHEL, B.–DEAKIN, S.–MICHIE, J.–RUBERY, J. eds.), Routledge, London and New York, 2005, 178–191.

A XX. század második felétől erősödő emberi jogi harcok és a globalizáció igen nagy hatással vannak a munkajogra. A szociális kirekesztődés elleni küzdelem és az integrációs politika sok olyan csoportra vonatkozik, amelyek képtelenek részesedni a munkaerőpiac előnyeiből. Az ő esetükben a cél a foglalkoztatási ráta növelése makrogazdasági politika révén. S míg az integrálandó csoportok – legyenek nők, gyermeket nevelő szülők, fiatal munkavállalók, megváltozott munkaképességű munkavállalók, fogyatékos emberek – védelmet s így merevebb szabályozást igényelnek, addig a munkáltatók s az ipar a szabályozás szigorúságának csökkentését igénylik.

A XXI. század gazdasági környezetében megjelenő foglalkoztatási viszonyok hatással vannak a munkajog személyi hatályára, azaz arra, hogy kit is tekinthetünk munkavállalónak, és melyek a függő munkavégzés határai. A munkaszerződés változásai együtt járnak a munkajogi szabályozás hatályának kiterjesztésével, amely Európában igen változatos képet mutat. A kiterjesztésben szerepe volt és van a bírói jogalkalmazásnak, jogelméleti gondolkodóknak, a jogalkotásnak és a kollektív tárgyalásoknak.

A függő munkavégzés határai kijelölésében alapvetően három út mutatható ki az európai munkajog rendszerében: az első a munkavállaló fogalmának kiterjesztése, a második a munkát végzők harmadik típusának megalkotása (*tertium genus*), a harmadik a munkát végzők egyfajta közös jogának megalkotása és a különböző szintű jogok bizonyos széles kategóriákra való kiterjesztése.³ A *tertium genus* a munkavállalóhoz hasonló jogállású személyre vonatkozó szabályozás kidolgozását jelenti.⁴

³ Lásd erről COUNTOURIS, N.: *The Changing Law of the Employment Relationship. Comparative Analyses in the European Context*, Ashgate Publishing Company, Hampshire, Burlington, 2007, 57–59.

DAVIES, P.–FREEDLAND, M.: Labour Markets, Welfare and the Personal Scope of Employment Law, *Comparative Labour Law & Policy Journal* 21 (1999–2000), 237–238; DAVIES, A. C. L.: *Perspectives on Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 77–96; DEAKIN, S.–MORRIS, G. S.: *Labour Law*, Sixth Edition, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2012, 172–182.

DEAKIN, S.: The many Futures of the Employment Contract, ESCR Centre for Business Research, University of Cambridge, *Working Paper* No. 191, 2000, 5–8.

A munkavállaló fogalmáról lásd: MÉLYPATAKI Gábor: A munkavállaló fogalma a magyar és a német jogban a munkáltató szempontjából, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus 30, Issue 2, 2012, 521–540.

⁴ Prugberger Tamás megállapította: „...A szabályozás módját tekintve az egyik átfogóan a bírói gyakorlat elvi határozatai alapján rendezi az önfoglalkoztatói jogviszonyt, míg a másik, ezt a jogot jogszabály kiadásának a formájában valósítja meg. A harmadik a vegyes rendszer, ahol van az önfoglalkoztatásra bizonyos jogi szabályozás, amit azonban a bírói gyakorlat pontosít. Az előbbi a német, az osztrák, és a holland megoldásra, míg az utóbbi Franciaországra jellemző. A vegyes rendszer az olasz és a spanyol jogi rendezésre jellemző. Ami a szabályozási terjedelmét illeti, az egyik megoldás szerint az önfoglalkoztatás érvénye csak az individuális munkajogviszonyra terjed ki, míg a másikon a kollektív munkajogi előírásokra, és az ott meghatározott munkavállalói jogosultságokra

A munkajogban az egyéni önrendelkezés a munkaszerződés, illetve a munkajogviszony két alanyi pozíciójának akarata által realizálódik, ezért a kötelelem alanyi körének meghatározása alapvető jelentőségű, azaz a munkajogtudomány egyik kardinális problémája. A munkáltató-munkavállaló fogalmak egymással korrelatív kapcsolatban állnak.⁵ Az irodalomban van olyan felfogás, amely a munkavállaló fogalmán keresztül határozza meg a munkajogviszony megkülönböztető ismérveit (a munkajog a munkavállalók *Sonderrecht*-je).⁶ A munkavállalói jogalanyiség, és így a személyi hatály dogmatikai kérdései azért kiemelkedő jelentőségűek, mert a munkajogi szabályok érvényesülésének alapját és kiindulópontját jelentik.

2. A személyi hatály mint a közszféra és versenyszféra összekapcsolásának egyik eszköze

A munkajogi szabályozás személyi hatályát mint a szabályozás egyik fókuszát tehát meg lehet ragadni a kötelelem két individuális alanya, így a munkáltató és a munkavállaló oldaláról is. Mélypataki Gábor közszolgálatra vonatkozó kutatásai a munkavállaló fogalmát a munkáltató szempontjából próbálták meghatározni, s kísérletet tett egy felettes munkavállalói fogalom megalkotására. A közszolgálat egységesítésének kérdését a probléma alfáján és omegáján keresztül fogta meg: amely a személyi hatály. Ma a nemzetközi és hazai szakirodalomban a rugalmasság és biztonság együttes biztosítása körüli szakpolitikai és jogelméleti viták fókuszában többségében a munkajogi szabályozás személyi hatálya áll. Mélypataki Gábor habár munkáiban foglalkozik a munkajog mint versenyszféra joga személyi hatályával, ezt alapvetően átkötő elemként használja fel a közszféra munkát végzőinek elemzésére.

Mélypataki munkáira hivatkozva azt kívánom érzékeltetni, hogy annak kutatása, hogy a munkajog személyi hatálya hogyan változik, átlépi a versenyszféra határát, amelyet én eddigi munkáim során a munkaerő-piaci és társadalmi folyamatok függvényében vizsgáltam. Az ő érvelése a közszféra területére kivetítve, a személyi hatály körüli vitákat horizontálisan terjeszti ki a munkajogviszonyok rendszerében,

is. Az előbbihez tartozik Németország és Ausztria, míg az utóbbihoz Hollandia, Olaszország és Spanyolország. A harmadik megoldás ebben a kontextusban a franciaországi, ahol az egyes önfoglalkozási tevékenységi körökre az egész Code du Travail érvényes, ide értve a kollektív munkajogi részt is, míg más önfoglalkozási tevékenységi körökre csak az individuális munkajognak a munkavállalókat védő alapvető szabályai. Végezetül ezen a területen a negyedik megoldást a brit jogi rendezés adja, ahol a második francia megoldáshoz hasonlóan az önfoglalkozásnak csak egyes részterületeire terjed ki a munkajogi rendezés, míg másokra nem.” PRUGBERGER Tamás: Az önfoglalkoztatás intézménye a nyugat-európai és a magyar munkajogban, *Magyar Jog* 2014/2, 68–69.

⁵ KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, Akadémiai Doktori Értekezés, Pécs, 2006, 249, 253, 258. A Doktori Értekezés 2010-ben nyomtatásban is megjelent: KISS György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*, Justus Tanácsadó Bt. Kiadása, Pécs, 2010.

Lásd még: KISS György: *Munkajog*, Osiris, Budapest, 2005, 104.

⁶ KISS: *Munkajog...*, 116.

s a munkavállalót a munkáltató szempontjából elemzi. A munkavállaló felettes fogalmának megadását és azt, hogy elképzelhetőek tartja egy olyan munkavállaló-fogalom megalkotását, amelynek ernyője alá a versenyszféra és közszféra munkavégzői is besorolhatók, abban az esetben tartom megvalósíthatónak, ha munkajogviszonyok rendszerében gondolkodunk. A munkajogviszonyok rendszere mint egy absztrahált fogalom, magában foglalja az alá-fölérendeltségen, utasításon és ellenőrzésen alapuló munkavégzésre jellemző jegyeket. A munkajogviszonyok rendszerébe a versenyszféra és a közszféra szereplőin kívül a hivatásos jogviszonyban állók is beletartoznak. S a rendszer további, akár a szürke zónába tartozó jogviszonyok befogadására is alkalmas. A munkajogviszonyok alanya a munkavégző, aki személyi és/vagy gazdasági függéssel kapcsolódik a munkáltatóhoz, s ezen túl az egyes jogviszonyok egyéb speciális jegyeket viselnek magukon a munkáltató szempontjából. A munkajogviszonyok rendszerében gondolkodással is el lehet határolni a mellérendeltségben munkavégzőt az alá-fölérendeltségben munkavégzőtől. Mivel a szerződési, így a munkaszerződés által meghatározott keret kifejezetten szűk az alá-fölérendeltségben, illetve függésben munkát végzők körének lefedésére, a szerződési kereteken átlépve, jogviszonyokban érdemes gondolkodni.⁷

3. A szűk értelemben vett munkavállaló a *Munka törvénykönyvében* és a kiterjesztés jelei

Általánosságban elmondható, hogy munkavállaló az, aki más számára munkatevékenységet végez, ezzel tudunk különbséget tenni a munkavállaló és az önálló munkavégző (önfoglalkoztató) között.⁸ A munkavállalói minőség meghatározó ismerve így a munkavégzés, azaz a munkavégző képesség, s nem a cselekvőképesség megléte.⁹

⁷ MÉLYPATAKI Gábor: A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával. Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2016; MÉLYPATAKI GÁBOR: A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, *Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata* 5, 2010, 156; MÉLYPATAKI Gábor: Outdoor or Indoor – The Place of the Civil Service Law in the Hungarian Legal System, in: *The Publications of the MultiScience – XXIX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference* (szerk.: KÉKESI Tamás), Miskolc, 2015. IV. 9–10. University of Miskolc, 2015, m. a. (ISBN:978-963-358-061-5)

Itt utalok Mark Freedland és Nicola Countouris munkájára: FREEDLAND, M.–COUNTOURIS, N.: *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

⁸ Az önálló munkavégző vállalkozásának szabadságáról mint alapjogról lásd KISS: *Alapjogok...*, 285–290; lásd még: KISS: *Munkajog...*, 116.

⁹ Lásd erről bővebben KISS: *Munkajog...*, 104–105, 117; KISS: *Alapjogok...*, 255–261; BANKÓ Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyok*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010, 182.

A munkavállalói jogalanyiség alatt az általános és konkrét munkavállalói képességet érthetjük. Általános munkavállalói képesség a törvényi feltételeknek megfelelő képességet jelenti, a konkrét pedig az adott munkakör betöltésére vonatkozó képességet. Az általános és konkrét munkavállalói képesség az intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek/emberek és a megváltozott munkaképességű személyek/munkavállalók szempontjából bír különös jelentőséggel.

A munkavállalói jogalanyiség, azaz a munkaszerződés alanyaként való megjelenés kérdései különbözőképpen alakultak a *Munka törvénykönyvéről* szóló 1992. évi XXII. törvényben (a továbbiakban „rég Mt.”) és a 2012. évi I. törvényben (a továbbiakban *Munka törvénykönyve*). A régi Mt. 72. § (1) és (2) bekezdései alapján a magyar munkajogban 1992 és 2012 között a munkajogi jogalanyiség feltétele az életkor, azaz a 16. életév betöltése mellett, a legalább korlátozottan cselekvőképesség megléte volt. A cselekvőképesség munkajogi jogalanyiságtól való függővé tétele problémás volt, hiszen nem minden munkaképességgel rendelkező személy lehetett munkaviszony alanya. Munkaképességgel rendelkezhetnek ugyanis azon intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek, akik cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság (a korábbi cselekvőképességet kizáró gondnokság) alatt állnak.

A *Munka törvénykönyve* 34. §-a alapján 2012. július 1-től munkavállaló lehet az a természetes személy, aki munkaszerződés alapján munkát végez, és aki 16. életévét betöltötte. Az életkori feltétel megmaradt, a cselekvőképességre vonatkozó kitétel pedig megszűnt.

A 42. § (1) bek. rögzíti a munkaviszony fogalmát és a (2) bek. a munkaszerződés valós tartalmát: *A munkaviszony munkaszerződéssel jön létre.*

(2) *A munkaszerződés alapján*

a) *a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni,*

b) *a munkáltató köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.*

A munkaszerződés alapján történő személyi és gazdasági függést magában foglaló munkavégzés az, amely a munkajog keretein belül marad.

A *Munka törvénykönyve* továbbá a munkavállaló fogalma alá sodort olyan jogviszonyokat is, amelyekben a személyi függés alacsony szintű: a távmunkát és a bedolgozói jogviszonyt. Ebből következik, hogy a személyi függés minimális szintje már megalapozza a munkajog személyi hatályának kiterjesztését.

Kérdés azonban, hogy a munkaképességgel rendelkező, de cselekvőképtelen intellektuális és pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek valóban lehetnek-e munkaviszony alanyai. A *Munka törvénykönyve* 212. §-a a cselekvőképtelen munkavállalóról szól, ami egyértelműen ezen alanyi kör foglalkoztatási kérdéseit igyekszik rendezni.

Üdvözlendő, hogy a *Munka törvénykönyve* a 212. §-ban megteremti a munkavállalás elvi alapjait az ő esetükben is. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy *elvi alapon*.

A *Munka törvénykönyve* a következőképpen szabályoz: 212. § (1) *A cselekvőképtelen vagy a cselekvőképességében a munkaviszonnyal összefüggő üzycsoportban részlegesen korlátozott munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munka-*

viszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni.

(2) A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására.

(3) A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa.

(4) A munkavállalóra a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók azzal, hogy kártérítésre vagy sérelemdíj megfizetésére nem kötelezhető.

Ezzel együtt rendezzi a munkáltató észszerű alkalmazkodásra irányuló kötelezettségét is az 51. § (4) bekezdésében.¹⁰ Úgy vélem, hogy az észszerű alkalmazkodás egyes példáit a foglalkoztatás formája tekintetében éppen a *Munka törvénykönyve* kínálja fel a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályokban, a XV. fejezetben.

Az elvi alapok megteremtése ellenére a cselekvőképtelen munkavállaló munkavégzése, mint a munkaviszony egyik típusa, idegen testként szerepel a *Munka törvénykönyve* XV. fejezetében. A cselekvőképtelen munkavállaló foglalkoztatása ugyanis egy rendszerszemléletű gondolkodást igényel. Nincs szó a cselekvőképtelen munkavállaló rehabilitációjáról, képzéséről, munkahelyi segítőjéről, és a jognyilatkozatok megtételénél a támogatóról. A cselekvőképtelen munkavállaló munkavállalói jogalanyisége a megváltozott munkaképességű munkavállaló munkavállalói jogalanyiségével összekapcsolódik a rehabilitáció kérdéseiben, amelyeket a munkavállalói jogalanyiség szociális oldala vizsgálatakor fejtek ki.

Kiss György a munkajogba integrálás, illetve az abból kirekesztés folyamatában elkülöníti egymástól a tradicionális és az atipikus foglalkoztatási módszereket, valamint a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikáját.¹¹ Véleményem szerint azonban mindkét jelenség mögött a munkajog személyi hatályának kiterjesztése húzódik meg, ezért nem választhatjuk el egymástól a két folyamatot.

A *Munka törvénykönyve* korai javaslatának (Tervezet) szövege a személyi hatály kiterjesztésének egy kardinális kérdésével is foglalkozott: ez a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája.¹²

¹⁰ Az észszerű alkalmazkodás szabályaira lásd Halmos Szilvia munkáit, különösen: HALMOS Szilvia: Az ésszerű alkalmazkodás követelménye a magyar munkajogban, *Magyar Munkajog E-folyóirat* 1 (2014), 120–148.

¹¹ KISS György: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személy problematikája az Európai Unióban és e jogállás szabályozásának hiánya a *Munka Törvénykönyvében*, *Jogtudományi Közlöny* 2013/1, 4–8.

¹² Tervezet 3. § (1) E törvénynek a szabadságra, a felmondási időre, a végkielégítésre, a kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a kötelező legkisebb munkabérrre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell a (2) bekezdésben meghatározott személyre (a továbbiakban: a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy).

Kiss György a rendelkezéseket illetően leszögezte, hogy az érintett személy nem vált volna munkavállalóvá, hanem egyes munkajogi intézmények hatálya terjedt volna ki rá, mivel a jogviszony jellege a munkaviszony elemei közül a rendszeresség, tartósság és személyesség. Így a munkavállalóhoz hasonló jogállás az alábbi munkajogi következményekkel járt volna: a szabadság, kárfelelősség, felmondási idő, végkielégítés és a kötelező legkisebb munkabér szabályait az ő esetükben is alkalmazni kellett volna. A szolgáltatás nyújtóját a szabályozás szerint az különbözteti meg a valódi vállalkozótól, hogy a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása. Így a *kényszervállalkozó* munkavállalóhoz hasonló jogállású személy jogállást kapott volna.¹³ A *szabályozás nem terjedt* volna ki az önálló kereskedelmi ügynökre, mivel a Tanács 86/653/EGK irányelve védelmet nyújt az ügynöki réteg számára.¹⁴

Több kritika érkezett a Tervezet szövegét illetően. Egyrészt, hogy indokolatlanul szűkíti a Tervezet a gazdaságilag függő munkavégzők körét. A szűkítést egyrészt a személyes munkavégzési kötelezettség, másrészt a 3. § (4) bekezdésében foglalt jövedelemkorlát, harmadrészt a kizárólag egy személy részére folytatott keresőtevékenység előírása eredményezi. Gyulabári Tamás kifogásolta, hogy a

(2) A munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek kell tekinteni – az eset összes körülményére tekintettel –, aki nem munkaszerződés alapján végez más részére munkát, amennyiben

- a) személyesen, ellenérték fejében, rendszeresen és tartósan azonos személy részére végez munkát, és
- b) a szerződés teljesítése mellett nem várható el egyéb rendszeres kereső foglalkozás folytatása.

(3) A (2) bekezdés alkalmazása során

- a) személyesnek minősül a saját, illetőleg hozzátartozója többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezet nevében végzett munka;
- b) azonos személynek kell tekinteni a teljesítés fogadójának hozzátartozóját, illetőleg a vele rendszeres gazdasági kapcsolatban állót, továbbá azokat, akik az adózási szabályok szerint kapcsolt vállalkozásnak minősülnek.

(4) Az (1)–(3) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható, ha az e szerződésből származó rendszeres havi jövedelem meghaladja a szerződés teljesítése idején hatályban lévő kötelező legkisebb munkabér ötszörösét.

¹³ Ezen a véleményen van Prugberger Tamás is. Lásd PRUGBERGER: *Az önfoglalkoztatás...*, 66–67. PRUGBERGER Tamás: A tartós kényszervállalkozási és megbízási szerződés. A munkaviszonyt leplező szerződések, *Cég és Jog* 2003/7–8, 11–13. A kényszervállalkozásokról lásd még KENDERES György: *A munkaszerződés hazai szabályozásának alapkérdései*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2007, 159–172. PRUGBERGER Tamás: *Az önfoglalkoztatás...*, 65–66. Jómagam az alábbi monográfiában foglalkozom a munkavállalói jogalanyiség kérdéseivel: JAKAB Nóra: *A munkavállalói jogalanyiség munkajogi és szociális jogi kérdései, különös tekintettel a megváltozott munkaképességű és foglyatékos személyekre*, Miskolc, Bíbor, 2014.

¹⁴ A vállalkozási és megbízási jellegű munkaviszonyokról lásd még: PRUGBERGER Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó társadalmi viszonyok között*, Competitio Könyvek, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2006, 437–456.

gazdaságilag függő munkavégző nem adhat alvállalkozónak apró munkákat, továbbá egy meghatározott jövedelemszinthez köti a védelmet, és hogy a munkavégző több személy részére nem végezhet munkát.¹⁵ Kritizálták továbbá a munkavállalói jogok katalógusát.¹⁶

A fenti észrevételek mellett véleményemet a következők szerint fogalmazom meg: a Tervezet szabályozása kísérletet tett a *valódi vállalkozó és a gazdaságilag függő munkavégző elhatárolására*. A *szűkítés ennek köszönhető*. A túl tág fogalmi meghatározás azt a hatást érheti el, hogy a munkáltatók továbbra is színlelt megállapodásokat kötnek a munkaviszony leplezésére. A *hogyan* tekintetében valóban érdemes lett volna a *Tarifvertragsgesetz* 12a (1) bekezdését¹⁷ követni, amely szerint gazdaságilag függő személyek:

- azok a személyek, akik gazdaságilag függő helyzetben vannak, és a munkavállalóhoz hasonló szociális védelmi szükségletük áll fenn,
- amennyiben más részére szolgálati vagy vállalkozási szerződés keretében személyesen vagy lényegében munkavállaló alkalmazása nélkül végeznek munkát,
- és amennyiben ezt a tevékenységet *túlnyomó részben* egy személy részére teljesítik, vagy
- összes üzletszerű tevékenységből származó *jövedelmének több mint a fele egy személytől származik*,
- ha egyéb változás nem látható előre – amennyiben kollektív szerződés más-képpen nem rendelkezik – a mindenkori utolsó hat hónapi tevékenységét illetően, vagy amennyiben ez az időtartam rövidebb, úgy erre az időtartamra illetően, e törvény rendelkezései az irányadóak.¹⁸

¹⁵ PRUGBERGER: *Az önfoglalkoztatás...*, 66–67; GYULAVÁRI Tamás: A gazdaságilag függő munkavégzés szabályozása: Kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog E-folyóirat* 1 (2014), 17–20. Lásd még: GYULAVÁRI Tamás: *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*, Pázmány Press, Budapest, 2014. (Jogtudományi Monográfiák, 6.)

¹⁶ ...*Számos jog kiterjeszhető lett volna még, így különösen: alaki követelmények (írásbeliség); munkavégzés alóli mentesülés esetei; titoktartási kötelezettség; kollektív szerződéskötési képesség; munkáltatói megszüntetés indokolási kötelezettsége; jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei; munkajogi jogviták szabályai; munkaidő és pihenőidő szabályai; munkabérből levonás; fegyelmi eljárás stb...* GYULAVÁRI: *A gazdaságilag...*, 21–22.

¹⁷ KISS: *A munkavállalóhoz...*, 10.

¹⁸ A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek védelméről a német jogban lásd: SZEKERES Bernadett: A szürke zóna védelme Németországban, *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában* doktorandusz konferencia, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. március 11.; SZEKERES Bernadett: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyek munkajogi és kötelmi jogi védelme a német jogrendszerben, előadás, *Tavaszi Szél Konferencia*, Állam- és Jogtudományi Szekció; Munkajog, agrárjog alszekció, Óbudai Egyetem, Budapest, 2016. április 15–17.; SZEKERES Bernadett: A munkavégzési viszonyok változásai, *XI. PhD Konferencia előadásai* (szerk.: KONCZ

A személyes munkavégzési kötelezettség egy olyan fogalmi elem, amely még inkább elhatárolja egymástól az önfoglalkoztatót és a látszat-önfoglalkoztatót; ezáltal indokolható az előírás. Nagyon nehéz helyzetben van a jogalkotó, hiszen el kell határolni a gazdaságilag függő munkavégzést az önfoglalkoztatástól, lényegében a polgári jogi jogviszonyoktól, miközben ki kell mutatnia a hasonlóságot a munkaviszonnyal.

Ugyanígy jogalkotói választás kérdésének tartom, hogy a munkajogi védelem szintjét milyen mértékben határozza meg. Valóban felvethető kérdésként, hogy miért nem fűz a Tervezet az új jogálláshoz a felsoroltakon túl további munkajogi jogkövetkezményeket. Például miért emeli ki a szabadságot a pihenőidők rendszeréből, vagy miért nem alkalmazza a munkaidőre vonatkozó szabályokat? Ugyanígy miért nem alkalmazandók a kollektív szerződés rendelkezései? Ezekhez kapcsolódóan úgy látom, hogy a védelmi szint nem túl magas meghatározása arra készítetheti a feleket, hogy gazdaságilag függő munkavégzés keretében ne a munkaszerződést válasszák. Ez további színlelt szerződések kötéséhez vezethet, illetve meneküléshez a munkaviszony szigorúbb szabályai alól. A magas védelmi szint pedig a munkáltatókat riaszthatja el ettől a foglalkoztatási formától. Az optimális védelmi szint meghatározása szinte lehetetlen. Ugyanakkor látni kell, hogy a gazdaságilag függő munkavégző maga határozza meg a munkával és pihenéssel töltött időt, a munkavégzés helyét, éppen ezért nem indokolt a munkaidő és pihenőidő minden szabályának kiterjesztése.

Habár a Tervezet nem tér ki a kollektív szerződés szabályaira, nem tartom azonban kizártnak, hogy egy munkáltatónál fennálló szakszervezet a gazdaságilag függő munkavégzőkre is kiterjessze érdekérvényesítési tevékenységét.

A szabályozás hiánya a *Munka törvénykönyvében* a szociális partnerek és a jogpolitika részéről struccpolitikának tűnik, ugyanis a kérdés nem kerülhető meg.

Véleményem szerint a Tervezet munkavállalóhoz hasonló jogállású személy fogalma a *tertium genus* irányába mutatott, amely azonban az alábbi szövegváltoztatással dogmatikailag tisztább képet mutatna: A munkavállalóhoz hasonló jogállású személynek kell tekinteni – az eset összes körülményére tekintettel –, aki nem munkaszerződés alapján végez más részére munkát, amennyiben

- a) személyesen, ellenérték fejében, rendszeresen és tartósan *túlnyomó részben* azonos személy részére végez munkát, és
- b) összes üzletszerű tevékenységből származó *jövedelmének több mint a fele egy személytől származik.*

Ezt az is indokolja, hogy a változó társadalmi és gazdasági viszonyok között egy személy munkaprofilja nem egy munkáltatóval fennálló munkaviszonyból áll. Jövedelmünk több helyről származhat, és többféle munkavégzésre irányuló jogviszonyban állhatunk párhuzamosan. Ebből a szempontból valóban indokolatlan a

István–SZOVA Ilona), Budapest, 2015. X. 30. Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület, Budapest, 2015, 78–85; SZEKERES Bernadett: Der Begriff der arbeitnehmerähnlichen Personen in Deutschland, in: *Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa* (szerk.: SZABÓ Miklós), Miskolc, 2015. XI. 20.

kizárólagosság fogalmi elemmé tétele. Ugyanakkor a gazdaságilag függő munkavégzők közötti jövedelemhatárra vonatkozó különbségtételt az egyenlő bánásmód elvébe ütközőnek tartom. Holott a kérdés dogmatikai rendszerezése során oda kell figyelni arra, hogy az ne járuljon hozzá a munkavállalók közötti diszkriminációhoz.

Kiemelem továbbá, hogy a szabályozásnak olyannak kell lennie, amely nem atipikus munkavégzéssé teszi a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy munkavégzését, hanem valóban elhatárolja attól.

4. Szűk-e a szerződési keret?

A munkajogi szabályozás a gazdasági változásokra úgy reagált, hogy igyekezett minél több atipikus munkavégzést a szabályozási körébe vonni. Ilyen a bedolgozói jogviszony normalizálása a munkajog keretein belül. A személyi függés alacsony szintje most már nem indokolja a bedolgozó munkavállaló munkavállalóhoz hasonló jogállású személyhez hasonlítását. Ráadásul a felek nem térhetnek el a *Munka Törvénykönyve* 198. §-ában és a 200. §-ában foglalt rendelkezésektől.

A személyi függés alacsony szintjére utalnak a tradicionális munkajogi minősítő jegyek enyhülései vagy éppen változásai: a széles körű utasításadási és ellenőrzési jog korlátozása, a munkavállaló saját eszközeivel történő munkavégzés, a munkáltató szervezetébe történő be nem integrálódás. Véleményem szerint a személyi függés alacsony szintje és a gazdasági függés már nem a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy, hanem a munkavállaló jogállását alapozza meg.

A polgári jogviszonyok munkajogi védelme egyelőre idegenül hangzik, holott valóban olyan munkavégzésekről van szó, ahol a másik féltől való kiszolgáltatottság megjelenhet a jogviszonyban. Azonban ez nemcsak az önálló kereskedelmi ügynöki és személy- és vagyónvédelmi tevékenységre vonatkozik, hanem bármelyik munkavégzésre irányuló polgári jogviszonyban megjelenik. A kiszolgáltatottság kezelésére a polgári jog is rendelkezik eszközökkel, nem feltétlenül kell gazdaságilag függő munkavégzőnek tekintenünk a kiemelteket, hiszen a piaci viszonyok között a szolgáltatás nyújtója alapvetően függ a szolgáltatás megrendelőjétől. Ha a gazdaságilag függő munkavégzők körét ilyen tágan értelmezzük, az a szerződési szabadság és a felek autonómiájának sérelmével járhat. Ebben a tekintetben azonban érezhetően a munkajog van hatással a polgári jogviszonyokra.

Az, hogy a bedolgozói, önálló kereskedelmi ügynöki, személyi- és vagyónvédelmi tevékenységet folytató munkavállalók vagy ahhoz hasonlóak, azaz az, hogy a hazai és a nemzetközi jogirodalom a kettős (munkavállaló, önfoglalkoztató), illetve hármas modell (munkavállaló, munkavállalóhoz hasonló jogállású személy, önfoglalkoztató) alapján sorolja be a foglalkoztatási viszonyokat, rávilágít egy nagyon fontos problémára.¹⁹ *Mégpedig arra, hogy a szerződési keretek szűkek, és érdeme-*

¹⁹ Ugyanez érezhető a Gyulavári Tamás 2011. évi cikkében az új foglalkoztatási jogviszonyokról. A szerződési keretek gúzsba kötik az új jogviszonyok minősítését. Ezért is előremutatóbb a személyes munkavégzési viszonyok elmélete akkor is, ha a jogrendszer még nem érett annak befogadására. Lásd erről GYULAVÁRI Tamás: A foglalkoztatási jogviszonyok új dimenziója, *Esély* 2011/1, 3–22.

sebb lenne jogviszonyokban gondolkodni, amelyek határai nem merevek. Például egy bedolgozói jogviszony egyszer erősebb, másszor gyengébb személyi függéssel jellemezhető. A függés, rendszeresség, tartósság változhat egy időintervallumban, egy adott jogviszonyban. Az átjárhatóság az egyes munkavégzési viszonyok között is gyakran tapasztalható. Például egy önkéntes tevékenység vagy egy munkavégzés átalakul gazdaságilag függő munkavégzéssé. A rugalmasság nemcsak a munkaviszony tartalmi elemeinek rugalmassá válását foglalja magában, hanem magában az adott jogviszony rugalmasságát is. Ezek a metamorfózisok a jogviszonyok között Freedland és Countouris személyes munkavégzési viszonyokról alkotott elméletét igazolják. Habár Kiss György²⁰ úgy véli, hogy az európai jogrendszerek nincsenek felkészülve erre az elméletre, úgy látom, hogy az absztrakció magasabb szintjét teszik lehetővé, amely a foglalkoztatási viszonyok kezelésére alkalmasnak bizonyul. Ugyanezt az érvet használtam fel a köz- és versenyszféra felettes munkavállaló fogalmának megalkotására is.

A munkavállalóhoz hasonló jogállású személyhez kapcsolódó magyar kritikai észrevételek mögött ugyanis éppen ez a merev szerződési keretek közé szorítás érezhető, igyekszünk besorolni egy munkavégzési viszonyt a munkaviszony – látogat-önfoglalkoztatás vagy önfoglalkoztatás kategóriájába. Holott éppen a bedolgozói jogviszony mutatja a legjobban: formálisan munkaviszony, ténylegesen gazdaságilag függő munkavégzés, egy jogviszonyban a személyi és gazdasági függés intenzitása változik, hol az egyik, hol a másik munkavégzés elemei dominálnak benne.

5. Mit jelent a munkavállalói jogalanyiség szociális oldala?

A munkavállalói jogalanyiség szociális oldala több szempontból is értelmezhető.

A szociális oldal vizsgálatakor beszélhetünk *egyrészt* a munkaviszonyhoz kapcsolódó szociális jogi intézményekről, így a *munkajogi szabályozás szociális jellegű elemeiről*. A munkajogi szabályozás szociális jellegű szabályai közé sorolhatjuk például a várandósok, gyermeket nevelő szülők, időskorú, vak, fiatal munkavállalók, fogyatékos emberek védelmét. Tulajdonképpen a munkajog mint jogterület az individuális és kollektív munkajogi szabályok egymásra épülésével, a kiszolgáltatottabb fél védelmével eleve magában hordozza a védelmi jelleget, amely miatt mindig is erősen érezhető a szociális jellegű normák beszivárgása a szabályozásba. A szociális jelleg így, mondhatjuk, magából a védelemből, a munkavállaló védelméből ered.

Mivel azonban a munkavállalás nem pusztán munkajogi, hanem foglalkoztatási és foglalkoztatáspolitikai kérdés, a jogalanyiség szociális oldala a munkavédelmi szabályozás sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókra vonatkozó szabályait is magában foglalja.

Fontos leszögezni, hogy a szociális jelleg semmiképpen sem jelenti a szociális jogterülethez tartozó szabályokkal való azonosulást. Teljesen más feladattal ren-

²⁰ KISS: *A munkavállalóhoz...*, 13–14.

delkezik a szociális jog és a munkajog. A munkajog a versenyszféra joga, Deakin alapján piackorlátozó funkciót, azaz a függésben lévő alanyokat védő szabályozáson alapuló, vagy azt lazító piackorrektív, vagy mindezeket átlépő: piackreáló funkciókat tölt be.²¹ A piac igényeinek való megfelelés mellett azonban a társadalmi változások, az esélyegyenlőségi politika, az integrációs törekvések a munkajogi szabályozás védelmi jellegét erősítik, egy olyan gazdasági környezetben, amelyben a fogyasztói igények folyamatosan változnak, s erre a munkáltató rugalmas munkaszervezési formákkal reagál.

Ugyanakkor a szociális jog azon szabályozási területe, amely biztosítási jogviszonyhoz kötött, nevezetesen a munkanélküliség kezelése és a társadalombiztosítás, mindenképpen szoros összefüggésben vannak a munkajoggal. Így a munkavállalói jogalanyiség szociális oldala a munkaviszonyhoz és az azzal egy tekintet alá eső jogviszonyokhoz kapcsolódó *társadalombiztosítási szabályokat, továbbá az álláskeresőket támogató szabályokat is magában foglalja.*

A társadalombiztosítási szabályokon belül a munkavállalóvá válás egyik kapcsolódási pontját a rehabilitációra vonatkozó szabályok képezik. A rehabilitációra vonatkozó szabályozásban a munkavállalói jogalanyiség szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak a rehabilitációs szolgáltatások és a munkaerőpiacra visszavezető ellátási rendszer kidolgozása. Mindezeket pedig átkarolja a foglalkoztatást motiváló, munkáltatót ösztönző támogatási politika, amely azonban foglalkoztatáspolitikai kérdés.

A munkavállalói jogalanyiség szociális oldala felhívja a figyelmet arra, hogy a munkajog célja nem csak felek közötti egyensúlytalanság kiegyenlítése. A munkajog céljai között olyan is meg kell, hogy jelenjen, amely az egyéni képesség kiterjesztésével elősegíti az autonómia és egyenlőség elvét a munkában, továbbá tisztességes megélhetést biztosít. Ez az elmélet átlépi a munkaszerződés határait, és a munkavállalói jogalanyiséget más megvilágításba helyezi.

A munkavállalói jogalanyiség szociális oldala kapcsán fontos kérdés, hogy a rehabilitáció hogyan segíti a potenciális vagy a munkaerőpiacról fogyatékos, betegség miatt kikerült munkavállaló (a magyar terminológia szerint megváltozott munkaképességű munkavállaló) munkavállalóvá válását. A rehabilitáció munkajogi szabályozáson kívül eső terület, amelynek elvitathatatlan kapcsolata van a foglalkoztatással, amelyet munkaszerződés keretében végzett munkatevékenység esetén a munkajog szabályoz. Láthatóan a rehabilitáció és a munkajogi szabályozás között semmilyen kapcsolat nincs. Ugyanakkor a rehabilitáció és a foglalkoztatás kapcsolata magától értetődik, legalább is annak kellene lennie. Hiszen szociálpolitikai s nem foglalkoztatási kérdéssé válik, ha az ellátási-támogatási rendszer megszervezése a rászorultsági elven s nem a biztosítási elven nyugszik. Szemléletesen két törvényre és a mögöttük meghúzódó koncepcionális különbségre hívom fel a figyelmet: rászorultsági elven szerveződik a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény, míg biztosítási elven a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény.

²¹ Lásd erről: DEAKIN–MORRIS: *Labour law*..., 30–37, 131–190.

A rehabilitáció akkor kapcsolódik a munkavállalói jogalanyisághoz, ha a végén sikeres a kihelyezés. Ennek kulcselemei az alábbiak szerint határozhatók meg: munkára való felkészítés, kihelyezés, ön-foglalkoztatás támogatása, nyilvánosság, monitoring és értékelés. Fontos, hogy ezek a komponensek együttesen kell hogy megvalósuljanak, függetlenül attól, hogy egy vagy több szervezet vesz részt a folyamatban.²²

A munkára való felkészítés foglalkozási rehabilitációs szolgáltatásokat jelent: foglalkoztatáshoz kapcsolódó értékelés, képzés, álláskeresési képességek fejlesztése, kihelyezést megelőző tanácsadás, munkatapasztalat szerzése egy termelő műhelyben, munkapróbák.²³

A kihelyezés magában foglalja az alábbi szolgáltatásokat: a keresleti oldal megismerése, munkáltatókkal való szerződés-kötés, technikai jellegű tanácsadás, munkaelemzés, megfelelő munka kiválasztása, a megfelelő munkára való felkészítés, nyomon követő szolgáltatások működtetése. Nagyon fontos, hogy a kihelyezést végző szakember tisztában legyen a munkáltatót megillető kedvezményekkel arra az esetre, ha megváltozott munkaképességű személyt alkalmaz. A munkáltatókra mint potenciális partnerekre kell tekinteni, mindehhez fontos, hogy egy munkáltatói adatbázis rendelkezésre álljon. Érdemes a munkáltató szervezetekkel felvenni a kapcsolatot, ahelyett hogy a kihelyezést végző szakember egyesével keresné fel a munkáltatókat. A munkáltatói szervezetekkel való folyamatos együttműködés és tanácskozás hatékonyan működhet, hiszen a folyamatos kapcsolattartás világossá tenné a keresleti és kínálati oldal igényeit. A hatékonyságot növelheti megállapodások kötése.²⁴

A munkaelemzés két részből áll: egyrészt az *adott vállalatnál folyó munka* értékelését, másrészt *egy adott munkavállaló által végzett munka* elemzését jelenti. Az elemzések célja, hogy megvizsgálja, milyen munkát tud a kliens végezni üresedés esetén vagy a munkakörnyezet, illetve munkafeltételek átalakítását követően.²⁵

A technikai tanácsadás arra vonatkozik, ha a munkáltató valóban foglalkoztatja a rehabilitáció alanyát, milyen pluszinformációkra van szüksége. Így az információk kiterjedhetnek a munkavédelem, a munkahely és a munkafolyamatok átalakítására, munkahelyi segítők alkalmazására. A kiválasztott munkára való felkészítésre az adott munkahelyen vagy a rehabilitációs folyamat keretében is sor kerülhet.²⁶

²² MURRAY, B.–HERON, R.: *Placement of Job-Seekers With Disabilities. Elements of an Effective Service*, International Labour Organisation, 2003, 19.

²³ Uo. 20.

²⁴ Uo. 24–28. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation Guidelines*, International Labour Organization, 2007, 61–67.

²⁵ MURRAY–HERON: i. m. 28–30.

²⁶ Uo. 30–32. *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation Guidelines*, International Labour Organization, 2007, 51–56.

A mezőgazdaságban megvalósuló foglalkoztatás a kihelyezés egyik fontos célja is lehet a fenntartható fejlődés, vidékfejlesztés és esélyegyenlőség kontextusaiban. Lásd erről RAISZ Anikó: *Women in Hungarian Agriculture*, in: *Agricultura Familiar: Reflexiones desde cinco continentes* (ESPADA, Esther Muñiz–BOURGÉS, Leticia eds.), Ministerio de

A kihelyezés egy gondosan felépített rehabilitációs folyamatba, azon felül pedig egy foglalkoztatáspolitikai rendszerbe kell hogy illeszkedjen. A rehabilitációs folyamatban rendkívül nagy jelentősége van az értékelési stratégia kiválasztásának. Stratégiát csak a munkáltatói igények ismeretében lehet jól megválasztani. Éppen ezért fontos a rehabilitációs hatóság munkáltatók irányában fennálló marketingtevékenysége. A megfelelő kapcsolattartás mellett ugyanakkor egy logikusan felépített foglalkoztatáspolitikai rendszer segítheti a tényleges foglalkoztatást. A munkáltatókat érdekeltté kell tenni a foglalkoztatásban, amely bérköltség, munkahelyi adaptációs költségek átvállalásában jelentkezik. A munkajogi szabályozás szintjén pedig a munkáltatóknak és munkavállalóknak világosan kell látniuk jogaik és kötelezettségeik, a rehabilitáció alanyának szükségleteit.

Összegzés

Tanulmányomban a munkajogi szabályozás személyi hatályának sokoldalúságát, komplexitását igyekeztem megfogni. A gazdaság és társadalom változásaira reflexíven reagáló munkajogi szabályozásban a munkavállalóvá válás túllépett a munkaszerződés keretei között erős személyi és gazdasági függésben munkát végzőn. Ezt próbáltam meg érzékeltetni a *Munka törvénykönyve* hatályának kiterjesztésében, a munkavállalóhoz hasonló jogállású személy tervezetében, s a szerződési keret szűknek találtam. A kettős és hármas modellen túllépve munkajogviszonyok rendszerében gondolkodtam, amely a köz- és versenyszféra felettes munkavállaló-fogalmának megadására és a foglalkoztatási viszonyok kezelésére is alkalmas.

Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, 125–142; RAISZ Anikó–SZILÁGYI János Ede: Hungary, in: *L'agriculture et les exigences du développement durable/Agriculture and the requirements of a sustainable development/Die Landwirtschaft und die Anforderungen an deren nachhaltige Entwicklung* (RICHLI, Paul ed.), L'Harmattan Kiadó, Paris, 2013, 545–546.

OLAJOS István–RAISZ Anikó: Magyar Nemzeti Jelentés a vidékfejlesztési jog tudományos és gyakorlati fejlődéséről az EU-ban, az államokban a régiókban, valamint a WTO-ban = The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog* 4 (2010), 39–57; CSÁK Csilla–KOC SIS Bianka Enikő–RAISZ Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog* 2015/19, 32–55.

AZ ÉLETTÁRSÁK MEGÍTÉLÉSE AZ ALKOTMÁNYJOG ÉS A POLGÁRI JOG SZEMPONTJÁBÓL

KRISTON EDIT*

Az ember természetéből adódóan mindig is kerülte a magányt, és arra törekedett, hogy társaságot keressen magának. Ez a társas együttélés több szintéren jelenik meg, elsőként a társadalom egészében, hiszen minden egyént ez kapcsol össze leginkább. Ezen egészen belül elkülönülnek a különböző csoportosulások, így a barátok, munkatársak, egyéb szervezetek, melyekben az egyén önként vállal részt. Végül a legszorosabb kapcsolat a család, azon belül is a társ, a partner, akit választunk magunknak. Az együttélési formák legradicionálisabb formája a mai napig a házasság intézménye, azonban dominanciája egyre inkább hanyatlani látszik más kapcsolati formákkal szemben. Egyre inkább előtérbe kerülnek az alternatív társas együttélési formák, melyeknek jogi védelme számos kérdést vet fel mind a mai napig.

Kulcsszavak: élettársi kapcsolat, családjog, polgári jog, alkotmányjog

The marriage and the traditions have less and less popularity. Young people do not need the traditional alternatives at working up their emotional-economical community anymore, they try to find other solutions. But these relationships have not been protected enough in the past, the regulations were quite minimal. The law-makers have not arranged these questions long time, but nowadays the handle of the problems is indispensable. That is why the legislative process could start up, first of all the registered partner's system has been worked out, and now in the new civil code the following would be the system of the de-facto domestic partners. In my paper I would like to introduce the evolution of partnership's order from the viewpoint of constitutional law and civil law.

Keywords: partnership, family law, civil law, constitutional law

Bevezetés

Ha azt a szót halljuk, hogy élettársi kapcsolat vagy élettársi viszony, a legkülönbé-
lebb dolgok jutnak az ember eszébe. Manapság azonban egyre gyakrabban ejtjük ki
ezeket a szavakat, ha a családi állapotunk felől érdeklődnek.

A társadalmi szemléletváltás főként a fiatalabb korosztályban figyelhető meg.
Manapság egyre többen gondolják úgy, hogy nincs szükség házasságkötésre ahhoz,

* KRISTON EDIT
PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Tanszék
kristonedit01@gmail.com

hogyan az életüket együtt élhessék le, a „csak egy darab papír”-ként való értelmezés térhódítása egyre inkább észlelhető.

A modern társadalmi viszonyok nem tűrik meg a házasság intézményének kizárólagosságát mint a társas kapcsolatok egyeduralgó csoportját, így szükség van a partnerkapcsolatok más formáinak elismerésére is. Védelemben kell részesíteni őket, amelyre jobb eszköz nem is állhat rendelkezésre, mint a jog.

Kezdetben azonban a jog sem nyújtott elegendő védelmet. A jelenleg hatályos *Polgári törvénykönyv* és az abban lévő szabályok megjelenése előtt nagyon minimális számú norma létezett, mely irányadó lett volna a házasságon kívüli partnerkapcsolatokban felmerülő kérdésekre. A bíróságokra hárult az a feladat, hogy az élettársi kapcsolatokból eredő jogi értékelést igénylő tényeket megítélje. Az eredmény az lett, hogy szabályozás híján saját belátásukra, valamint a jogirodalom csekély mennyiségű produktumára hagyatkozhattak. A változások első lépését az Alkotmánybíróság tette meg azáltal, hogy a tradicionalitást háttérbe szorítva elismerte az alternatív együttélési formák mint családi kapcsolatok létezését.

Ez vezetett oda, hogy a polgári jogi kodifikáció során kiemelt figyelmet szenteljenek az élettársi kapcsolatok regularizálásának. Egyedülálló rendszer jött létre Magyarországon, mely a korábbiakhoz képest az új civiljogi normák által összefoglalt és átfogó szabályozást ad az élettársak jogi helyzetére vonatkozóan. Hosszú folyamat végére próbáltak ezzel pontot tenni, de úgy vélem, még nem ért véget a reform. Kétségtelen, hogy egyedi megoldás született a 2013. évi V. törvényben, viszont épp ez vezet oda, hogy a szakemberek is megosztottan értékelik az elért eredményeket.

1. Az élettárs fogalmának meghatározásából eredő nehézségek

Mint minden jogintézmény esetében, így az élettársak vonatkozásában is célszerű megvizsgálni, mit is takar ez a fogalom. Az utóbbi évek jogalkotási kísérletei ugyanis kellően bonyolult rendszert alakítottak ki, éppen ezért legtöbbször maguk az érintettek sincsenek tisztában a kérdéssel.¹

A meghatározás tekintetében először is különbséget kell tenni a bejegyzett élettárs, valamint a de facto élettárs definíciója között. A bejegyzett élettársak szabályanyagát külön törvényben találjuk, mely az alábbiak szerint határozza meg a fogalmat: „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.”² Bejegyzett élettársi kapcsolatot tehát két azonos nemű személy létesíthet, ezzel szemben a de facto élettárs definícióját az új Ptk. a következőkben határozza meg: „Élettársi kapcsolat áll fenn két olyan, házasságkötés nélkül közös háztartás-

¹ SZEIBERT Orsolya: Az élettársi kapcsolat fogalma – itthon és Európában, különös tekintettel a de facto élettársi viszonyokra, *Magyar Jog* 2011/5, 295–305.

² 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról 1. § (1) bek.

ban, érzelmi és gazdasági közösségben (a továbbiakban: életközösség) 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 kapcsolatban”³ – vagyis itt a különeműek és azonos neműek kapcsolatáról is beszélhetünk. További eltérés a kettő között, hogy a bejegyzett élettárs státuszt foglal magába, ugyanis a jogalkotó egyenrangúvá kívánta tenni a házasság intézményével az effajta kapcsolatrendszert. Ez a státusz az anyakönyvvezető előtt tett kölcsönös akaratnyilvánítással és bejegyzéssel jön létre. Ezzel szemben a de facto élettársak között csak érzelmi-gazdasági közösség áll fenn, nem beszélhetünk bejegyzésről, bár említést kell tenni az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásáról, amely a bizonyítás megkönnyítését szolgálja, de még ebben az esetben sem beszélhetünk bejegyzésről, csakis nyilvántartásba vételről. A de facto élettársak között tehát csak egy szerződéses viszony jön létre, mely az alábbiak szerint foglалható össze: „Az élettársi viszony a Ptk. szerint szerződés, amelyhez fűződhetnek ugyan családjogi joghatások, de – főszabályként – csak akkor, ha legalább egy évig fennállt és az élettársaknak közös gyermeke van.”⁴

Ezzel a megosztással azonban a jogalkotó további két alcsoportját különítette el a de facto élettársaknak, egyrészt azokat, akik között csakis szerződéses viszony áll fenn (éppen ezért rájuk csak a kötelmi jog szabályai irányadóak), másrészt pedig azok az élettársak, akik között a fennálló kapcsolatnak családjogi hatásai is vannak, rájuk a Családjogi Könyvben található rendelkezések is irányadóak. Ennek alapját a közös gyermek adja, ugyanis a jogalkotó védelemben kívánja részesíteni azokat a társas együttélési formákat, melyből közös gyermek származik.

Annak ellenére, hogy a jogalkotó pontos fogalmat ad az élettársi kapcsolatok vonatkozásában, a tartalmi értelmezés számos kérdést felvet, melyekre a bírói gyakorlat ad választ. Éppen ezért érdemes megvizsgálni az egyes fogalmi elemeket külön-külön, igaz, a bírói gyakorlat amelletт foglal állást, hogy a lényegi jellemzőket együttesen és összességében⁵ kell vizsgálat tárgyává tenni, és csakis ez alapján állapítható meg, hogy a felek között állt-e fenn élettársi kapcsolat, vagy sem.

Több esetben is kimondta a legfőbb ítélkező testület, hogy az élettársi kapcsolat létrejöttének és fennállásának megállapítása feltételezi, hogy az élettársak közös lakásban laknak, közös háztartást tartanak fenn, érzelmi kapcsolatban állnak, együvé tartozásukat harmadik személyek felé nyíltan felvállalják, legalább hallgatólagosan egyetértenek abban, hogy a közös gazdálkodásuk során szerzett vagyon közös is legyen (BH 122/2007), valamint az érzelmi közösségük az egymással szembeni támogatási kötelezettséget is feltételezi (BH 280/2004). Ezek a pozitív kritéri-

³ 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről (a továbbiakban: új PTK), 6:514. § (1) bek.

⁴ PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog: Kommentár a gyakorlat számára (II. kötet)*, HVG-ORAC, Budapest, 2012, 140–141.

⁵ SZEIBERT Orsolya: *A házasságon kívüli partnerkapcsolatok kérdései: különös tekintettel az élettársak vagyoni viszonyaira*, PhD-dolgozat, Budapest, 2009, 148–150.

umok azok, amelyek leginkább megtöltik tartalommal az élettársi kapcsolat definícióját, ám ki kell emelni a legfontosabb negatív feltételt is. A Legfelsőbb Bíróság ugyanis azt is kimondta, hogy „ha a felek egyike házastársi élet- és vagyonközösségben él, annak a ténye az élettársi vagyonközösség fennállásának a lehetőségét kizárja” (BH 504/2004) – vagyis amennyiben bármelyik félnek már van fennálló házassága, az lehetetlenné teszi, hogy mással élettársi kapcsolatot létesítsen.

A joggyakorlatban leggyakrabban azonban két fogalmi elemnek van kiemelkedő jelentősége. Az első a felek tartós együttélésének szándéka, hiszen ha valaki élettársi kapcsolatot kíván létesíteni, az a Legfelsőbb Bíróság szerint a „végleges szándékával történő berendezkedést tételez fel” (BH 504/2004).

A tartós együttélés azonban nem feltétlenül jelent folyamatos, megszakítás nélküli együttélést. Egy ilyen kivételes esetben a következő történt: Az alperesi jogelőd Angliában élt, de Magyarországon ismerkedett meg a felperessel, akivel közösen vásároltak meg és újíttak fel egy ingatlant. Ebben az ingatlanban éltek közösen, bár eléggé sajtáságos formában, mert az alperesi jogelőd hol itt, hol angliai lakásában tartózkodott, valamint a felperes is egy rövidebb időt Angliában töltött. Az elsőfokú és másodfokú bíróság eltérően ítélte meg a helyzetet, mert az első esetben nem minősítették a felek viszonyát élettársi kapcsolatnak, míg a másik esetben már igen, azzal a magyarázattal, hogy a felek mások felé igenis elismerték kapcsolatukat, és csakis amiatt volt szükség az alperesi jogelőd „ingázására”, mert ha véglegesen maradt volna Magyarországon, elveszítette volna az Angliában kapott szociális és rokkantsági járulékait. A Legfelsőbb Bíróság az utóbbi indokkal értett egyet, és kimondta, hogy az a tény, hogy a feleknek két különböző államban volt lakása, és csak lehetőségeiknek megfelelően éltek közös háztartásban, még nem jelenti azt, hogy élettársi kapcsolat nem állt fenn közöttük (Legf. Bír. Pfv. II. 21.744/2004).

A másik fontos elem, mellyel a legfőbb bírói szerv leginkább foglalkozott, a felek között fennálló gazdasági közösség. Ez a leginkább megkövetelt fogalmi elem, melynek nem csak a jelentését határozta meg a Legfelsőbb Bíróság, de különösen nagy gondot fordít a fennállás vizsgálatára is. Az előbb említett ügy kapcsán hangsúlyozta, hogy „csak akkor állapítható meg a gazdasági közösség, ha a felek nem csupán esetileg, egy-egy vagyontárgy megszerzésében vagy csupán az együttélés mindennapi kiadásai tekintetében működnek együtt, hanem a gazdasági tevékenységüket meghatározó célkitűzéseik az életközösség egész tartama alatt közösek, ennek eléréséhez pedig teljes körű együttműködést tanúsítanak, a jövedelmeiket közös céljaik érdekében együttesen használják fel” (Legf. Bír. Pfv. II. 21.744/2004).

Fontos kérdésként jelenik meg, hogy megállapítható-e a felek között fennálló élettársi kapcsolat, ha csak a felek egyike rendelkezik jövedelemmel, vagy jelentősen nagyobb vagyona van a másik félhez képest. Egy ehhez kapcsolódó jogeset kapcsán – ahol is a felek 22 évig tartó együttélésüket vagyon hiányában kezdték, majd egyikük vállalkozásba kezdett, és nagy vagyonra tett szert – megállapítást nyert, hogy a huszonnégy évig tartó, családi életet megvalósító együttélés élettársi kapcsolatnak minősítendő, annak ellenére, hogy a felek külön bankszámlával ren-

delkeztek, és jövedelmeikkel önállóan gazdálkodtak. A vagyonelemek vizsgálatát követően ugyanis megállapítható volt, hogy mindkét fél szerepet játszott a vagyongyűjtésben, illetve a jelentősebb, anyagi helyzetüket is érintő döntéseket közösen hozták meg (Legf. Bír. Pfv. II. 21.286/2005).

Mindebből megállapítható, hogy az élettársi kapcsolat tartalmának pontos meghatározása kulcsfontosságú a felek közötti jogviszonyok rendezése érdekében.

2. Az élettársak helyzete az Alkotmánybíróság döntése alapján

Mint már korábban említettem, az élettársak jogi megítélésnek egyik legfontosabb alapja az Alkotmánybíróság egyik döntése volt. 2012. december 20-án született meg az az alkotmánybírósági határozat, mely megsemmisítette a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (Csvt.) bizonyos rendelkezéseit. Az érintett rendelkezés az alábbiak szerint hangzik: „A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat vagy a családba fogadó gyámság.”⁶ A normaszöveg csak és kizárólag három formáját ismeri el a családnak, nevezetesen a házasságot, az egyenesági rokoni kapcsolatot és a családba fogadó gyámságot, viszont kizárja a modern társas együttélési módok más formáit, vagyis az élettársi kapcsolat valamennyi fajtáját.

Az alapvető jogok biztosa felismerve a problémát, az Alkotmánybírósághoz fordult az érintett rendelkezés vizsgálata és megsemmisítése érdekében. Indoklásában hivatkozott egyfelől az emberi méltóság, másrészt az egyenlő bánásmód követelményének sérelmére, melyeknek álláspontja szerint a hagyományos család eszméje nem tesz eleget. Emellett nemzetközi szerződésbe ütközés is megfigyelhető, ugyanis a Rómában, 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény 8. cikke kimondja, hogy „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.⁷ Álláspontja szerint azonban ez a nemzetközileg is deklarált alapjog sérülést szenved a Csvt. 7. §-ának fenntartásával. Érvelésében kifejtette továbbá, hogy az Alkotmánybíróság korábbi esetjoga is foglalkozott a témával, bár leginkább az azonos neműeket érintő bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét és az azzal kapcsolatosan felmerült aggályokat vizsgálta. A de facto élettársak szempontjából azonban ugyancsak fennáll ez a jogsérelem, hiszen a Csvt. vonatkozó rendelkezése őket is kizárja a család fogalmából.

Az Alkotmánybíróság a kérdéskör vizsgálata során arra a döntésre jutott, hogy az érintett jogszabályi rendelkezést megsemmisíti. Indoklásában egyértelműen kifejezésre jutatta, hogy a család mint fogalom tartalmát nem határozhatja meg kizárólag a házasság intézménye, hiszen a változó társadalmi konvenciók egyre inkább az alternatív társas együttélési formák felé fordulnak. A fiatalok számára

⁶ 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről, 7. § (1) bek.

⁷ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 8. cikk.

már nem a házasság intézménye és velejárói jelentik az összetartozás és a biztonság alapját. Egyre inkább teret hódít a szociológiai értelemben vett családfelfogás, melyre az Alkotmánybíróság is számos alkalommal hivatkozik határozatában. Fontosnak tartja azonban felhívni a figyelmet egy korábbi döntésében szereplő indokra, mégpedig, hogy „az Alkotmány a házasságot és a családot a magyar társadalom alapintézményének tekinti”,⁸ és ezért szükséges a jogintézmény alaptörvényi szintű védelme. Ez azonban felveti annak a problémáját, hogy a házasság és az élettársi kapcsolat nem tekinthető teljesen egyenrangú jogintézménynek, hiszen akkor a jogszabályi hierarchiában eltérő helyen szereplő elemek részesülnének ugyanolyan védelemben. Az Alaptörvény azonban a legmagasabb szintű jogforrás, így az állam törvényi szinten nem hozhat létre az alaptörvényi rendelkezésekkel megegyező, új jogintézményt. Ezzel összefüggésben azonban megállapította, hogy „az Alkotmányból nem a házassági kötelék mint együttélési forma egyedüli (kizárólagos), hanem a különös (kiemelt, alkotmányos szintű) védelme vezethető le, vagyis az alaptörvény nem zárja ki más, a házasságtól eltérő párkapcsolatok törvényi szintű oltalmát. A jogalkotónak tehát... lehetősége van a házasságon kívüli együttélési formákat is elismerni és törvényi szintű védelemben részesíteni”.⁹

A testület érvelésének másik oldalát a gyermekek érdekei jelentik. Ezzel összefüggésben ismét csak hivatkozott a szociológiai értelemben vett családfogalomra, és megállapította, hogy az alaptörvényi védelemnek ki kell terjednie azokra a „tartós jellegű kapcsolatokra”¹⁰ is, amelyben közös gyermek található, ugyanis ilyen esetekben az intézményvédelmi kötelezettség azon része kerül előtérbe, amely a kapcsolatból eredő új életet oltalmazza, függetlenül attól, hogy az milyen jogszabályi szinten származó együttélési formából jön létre. Ezt erősíti egyfelől az Alaptörvény XVI. cikke, mely szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”,¹¹ másfelől a Ptk. IV. Könyvének alapelvei között megtalálható gyermekek érdekeinek védelme, ami rögzíti „A családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek. A gyermeknek joga van ahhoz, hogy saját családjában nevelkedjék”.¹²

Ehhez kapcsolódva érdemes lehet megvizsgálni a szociológiai értelemben vett családfogalom sajátosságait. Meg kell említeni, hogy eltérő nézetek alakultak ki arról, mi is lehet a definíció pontos tartalma. A szociológusok egy része ragaszkodik a tradicionális családfelfogáshoz, mely szerint a család alapja egyértelműen a házasság, valamint a vérségi kapcsolat lehet. Egyre nő azonban azon kutatók száma, akik a társadalmi változásokkal összefüggésben, azokat követve próbálják meghatározni a család szó tartalmát. Egyetértek azzal a gondolatmenettel, mely szerint „Az ember társas lény, a családi együttélés számára a legtermészetesebb

⁸ 154/2008. (XII. 17.) AB határozat.

⁹ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹⁰ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XVI. cikk.

¹² új Ptk. 4:2. § (1)–(2) bekezdés.

együttélési forma, amely testi, lelki, szellemi fejlődése számára a legkedvezőbb. Ezen még az sem változtat, hogy egyes kultúrákban más és más elképzelések élnek arról, hogy kik alkotják a családot. Sokféle család létezik, beleértve a házasság nélküli együttélést, az újraegyesült családokat, az egyszülős családot, a gyermektelen párokat, esetleg a kommunákat, és akár a gyermeket nevelő homoszexuális párokat is. Közös ezekben a kis-közösségekben, hogy tagjai testben és lélekben összetartoznak¹³. A családmodellek tekintetében dinamikusság figyelhető meg, a társadalmi változások egyértelműen hatással vannak a tartalom meghatározására. Sokan hajlamosak ezt válságjelzésként kezelni, azaz hogy a hagyományos családmódel veszályben van. Az előbb idézett kutatás azonban egyfajta változásnak tekinti ezeket a jelenségeket, nevezetesen például a házassági hajlandóság csökkenését, a házasságon kívüli partnerkapcsolatok felerősödését. A változás pedig pozitív is lehet, és egyre inkább szerephez juttatja a család funkcióit. Kilenc funkciót különböztethetünk meg¹⁴:

1. *Biológiai funkció*: A társadalom „utánpótlása” szempontjából leginkább a reprodukció tölt be kiemelkedő szerepet, és bármely családmódelről legyen is szó, ez a funkció mindig jelen van.
2. *Gazdasági funkció*: „A család a gazdaság, a termelő munka szervezeti egysége is.”¹⁵ A család gazdasági funkcióját két összetevő alkotja, egyrészt jövedelemből gazdálkodó közösség, másrészt a család mint szervezet gazdasági haszonnal működik (például a házimunka felosztása, lakás karbantartása, gyermekgondozás stb.).
3. *Az érzelmi szükségleteket kielégítő funkció*: Idesorolható többek között a szülő-gyermek viszonya, érzelmi kapcsolata, másrészt a partnerek között fennálló érzelmi közösség.
4. *Társadalmi státusz meghatározása*: Ez a funkció biztosítja a társadalmi státuszok újratermelődését a nevelés, a szocializáció és az értékátadás eszközeivel.
5. *A betegek ellátása és az öregekről való gondoskodás*: Ez a funkció a szociológusok szerint inkább a korábbi időkben volt megfigyelhető, amikor is az idősebb generáció anyagiakkal próbálta pótolni a testi, fizikai erejének és hasznosságának csökkenését. A fiatalabb családtagok tisztelték és segítették az idősebbeket, próbáltak tanulni az élettapasztalataikból, ma azonban egyre inkább ennek az ellenkezője figyelhető meg.
6. *A kulturális igény felkeltése, a szabadidő irányítása*: Szintén egy kevésbé értékesnek tartott funkció jelenleg. A modern élet sajátossága, hogy a családtagok nem töltenek egymással kellő időt, nem járnak együtt szórakozni. En-

¹³ BUDONYI Edit–BUSI Etelka–HEGEDŰS Judit–MAGYAR Erzsébet–VIZELY Ágnes: *A gyakorlati pedagógia néhány alapkérdése – Család, gyerek, társadalom*, Bölcsész Konzorcium, 2006, 9. <http://mek.niif.hu/05400/05461/05461.pdf> (Letöltve: 2016. május 18.)

¹⁴ BUDONYI–BUSI–HEGEDŰS–MAGYAR–VIZELY: i. m. 14–18.

¹⁵ Uo. 15.

nek okai között szerepelhetnek az anyagi nehézségek vagy éppen a túlzott munkateher, ami a mai társadalomban egyértelműen megfigyelhető.

7. *A családtagok életének irányítása és ellenőrzése*: A modern időkben ez tekinthető a leginkább ellentmondásos funkciónak. Az ellentmondásosság egyrészt a generációk közötti világnézeti különbségekből adódik, másrészt a megváltozott életritmusból és ugyancsak az időhiányból ered.
8. *Szocializációs, nevelési funkció, személyiségformálás*: A család az elsődleges szocializáció színtere, hiszen a gyermek itt tanulja meg azokat az alapvető magatartási mintákat, konvenciókat, melyeket később a társadalom részeként is alkalmaz. Éppen ezért ennek a funkciónak rendkívül fontos szerepe van.
9. *Támogató funkció*: A család az egyén énképének, önértékelésének forrása is, képes akár a fizikai, akár az érzelmi problémák rendezésében segítséget nyújtani. A családtagok közötti érzelmi kötődés az, ami ezen funkció alapjaként szolgál.

Ezek a funkciók többé-kevésbé minden családfogalomban megtalálhatóak, azonban fontosságuk megítélése eltérő lehet.

E rövid kitekintés után térjünk vissza az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozatához, melyben nemcsak a Csvt.-ben szereplő családfogalom tartalmi kifogásolhatóságát érintette, hanem azt is kifejtette, hogy a definíció változatlanul hagyása jogbizonytalanságot is teremt. Más hatályos joganyagban, más kontextusban is előkerül a *család* kifejezés, például a vagyoni viszonyok rendezésével, támogatások elosztásával vagy akár összeférhetlenségi szabályokkal kapcsolatosan. „Ez az állapot pedig – főleg, ha a jogalkalmazó megkísérli e szerteágazó jogszabályok család-kifejezéseit a Csvt. által adott család-fogalommal összhangban interpretálni – párhuzamos vagy éppen egymással ütköző értelmezésekhez és ebből kifolyólag bizonytalan, kiszámíthatatlan jogalkalmazási gyakorlathoz vezet.”¹⁶

Mindezek alapján megállapította, hogy a fogalom egy eléggé leszűkített definíciót ad, és nem képes eleget tenni a szükséges intézményvédelmi kötelezettségnek.

A határozathoz kapcsolódóan született egy párhuzamos indoklás, valamint több különvélemény is. A párhuzamos indokolásban Lévay Miklós megjegyezte, hogy „a családban éléshez való jog gyakorlása nem lehet a törvényalkotó által meghatározott követelmény teljesítése, hanem csakis a személyiségi jog kibontakoztatása, és mint ilyen, alapjogi védelemben részesül minden ezt szűkítő vagy korlátozó jogszabállyal szemben. Alapjogi természete azonban nem zárja ki a társadalmi összefüggés fontosságát, sőt, ez utóbbi még külön erősíti is a családban éléshez való jog tartalmát”.¹⁷ Ezzel szemben a különvélemények is elismerik a házasságon kívüli partnerkapcsolatok családjogi jellegét, azaz hogy ezeket a kapcsolati formákat is családnak kell tekinteni, ám nem értenek egyet azzal, hogy a Cstv. érintett paragrafusát meg kellene semmisíteni. Balsai István szerint „azzal, hogy a jogalkotó az egyes jogosultságok terén eltérő joganyagokban más és más módon közelíti

¹⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹⁷ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat párhuzamos indokolása.

meg a család fogalmát, önmagában nem valósít meg alaptörvény-ellenességet, ugyanakkor nem vezethető le annak kötelezettsége, hogy a Csvt.-ben a létező meghatározások lehető legtágabb formáját kellene alkalmazni”.¹⁸ Pokol Béla pedig az általa készített különvéleményben kiemeli, hogy nem ért egyet az alkalmazott döntési technikával, szerinte ugyanis a korábbi AB határozatok, melyek még az Alkotmányon és nem az Alaptörvényen alapultak, nem alkalmazhatóak.

Mindebből számomra egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság volt az első állomása az élettársi kapcsolatok családként történő elismerésének.

3. Az élettársakra vonatkozó rendelkezések helye az új Ptk.-ban

Ami a polgári jogi szabályozást illeti, a szakemberek között is eltérő a megítélése a 2013. évi V. törvény, az új *Polgári törvénykönyv* sajátos megoldási rendszerének. A specialitása éppen abban rejlik, hogy megosztott a szabályzás, hiszen az élettársakra vonatkozó szabályanyag egy része a családjog területére került, másik része pedig a kötelmi jog paragrafusai között maradt. Ez a kettősség joggal szolgáltat alapot arra, hogy megkérdőjelezzük, *mik is valójában az élettársak*. Egy sajátos szerződésről lenne szó? Vagy inkább egy családjogi specifikumról?

Ahhoz, hogy a választ megkapjuk, össze kell vetnünk a normaszöveget a jogalkotói akarral, fel kell tárnunk, hogy mely tényezők erősítik a kötelmi jelleget, és melyek a családjogi vonásokat.

Az élettársakra vonatkozó szabályanyagnak és a kötelmi jog kapcsolatának jelentős múltja van, hiszen amikor az élettársakra vonatkozó első normák megjelentek, a *Polgári törvénykönyv* kötelmi jogi részében kaptak helyet. Az 1977. évi IV. törvény volt az, amely először deklarálta az élettársak vagyoni jogait. Kimondta ugyanis, hogy az együttélésük alatt szerzett vagyon tekintetében közös tulajdon jön létre a szerzésben való közreműködés arányában.¹⁹ Ez az egyetlen passzus volt tehát, ami alternatívát adhatott a házasságkötés nélküli párkapcsolatok vonatkozásában. Emellett az élettárs definíciója is megjelent, igaz ekkor még csak egy nő és egy férfi között állhatott fenn élettársi kapcsolat. 1996-ban újabb módosítás történt, mely szerint „Az élettársak – ha jogszabály másként nem rendelkezik – két, házasságkötés nélkül közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együttélő személy”.²⁰ A definíció tehát változott, tekintettel arra, hogy már azonos neműek is létesíthettek élettársi kapcsolatot, majd később létrejött a bejegyzett élettársi kapcsolat intézménye is.

Mindezek alapján jogosan merül fel a kérdés, hogy miért éppen a kötelmi jog szabályai közé került mindez. Úgy vélem, a válasz erre az lehet, hogy máshová nem illett. Hiszen ha a fogalmat értelmezzük, az egyértelműen kizárja a házasságkötés szándékát az élettársak között. Ha nincs házasság, nem jön létre család sem,

¹⁸ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat; Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye.

¹⁹ 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 578. § (1) bek.

²⁰ 1996. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság Polgári törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról.

és így hogyan is lenne köze a családjoghoz. A korabeli megítélés szerint ugyanis csakis a házastársi kapcsolat lehet egy család alapja, a hagyományoknak megfelelően. Ez a válasz akkor elfogadható is volt, de manapság úgy vélem, nem. A jogalkotó mégis a tradíciók erejét adja magyarázatul arra, hogy miért is kell az élettársakra vonatkozó szabályanyag egy részét a kötelmek normái között marasztalni. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával a korábbi L cikk kibővült a következővel: „A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”²¹ Ez a módosítás egyértelműen a házasságot tekinti a család fogalmi elemének, élettársakról szó sincs. A magyarázat az indoklás szerint a tradicionalitásban²² rejlik. Látható, hogy a legfelsőbb szinteken is arra törekszenek, hogy az élettársi viszonyt ne tekintsék családnak, gyengítve ezzel helyzetüket.

Nincs ez másképp azonban az új *Polgári törvénykönyv*ben sem. A szakbizottság által elkészített javaslat ugyanis a társadalmi megítélés változásainak hatására, az európai államok tapasztalatait figyelembe véve egyértelműen a családjog szabályai közé kívánta elhelyezni az élettársakra vonatkozó normákat. Ám a javaslat benyújtását követően aggályok merültek fel a Kereszténydemokrata Néppárt részéről, és egy módosító indítvánnyal azonnal megvették a javaslatot, és erőteljesen kiálltak amellett, hogy az élettársakat nem lehet családnak tekinteni semmiképpen sem, inkább egyfajta szerződéses viszonyról beszélhetünk, így a kötelmi jogban a helye. A magyarázatuk,²³ melyet a módosító javaslat indokolásában találunk, véleményem szerint bizonytalan lábakon áll. A jogalkotót azonban sikerült meggyőzni, hiszen az élettársakra vonatkozó normák nagy része a kötelmi jog szabályai között maradt. Viszont jogosan merül fel a kérdés, hogy bizonyos rendelkezéseknek miért kellett mégis a családjogi könyvbe kerülniük.

Szeibert Orsolya álláspontja szerint „azáltal, hogy a gyermektelen élettársak (azok is, akiknek esetleg egészségügyi okok miatt nem lehet gyermeke?) a kötelmi jog körében kerülnek szabályozásra – illetve maradnak – anélkül, hogy a kapcsolatnak tartási, lakáshasználati, öröklési jogi következményei lennének, egyértelműen visszalépünk a Ptk. jelenleg hatályos szabályozásához képest”.²⁴ Egyet kell

²¹ Magyarország Alaptörvénye, L cikk, (1) bek.

²² „A Javaslat célja, hogy megerősítse a társadalmi alapintézménynek minősülő család alaptörvényi szintű védelmét a történelmi hagyományoknak megfelelően.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, részletes indoklás.

²³ „Az élettársak között magánjogi jogviszony áll fenn. E magánjogi jogviszony alapja a felek szerződése, melyben mindenre kiterjedően rendezhetik kapcsolatukat” – olvasható a T/7971/106 számú módosító javaslat indokolásában. Előzetesen még az is kijelentik, hogy aki élettársi kapcsolatot létesít, az lemond a házasság intézményéről és annak joghatásairól, így nem tekinthető családnak. Számomra az tűnik ki ebből, hogy aki nem házasodik meg, az sohasem akar családot, gyermeket stb., ami azért erős túlzás, hiszen az nem törvényszerűség, hogy ha valaki gyermeket szeretne, először az anyakönyvvezetőhöz rohan, hogy házasságot kössön.

²⁴ SZEIBERT Orsolya: *Élettársak – a villikirály lányai vagy szürkéllő fűzfák?: A de facto élettársi kapcsolat szabályozásának margójára*. <http://ptk2013.hu/szakcikkek/szeibert->

hogy értsünk ezen állításokkal, hiszen hiába nem volt átfogó szabályozás a korábbi *Polgári törvénykönyv*ben, a most érvénybe lépő normák ugyancsak szűk körben biztosítanak jogi védelmet azon élettársak számára, akiknek nincs közös gyermekük.

Az előzőekben láthattuk, hogy a jogalkotó miért is helyezte az élettársakra vonatkozó szabályokat a kötelmi jog normái közé, érdemes azonban megvizsgálni a kérdés másik oldalát is, azaz hogy élettársak esetében beszélhetünk-e családról? Véleményem szerint ugyanis a jogalkotó számára sem egyértelmű a válasz, hiszen annak ellenére, hogy kitérően hangsúlyozza a szerződéses jelleget, mégis ellentmondásba ütközhetünk a normaszövegek és indoklások tekintetében.

Először is vizsgáljuk meg a család fogalmát. A 2011. évi CCXI. törvény, mely a családok védelméről szól, a következőként határozta meg a definíciót: „A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság.”²⁵ Ez a meghatározás azonban nem volt elfogadható, mint már említettem, az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában megsemmisítette ezt a passzust, főként mert a modern együttélési formákat kizárta, így azok védelme nem volt biztosított.

Az Alkotmánybíróság indoklásában kifejtette, hogy ezeket a társas kapcsolatokat²⁶ igenis el kell ismerni, illetve az alkotmányos védelmük levezethető az alaptörvény megfelelő paragrafusaiból, ugyanakkor véleményem szerint sokkal nagyobb jelentőséggel bír az indoklás következő mondata: „a családokat megillető alaptörvényi védelem kiterjed azokra a tartós jellegű társkapcsolatokra is, amelyekből közös gyermek származik.”²⁷ A közös gyermek tehát a kulcs, és miért is ne születhetne egy férfi és egy nő élettársi viszonyából gyermek. Ez az első momentum, amely véleményem szerint a családjogi jelleget erőteljesen alátámasztja.

Érdemes azonban összevetni a család megsemmisített definícióját az élettársi kapcsolat meghatározásával:

*A család a természetes személyek **érzelmi és gazdasági közösségét** megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság.*²⁸

*Élettársi kapcsolat áll fenn két olyan, házasságkötés nélkül közös háztartásban, **érzelmi és gazdasági közösségben** (a továbbiakban: életközösség) 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 kapcsolatban.*²⁹

orsolya-elettarsak-a-villikiraly-lanyai-vagy-szurkello-fuzfak/1699 (2013) (Letöltve: 2016. május 18.)

²⁵ 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről, 7. § (1) bek.

²⁶ Elsősorban a *de facto* élettársokról és a bejegyzett élettársokról van itt szó.

²⁷ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, [39].

²⁸ 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről, 7. § (1) bek.

²⁹ Új Ptk. 6:514. § (1) bek.

Látható, hogy mindkettő érzelmi, gazdasági közösségen alapuló kapcsolatrendszer (persze sajátos eltérésekkel), amely ismételten azt bizonyítja, hogy az élettársaknak a családjogban a helye.

Mindazonáltal számos vonása van a szabályanyagnak (de itt is hangsúlyozni kell az eltéréseket), amely hasonló vonásokat mutat a házasságra vonatkozó normaanyaggal. Gondolok itt elsősorban a vagyoni szerződésre, vagyis hogy a felek szabadon rendezhetik vagyoni viszonyaikat az együttélés tartamára. A házastársak esetén már korábban is volt erre lehetőség, élettársakra vonatkozó szabály csak most, az új *Polgári törvénykönyv*ben jelent meg. Emellett a lakáshasználat rendezésére szolgáló normák is erőteljes hasonlóságot tükröznek. Nem beszélve arról, hogy házasság „akkor jön létre, ha az együttesen jelen lévő férfi és nő az anyakönyvvezető előtt személyesen kijelenti, hogy egymással házasságot köt”.³⁰ Élettársak esetén hasonló intézmény a 2010. január 1-jén bevezetésre került Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása, amely esetében az élettársak kérhetik a közjegyzőtől, hogy vegye fel a kapcsolatuk létesítéséről vagy megszüntetéséről szóló nyilatkozatukat a nyilvántartásba.³¹

Mindezekon túlmenően a jogalkotási folyamat során is a családjogi jelleget kívánták előtérbe helyezni és hangsúlyozni, hiszen már a *Polgári törvénykönyv* koncepciójának kidolgozásakor is amellet foglaltak állást, hogy a családjog területére kerüljön a szabályanyag.³²

Mindezek számomra világossá teszik, hogy az élettársi kapcsolatok szabályanyagának inkább a családjogban a helye, mert helytállóbb érveknek tartom az előbb leírtakat, szemben a jogalkotói magyarázattal.

Emellett egyet kell értenem Kőrös András alábbi állításával: „Az élettársi kapcsolatok szabályainak kétfelé osztása az említett alapon – szerződéses vagy családjogi kapcsolat – technikailag tökéletlenül sikerült.”³³ Erre példaként említhető, hogy a hatályba lépő szabályanyag alapján a tartás egyszeri juttatással történő teljesítéséről azok az élettársak is megállapodhatnak (vagyis ugyebár szerződést köthetnek), akiknek nincs közös gyermekük, és kevesebb, mint egy éve élnek együtt.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy nem lehet és nem is kell különbséget tenni szerződéses és családjogi élettársak között, mert az effajta kapcsolat inkább családjogi sajátosságokkal bír, és nem tekinthető egyfajta polgári jogi szerződéses viszonyra.³⁴

³⁰ Új Ptk. 4:5. § (1) bek.

³¹ Itt jegyezném meg azonban, hogy az élettársi kapcsolat az életközösség létesítésével létrejön, nem a bejegyzés konstituálja. Mindazonáltal a bizonyítást jelentősen megkönnyítheti.

³² HEGEDŰS Andrea: *Az élettársi kapcsolat szabályozásának áttekintése, különös tekintettel a polgári jogi kodifikációs folyamatra*, PhD-dolgozat, Szeged, 2008, 76–78.

³³ KÖRÖS András: *A családjog jövője: Az új Ptk. családjogi könyve – a 2013. évi V. törvény és a Szakértői Javaslat összevetése*; Első rész: Alapelvek, Házasság, Élettársi kapcsolat; *Családi Jog* 2013/3, 8.

³⁴ KÖRÖS András (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata III/VI.: Polgári jog. Családjog*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013, 147–148.

4. Záró gondolatok

Az idő előrehaladtával a változások is beköszöntenek. Nincs ez másképp a társas kapcsolatok vonatkozásában sem. A házasság intézménye, a tradíciók egyre kisebb népszerűségnek örvendenek. A fiatalok érzelmi-gazdasági közösségük kialakítása során már nem igénylik a hagyományos alternatívákat, modernebb megoldásokat keresnek. Ezek a kapcsolatok azonban nem részesültek megfelelő védelemben korábban, a szabályozás kellően minimális volt. Egyre több lett azonban az alternatív társas kapcsolatból eredő jogvita, mely elkerülhetetlenné tette azt, hogy részletesen foglalkozzanak vele.

A jogalkotó sokáig nem rendezte ezeket a kérdéseket, mára már azonban elengedhetetlenné vált a probléma kezelése. Ennek okán megindult a jogalkotási folyamat, kidolgozásra (és ezzel együtt elismerésre) került elsőként a bejegyzett élettársi kapcsolat, majd most az új Ptk.-ban a de facto élettársi kapcsolat rendszere.

Elsőként megszületett a *Családjogi Könyv* normaszöveg-tervezete, melyet az igazságügyért felelős minisztérium külső szakértők bevonásával dolgozott ki. 2005 júniusában megtárgyalásra is került az elkészített anyag, és egyetértés született a tekintetben, hogy vitára alkalmas. 2007-ben a kodifikációért felelős tárca folytatta az átdolgozást az időközben beérkező szakmai észrevételek figyelembevételével, és ennek eredményeként 2008-ra elkészült a Szakértői Javaslat, végül további szükséges átdolgozásokat követően 2011 decemberében a Kodifikációs Főbizottság elfogadta a Bizottsági Javaslatot, és ezt terjesztette be a Kormány az Országgyűlés elé. 2013. február 11-én – számos módosító indítványt követően – nagy többséggel elfogadásra, majd 2013. évi V. törvényként kihirdetésre került az új *Polgári törvénykönyv* és ennek részeként természetesen a családjog normaanyaga.³⁵

Véleményem szerint a végleges joganyag számos kívánni valót hagy maga után, melyre jelen tanulmányban igyekeztem is felhívni a figyelmet. Úgy gondolom, hogy a házasságon kívüli társas kapcsolatokat érintően született joganyag következetlen, és nem teremt kellő jogbiztonságot az érintettek számára.

Csatlakozva számos szakember, valamint az Alkotmánybíróság álláspontjához, úgy vélem, a probléma gyökere egyértelműen az, hogy családnak tekinthetjük-e az élettársakat. Ez a kérdés ugyanis a mai napig nem egyértelmű számomra. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik”.³⁶ Vagyis megállapítást nyert, hogy a család fogalma nem azonosítható csupán a házasságkötés által létrejött közösséggel, hanem az élettársakat is meg kell hogy illesse a megfelelő jogi védelem. Ez a jogi védelem azonban nem lehet megfelelő, amíg különbséget tesznek az élettársak életmódja alapján. Azon felek esetén ugyanis, akiknek nincs közös gyermekük, nem beszél a jogalkotó családról, csakis kötelmi jogviszonyról. Ez pedig szerintem elemi hiba, hiszen ha két ember akár hosszabb, akár rövidebb ideig együtt él, közösen gazdálkodik, és együtt dönt a

³⁵ KÖRÖS András: *A családjog jövője...*, 1.

³⁶ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat.

közös célokról és közös jövőről, akkor miért ne tekinthetnénk őket családnak. A joganyagban sajnálatos módon az jut érvényre, hogy csak a gyermek léte lehet az a tény, amely családjogi joghatásokat eredményezhet. E kérdésben egyetértek az előbbieken idézett AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményben foglaltakkal, miszerint „A családnak... nemcsak a gyermekek születésében és felnevelésében van szerepe, hanem ennél jóval több mindenben. A család az élet komplex közege. Ebbe beletartozik a testi-lelki gondoskodás, az együttérzés kifejezése, a családtagért való helytállás is”.³⁷

Szintén a jogalkotó következetlenségére utal, hogy hiába nyújt családjogi védelmet (és ezáltal többletjogokat) azon élettársak számára, akiknek gyermekük van, mégis akarva akaratlanul különbséget tesz a közös, illetve a felek előző kapcsolatából származó és így az élettársak közösségébe bevitt gyermekek között. Utóbbi esetben ugyanis nem biztosítja a Családjogi Könyvben található valamennyi jogi védelmet, igaz, e kérdésre megoldást jelenthet a családjog egyik legfontosabb alapelve, a gyermekek érdekének védelme.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy az élettársak közötti jogviszonyok szabályozása jelentősen kibővült a korábbi joganyaghoz képest és áttörést hozott, ám számos kérdésben bizonytalanságot is eredményez. A hiányosságok pótlása és a hibák kiküszöbölése elengedhetetlen, viszont még várat magára.

³⁷ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat párhuzamos indoklása.

AZ INTERPERSZONÁLIS GAZDASÁGI KONFLIKTUSOK ALAKULÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MUNKAVISZONYBÓL ÉS A FOGYASZTÓVÉDELMI VISZONYBÓL SZÁRMAZÓ ESETEKBEN A BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLEN MEGYEI ADATOK TÜKRÉBEN*

MÉLYPATAKI GÁBOR**

Az interperszonális konfliktusok a mindennapi életünk része. A viták feloldására jogi szabályok adnak lehetőséget, amire a szabályok keretei között vagy a bíróságok előtt, vagy alternatív fórumok előtt van lehetőség. A bíróság esetében az állami kényszer érvényesül, az alternatív fórumokon pedig a felek szabad akarata. A konfliktusok feloldásában a társadalmi innovációnak lenne jelentős szerepe.

Kulcsszavak: konfliktus, gazdasági függőség, munkajog, fogyasztóvédelmi jog

The interpersonal conflicts are one part of our daily life. The legal rules give for the party possibility, that they can solution the conflicts. In the framework the rules the peoples can solution our argument either in court, or in alternative forum. In the court prevail the coercion, was made from the power of the state. On the alternative forum is characterised by the free will of the party. In the future the social innovation have a huge role in the solution of the interpersonal conflicts.

Keywords: conflict, economical dependence, labour law, consumer protection law

Bevezetés

Az ember természetéből adódóan folyamatosan konfliktusok alanya. Alanyként sokszor önkéntelenül kerülnek olyan helyzetekbe, melyek önmagukban hordozzák a súrlódás, a nézeteltérések lehetőségét. Mivel ez az emberi természetbe kódolt folyamat, természetes, hogy akarva-akaratlanul hatást gyakorolnak azokra a normaszövegekre, amelyek a jogalkotó által elkészülnek. Önmagában már sokszor az is egy konfliktus, hogy a jogalkalmazó és az átlagpolgár hogyan értelmezze az adott szabályt. A jogszabály sem tesz mást sokszor, mint a jogalkotó (és elvileg a

* Jelen tanulmány az Interdiszciplináris kutatói teamek létrehozása és felkészítése a nemzetközi programokban való részvételre a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területein TAMOP-4.2.2. D-15/1/KONV-2015-0017 keretében készült.

** Dr. MÉLYPATAKI GÁBOR
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár- és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogmega@uni-miskolc.hu

többség) akaratát kinyilatkoztatva megfogalmaz egy követelményt, egy értékítéletet. A jogszabályban megfogalmazott követelmény pedig vagy találkozik a többség akaratával, vagy sem. Bármelyik is történik, mindig lesz egy olyan csoport, akinek az érdekét sérteni fogja, aki konfrontálódni fog a megalkotott szabályokkal. Itt elsősorban nem feltétlenül a büntetőjog szabályaira kell gondolni (de természetesen ott a legjellemzőbb). Minden olyan élethelyzet idesorolható, melyben érdekek ütköznek. A jogalkotó és a jogalkalmazó egyszerre van skizofrén helyzetben. Egyrészt saját maga is generálja a konfliktust, és nem csak az államgépezet különböző területei között, hanem elsősorban az emberek mindennapi életében. Vannak olyan esetek, mikor hevesebb reakciókkal találkozunk (internetadó elleni tüntetések, felsőoktatási reformokkal szemben fellépés), de vannak olyan esetek (ezek vannak többségben), mikor az érintett személyek érzékelik a konfliktust, de nem emelik magasabb szintre. Az állam a másik oldalról pedig a kialakult konfliktusokat érzékelve próbálja azokat elhárítani, enyhíteni. Ezek a törekvések több területen is jelentkeznek. Az állam konfliktusfeloldó módszereit sokszor a trendeknek megfelelően soft (puha) eszközökkel próbálja megoldani, máskor pedig keményebb fellépést tanúsít, akár mindenféle egyeztetés nélkül, jogszabály-módosítás formájában.

Ahhoz, hogy eljuthassunk egyáltalán a konfliktusok feloldásának gondolatához, meg kellene találnunk azokat a területeket, melyekre azok a leginkább jellemzőek. Ennek a megtalálásában szükséges megnéznünk az egyes jogágak és jogterületek által szabályozott életviszonyokat. Természetesen az egyes jogterületek által lefedett életviszonyok között lehetnek átfedések, de mindegyiknek megvannak a specifikumai. A kutatás keretei nem térhetnek ki minden egyes élethelyzet vizsgálatára, minden egyes motivációra, ezért fogalmi szűkítésre van szükségünk. A fogalmi szűkítést az érdek beemelésével tehetjük meg. Az érdek egyrészt értelmezhető cselekvési lehetőségek hálózataként, amelyek az egyén vagy a csoport számára a szükséglet-kielégítés eszközét vagy pozitív feltételeit képezik. Az érdek magában foglalja mind az aktuális, mind a potenciális cselekvési lehetőségeket.¹ A szükségletek természetesen sokfélék lehetnek, aminek a kielégítéséről szó lehet. Mi azonban ezek közül azokra szorítkoznánk, melyek az egyénnek az anyagi, gazdasági szükségleteivel vannak összefüggésben. Az anyagi szükséglet jelenti egyfelől bizonyos javaknak a kívánalmát, illetve ezek megszerzését is. Elsősorban azon igényeknek a vizsgálatát végeznénk el, melyek a Maslow-piramis legalsó szegmensében helyezkednek el. Ahhoz, hogy az anyagi szükségletek kielégítést nyerjenek, természetesen az érintett személynek tennie kell. Amikor anyagi szükségletekről beszélünk, kiemelhetjük a pénzszerzés formáit, a fogyasztási cikkek megvásárlását, de idetartozik szinte bármely olyan szerződés megkötése is, melyet a Ptk. szabályoz. Ez utóbbi már előre vetíti azt, hogy az emberi élet szinte minden szegmense fölött különféle normák és szabályok találhatók, melyek kijelölik a keretet, azt a mozgásteret, amelyen belül a cselekvési szabadság értelmezhető. Ha ezt párhuz-

¹ FARKAS Zoltán: *Társadalomelméleti vázlat – második rész: Az érdek és az erők a társadalmi életben*, Miskolci Egyetem, 2013. szeptember.
<http://midra.uni-miskolc.hu/?docId=15976> (2015. november 12.) 4.

zamba állítjuk az előző mondatban kiemelt szükségletekkel, azt mondhatjuk, hogy a megfelelő szabályai megvannak a pénz megszerzésének, melyekre elsősorban a munkajogi szabályok, illetve az esetek egy részében a polgári jogi szabályok az irányadóak. Magának a fogyasztásnak, a fogyasztói termékek, szolgáltatások megszerzésének is megvannak az intézményes jogi keretei. Megvannak azok az érdekek és szükségletek, amelyek a motivációt jelentik. Ha mindezt a jogi oldalról közelítjük meg, akkor a motiváció során olyan magatartások sorozatáról beszélhetünk, amely jogi szempontjából releváns. Ha valaki pénzt akar szerezni, annak a leglegálisabb módja a munkavállalás (természetesen nem legális módjai is vannak, amelyek a konfliktusok egy másik tartományába tartozhatnak). A munkavállalásnak adottak a jogi keretei, amit az Mt. határoz meg. Ez a jogszabály mondja meg, hogy ki lehet és milyen feltételekkel munkavállaló, hogyan kell kötni a munkaszerződést és milyen garanciákkal. Az adott szabályozási területen egyszerre érvényesülnek magánjogi és közjogi szabályok. Erre azért is szükség van, mert önmagában a munkavállalás és az ehhez kapcsolódó folyamat teljes mértékben konfliktusok sorozata. A munkajogban az a furcsa helyzet áll elő, hogy tipikusan többségben vannak a magánjogi elemek, de a legszembetűnőbb jellemzője a felek alá-főlé rendeltsége. Véleményem szerint ez annyit jelent, hogy a feleknek egy időben vannak azonos és eltérő érdekeik. A konfliktusok természetesen az eltérő érdekekből fakadnak. Ezt a legjobban az mutatja, hogy a munkajogban fokozottan igaz az az állítás, hogy ami az egyik fél oldalán jog, a másikén kötelezettség. Ha nem is mélyedünk bele a szabályozásba, önmagában az a tény, hogy a felek között hierarchia van, kiszolgáltatottá teszi a munkavállalót. Ez a munkajogban az alapkönfliktus (elsődleges konfliktus). Az már kevésbé fontos kérdés jelen kutatás szempontjából, hogy ez a konfliktus mely jogi eszköz megsértésével valósul meg, mely érdekek sérülnek. Ehhez az elsődleges konfliktushoz kapcsolódik az a jogalkotói felismerés, amely az Mt. segítségével megpróbálta egalizálni a munkáltatót és a munkavállalót. Az egalizálás kizárólag a munkáltató hátrányára történhetett. A munkajogi helyzetet befolyásolja az is, hogy ebben a jogviszonyban előfordulhatnak olyan szereplők is, mint a szakszervezet és az üzemi tanács. Mindkettőnek a feladata a munkavállalók érdekeinek előmozdítása. A szakszervezetek mindig rövid távon szeretnének eredményt elérni, az üzemi tanácsok feladata pedig a munkáltató hosszú távú döntéseiben való részvétel.

A munkaviszonyban felmerülő konfliktusok természetesen sokfélék lehetnek a szimpla jogsértésektől kezdve, az egyenlő bánásmód követelményének megsértéséig. Ezt támasztja alá a bírósági statisztika is, mely szerint 2014-ben országos szinten 14 186 megkezdett munkaügyi pert regisztráltak, amelyből 688 indult a Miskolci Törvényszék előtt.

A konfliktusok azonban nemcsak a „pénz megszerzése”, hanem annak elköltése kapcsán is felmerülhetnek. Ezért érdemes párhuzamosan vizsgálni a kérdéseket, mivel van olyan nézet, mely a munkaszerződést és a fogyasztói szerződést rokon-

természetűnek tartja.² Ha maga a nézet nem is fogadható el fenntartások nélkül, kétségtelen vannak hasonló vonásaik. Az egyik hasonló vonás a felek közötti erőeltolódás. A fogyasztó a munkavállalóhoz hasonlóan a kiszolgáltatót fél szerepét tölti be. Azonban ez a szerep másból eredt és más konfliktusokat eredményez a munkaviszonyban kapcsolatosan, és másból ered a fogyasztó esetében. A munkaviszonyban elsősorban az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármasság munkáltatói jogosultság nem megfelelő gyakorlásából erednek a problémák. A fogyasztó esetében a megfelelő ismeretek hiánya és az ezt kihasználó félrevezető tájékoztatás az egyik vezető ok. Ehhez kapcsolódnak azok az esetek, amikor jóállás vagy szavatosság keretében a fogyasztó a jogaival élve próbálja rendezni a helyzetet. A konfliktus forrása ebben az esetben egy hibás teljesítés és az a vélelem, hogy jóállás időtartama alatt vagy a szavatosság első hat hónapjában azt kell feltételezni, hogy a hiba a termékben annak megvásárlásakor már benne volt. A fogyasztó helyzeti hátrányát próbálja meg kiegyensúlyozni a jogalkotó azzal, hogy a felállított vélelem segítségével mentesíti őt egy időre a bizonyítási kötelezettség alól. A meghatározott időszakban a fogyasztónak elég csak valószínűsíteni a hiba eredetét, a kereskedőnek van kimentési felelőssége. A tapasztalatok azonban azok, hogy a kereskedők jogkövetési hajlandósága csekély ezen a területen. Ez kifejezetten a multinacionális cégekre vonatkozik, akiknek akkora piaca van, hogy egy adott területen nem feltétlenül kell foglalkoznia fogyasztói igényekkel. A kis- és helyi vállalkozások azok, amelyek nagyobb számban próbálják meg követni a jogszabályokat, hiszen ők egy szűk piacon működnek, nekik minden ügyfél fontos lehet. A kereskedők nagy része azonban bízik abban, hogy a fogyasztó ebben a konfliktushelyzetben feladja, hiszen az esetek nagy részében kis értékű cikkekről van szó. Sokszor többre kerül az utánajárás, mint a kár tényleges összege.

A fogyasztóknak a konfliktus feloldására több lehetőségük is van. Ezek közé tartoznak az ingyenes békéltető testületek, illetve a szolgáltatási díjért igénybe vehető fizetési meghagyásos eljárások. A konfliktusok kezelése szempontjából a békéltető testületi eljárásnak lenne nagyobb szerepe, amennyiben a vállalkozások jelentős része megjelenne ezeken a fórumokon. Attól, hogy együttműködő egy vállalkozás, nem jelentette azt, hogy el is ment az egyeztetésre. Az 1997. évi CLV. tv. (a továbbiakban Fgytv.) szerint már az is együttműködő volt, aki a minimum együttműködést teljesítette. Ezen próbált meg változtatni a jogalkotó egy friss törvénymódosítással, éppen ezért 2015. szeptembertől a vállalkozásoknak alávétési kötelezettsége van, ha az adott megyében van a cég székhelye. Egyéb esetben együttműködési kötelezettsége van a vállalkozásoknak. Ezeknek kihatása van a vitafeloldási fórumok működésére.

² PRUGBERGER Tamás: Észrevételek az új Ptk. egyes szerződéseket tartalmazó fejezetéhez a szolgálattal kapcsolatos szerződés hiánya miatt, *Polgári Jogi Kodifikáció* 2008/1, 20–22.

1. A kiszolgáltatott fél védelmének igénye az adatok tükrében

A korábban említetteknek megfelelően a munkavállalók és a fogyasztók esetében felmerült a kiszolgáltatottabb fél védelmének igénye. Ez azt jelenti, hogy a munkavállalói-fogyasztói oldalon álló személyekkel szemben van egy olyan réteg, akinek „túlhatalma” van. Emiatt fontos, hogy ezek a szituációk már eleve magukban hordozzák a konfliktus lehetőségét. A konfliktus kialakulásakor pedig szükséges a jogviszonyban lévő gyengébbik fél védelme. Ennek az egyik eszköze egy olyan szabályozási struktúra alkalmazása, amely az előnyben részesítés eszközével próbál meg segítséget nyújtani. Az említett két relációban a kedvezőbb szabályokkal eleve egy egyensúlytalan helyzet korrigálása válik szükségessé. Ennek szükségességét a Borod-Abaúj-Zemplén megyei Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Békéltető Testülete által szolgáltatott adatok és bírósági adatok felhasználásával szeretném a későbbiekben bemutatni.

Mielőtt az adatok elemzésében elmerülnénk, szükséges kiemelni, hogy a két említett adatforrás a konfliktus feloldásának két különböző szegmensét vázolja fel. Az eddig vázoltak alapján a munkaügyi konfliktusok esetében a bírósági eljárások statisztikáját tudjuk megemlíteni. Ezekben az ügyekben állami kikényszerítés útján valósul meg jelentős mértékben a viták feloldása. A második esetben a felek személyes kompetenciáján alapszik, hogy egy nem kötelező alternatív vitarendezésben rész vesznek-e vagy sem.

Az elemzéshez az alternatív fogyasztóvédelmi viták számának alakulásából érdemes kiindulni, mivel ez a tanulmány szempontjából jobban kimutatja, mennyire vállalják fel a polgárok a konfliktusokat önként, vállalva azt, hogy ha nyernek is, nem feltétlenül tudják kikényszeríteni a másik féllel szemben:



1. ábra

A fogyasztóvédelmi ügyek számának változása 2010–2015. I. félév
Borsod-Abaúj-Zemplénben³

³ Forrás: Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Békéltető Testület

A felvázolt adatsorból jól látható, hogy az ügyek száma évről évre emelkedik. Ennek két okát említhetjük meg. Az egyik, hogy a fogyasztók megismerték és egyre jobban megbíznak a fórumban. Ezt a képet árnyalja némiképp a második okcsoport. A bíróságon kívül ez az egyetlen igénybe vehető jogi fórum. A fogyasztóvédelmi ügyek jelentős részében kis értékű igényekről beszélünk, melyek bírósági úton való érvényesítése valószínűleg többbe kerülne (pénzben és időben is), mint maga a kifogásolt termék vagy szolgáltatás. Az egyik legnagyobb vonzereje ennek az alternatív vitafeloldási módnak az ingyenesség és a gyorsaság. Egy fontos kérdés azonban a hatékonyság is. Ez a mutató kifejezetten fontos, ha egy olyan jogi eszközről beszélünk, mely nem rendelkezik kényszerítő erővel:



2. ábra
Egyességek száma éves lebontásban az összes ügyszámhoz képest
Borsod-Abaúj-Zemplénben⁴

A fenti diagram remekül rámutat arra, hogy az alternatív fórumok hatékonysága messze elmarad az állami kényszereszközök útján érvényesíthető igények végrehajtásától. A probléma forrása, hogy 2015 szeptemberig a vállalkozás már akkor is eleget tett az együttműködési kötelezettségének, ha ugyan nem jelent meg, de írásban válaszolt. A vállalkozások jelentős része ezt a gyakorlatot alkalmazta és alkalmazza ma is. Az egységkötés így az esetek jelentős részében lehetetlenné vált, mivel általában csak a fogyasztók jelennek meg, néha ők sem. Az esetek egy jelentős hányadában esély sincs arra, hogy a vita békés úton megoldódjon és feloldásra kerüljön. A másik velejárója, hogy sok jogvita a békéltető testületek előtt el is hamvad, mivel a fogyasztóknak általában nincs meg a megfelelő eszköztára a továbblépéshez. Ezalatt a már korábbiakban említett korlátokat ismételtelen szükséges megemlíteni. Hiányzik az a jogérvényesítési lépcső, mely viszonylag szolid költségek mellett biztosítja az állami kényszereszközök útján történő érvényesítést.

⁴ Forrás: Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Békéltető Testület

Ha egy egyszerű cipő esetkörét vesszük, mely mondjuk 15 000 Ft-ba került, akkor az ezzel kapcsolatos bíróság előtti igényérvényesítés összecszerúsége a cipő árának akár négyszerese is lehet a fogyasztó pervesztessége esetén. Ebben az esetben a költségeket az igazságügyi szakértők kirendelése drágítja jelentős mértékben. Viszont ha a pernyertességet vesszük, akkor is átlagosan dupla annyiban van a cipő, mint eredeti áron.

Tapasztalatként elmondható, hogy a cégek jelentős része megpróbál kibújni, sőt sok esetben ténylegesen is kibújik a jogos igények teljesítése elől is. Ami nemcsak a viták feloldását, de a társadalmi innovációt sem segíti elő. Pont ebből a szempontból fogalmazható meg az egyik legnagyobb paradoxon, ami a jelen helyzetben észlelhető. A renitens magatartás legfőképpen a multinacionális vállalatokra jellemző, ők azok, akik nem érzik gyakran szükségét a fogyasztóval történő kommunikációnak és vitafeloldásnak. A paradoxon, sőt nevezhetjük skizofrén helyzetnek is, abban áll, hogy ezek a cégek a CSR tevékenységeikben –papíron – pontosan levezetik, hogy ők miért is tartják fontosnak a fogyasztókat. A probléma magyát ezen cégek részéről az az érdektelenség adja, amivel a saját vállalásaikat sem tartják be.

A fenti diagramokon vázolt adatok pontosan mutatják be a megyénkben lévő helyzetet, de az országos átlagok sem jobbak, körülbelül ugyanazokat az értékeket mutatják mindenhol. A problémák is megyénkként azonosak.

Ezekkel az adatokkal azért is érdemes foglalkozni, mivel a vitafeloldások új módjai, az alternatív konfliktuskezelési módszerek nagyobb számú igénybevétele jelenthetne egy olyan alapot, amely a társadalmi innováció keretében abban hozza az újítást, hogy a megváltozott konfliktusfeloldási kultúra milyen hatással van a kiszolgáltatottabb fél védelmére. Ennek elsősorban nem jogi, hanem társadalmi értéke lenne. Jelen helyzetben ugyanis az emberek azzal szembesülnek, hogy hiába áldoznak több pénzt egy minőségi termékre, ez nem garancia arra, hogy a megfelelő fogyasztóbarát hozzáállással találkoznak. Ez kifejezetten érződik azokon a területeken, mint amilyen a megyénk is, mivel a megyei lakosság jelentős része a fogyasztói társadalomnak azt a rétegét adja, mely nehezen tud kigazdálkodni egy-egy jobb minőségű termékre. A magasabb minőségű termékkel szemben magasabb elvárások jellemzik nemcsak a megvásárolt dologgal, de az ügyintézésrel kapcsolatosan is.

2. A munkaügyi konfliktusok formái

A fogyasztóvédelmi kérdések után áttérünk a másik nagy konfliktusforrásra.

A munkaügyi konfliktusok egy eléggé összetett kifejezés. Ennek értelmezési kereteit az értelmezési kontextus adja. A munkaügyi konfliktus-fogalom véleményem szerint egyrészt lehet a munkaküzdelem jogának egy alternatív megfogalmazása is, de lehet szűkebb értelemben a munkaügyi viták megjelölése is. Jelen tanulmányomban nem kívánom azonban a munkaügyi konfliktusok fogalmát a munkaügyi viták fogalmi szintjén lehorgonyozni. Ennek egyik indoka az a rendező elv, melyet a tanulmány első felében már felállítottam, mely elsősorban a kiszolgálta-

tottabb fél helyzetét kívánja bemutatni azokban a jogviszonyokban, melyekben a két fél konfliktusáról beszélünk. Elsősorban a kiszolgáltatottabb fél szemszögéből vizsgálom az interperszonális konfliktusokat.

Így természetesen kiesnek azok az interperszonális konfliktusok,⁵ melyek az azonos csoporthoz tartozó személyek tagjai között merülnek fel. Ennek megfelelően nem lesz teljes a kép a konfliktusfeloldási eszközökkel kapcsolatban, mivel elsődlegesen nem a munkaszervezetre vagy a hatékonyságra, hanem a jogi környezetre gyakorolt hatását helyezném ezzel előtérbe.

Véleményem szerint ez az elv akkor is helytálló tud lenni, ha a munkaügyi konfliktusok keretébe a munkaharci cselekményeket is beleértjük. A kollektív munkajogi megoldások próbálják ugyan kiegyenlíteni a felek közötti különbségeket, de az alá-fölérendeltség bizonyos szempontból ebben az esetben is megmarad. Ez abban az összefüggésben különösen igaz, hogy a kollektív munkajogi intézményekre vonatkozó szabályanyag jelentős mértékben *lex imperfecta* szabályokból áll.⁶ A fentiekből következően hiába is próbálnánk sok esetben megvalósítani az egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását az említett szabályok mentén, ha a be nem tartásának nincsenek jogkövetkezményei.

De miben is áll maga a munkaügyi konfliktus?⁷ A munkaügyi konfliktus részint ugyanabból az alapállásból indul, mint a fogyasztóvédelem körébe tartozó jogviszonyok. Az egyik fél a másikhoz képest kiszolgáltatottabb helyzetben van, de egy jelentős eltéréssel számolni kell. A fogyasztóvédelmi esetekben a fogyasztó ugyan kiszolgáltatott fél, de közel sem alárendelt a másikhoz képest. Ezzel szemben a munkaviszonyokban a munkavállaló kiszolgáltatott és alárendelt is egy személyben. Ez természetesen jelentős mértékben befolyásolja azt, hogy milyen mértékű kiegészítő szabályra van szükség az érintett felek jogérvényesítéséhez.

Jelentős különbség még, hogy a fogyasztói kapcsolat az nem egy tartós kapcsolat általában, még akkor sem, ha rendszeresen veszi igénybe ugyanazt a szolgáltatást ugyanattól a kereskedőtől a fogyasztó. Mindegyik esetben egyedi fogyasztói szerződések valamilyen formában történő létrejötte a jogviszony alapja. A munkaviszony esetében egy folyamatos, sokszor bizalmi jellegű hosszú távú kapcsolatról beszélünk, mely jellegéből adódóan forrása lehet a viták kialakulásának.

A munkaügyi konfliktusok a fenti jellemzők alapján egy igen jelentős részét képezik a vitás helyzeteknek. A helyezettől függően beszélünk olyan esetekről, melyekben jogsérelem is társul magához a nézeteltéréshez, de beszélhetünk olyan helyzetekről is, melyek érdekviták formájában jelentkeznek. Ez a felosztás tényle-

⁵ Fajtaíról lásd bővebben SVELTA Erzsébet: *Munkaügyi konfliktusok és rendezésük*, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2014. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/munkaugyi-konfliktusok-es-rendezesuk.original.pdf (2016. VI. 5.)

⁶ KISS György: Foglalkoztatás gazdasági válság idején – a munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok), *Állam- és Jogtudomány* 2014/1, 70.

⁷ BERKI Erzsébet: Hogyan rendezzük munkaügyi vitáinkat? *Opus et Educatio* 2016/3, 277.

gesen lefedí mindazokat a lehetőségeket, melyeket akár a kollektív, akár az individuális munkajogi relációkban felmerülhetnek.

A munkaügyi vitáknak ez a felosztása a vita tárgya alapján történik.⁸ Egyes megfogalmazások szerint az érdekviták a munkajogi szabályozás bekövetkezése előtti konfliktusok, azonban ha már az adott élethelyzetre van szabály, akkor munkaügyi jogvitáról beszélünk.⁹ Meglátásom szerint azonban ez csak egyik eleme az érdekvitáknak, hiszen egy adott élethelyzetre nem is biztos, hogy szabályozás szükséges. Mindig lesznek olyan kérdések, melyek érdekeken múlnak, érdekekre hatnak. Ez a fajta szabadság fontos a munkajogi jogviszonyok szempontjából, másrészt még annyira sem működne az alkufolyamat a rendszerben, mint napjainkban.

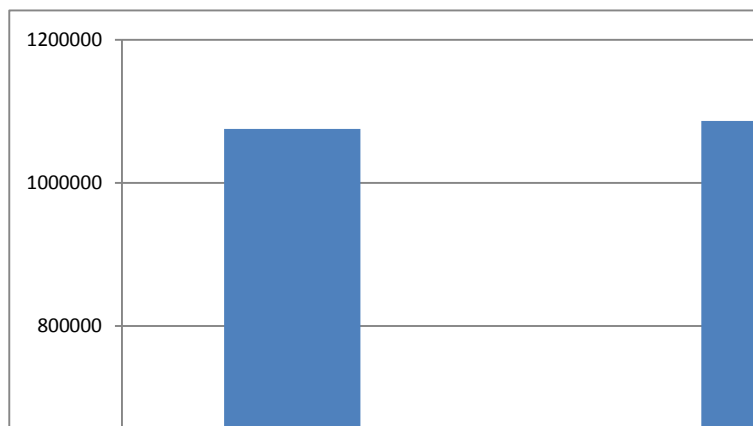
Ezzel szemben a munkaügyi jogvitákkal összefüggő konfliktusok kiindulópontja a jogszabályban vagy a szerződésben lefektetett szabályok be nem tartása. A munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok és másfajta szabályok meghatározzák azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek betartása szükséges a konfliktusmentes viszonyokhoz. A megfogalmazott szabályok azonban „csak” a jog szempontjából tudják szabályozni a kérdést. Az egyéneknben gyökerező ellentét nem tartozik ebbe a körbe. Ennek feloldására, illetve kezelésére a társadalmi és erkölcsi normák adnak iránymutatást. A személyes ellentétekből vagy kvalitásokból eredő konfliktusok feloldása, még ha a munkaviszonnyal összefüggésben is keletkezik, általában nem rendelkezik formalizált feloldási móddal. Erről általában már csak akkor beszélünk, ha ez a személyben gyökerező konfliktus szintet lép, és valamely munkaviszonyra vonatkozó szabály megszegésében valósul meg.

Jelen írás keretei között elsősorban csak azokkal a konfliktusfeloldási módokkal tudunk foglalkozni, melyek a jogszabályban vagy egyéb szabályban meghatározott módokon kerülnek meghatározásra. Ezeknek a konfliktusoknak a száma olyan méreteket ölt régóta, ami jelentőssé teszi ezeknek a feloldását. Elég, ha abból indulunk ki, hogy a 2015-re vonatkozó bírósági statisztika szerint az ügyforgalom járásbírósági szinten országosan 15 619 érkezett munkaügyi vitával összefüggő ügyről, 16 024 befejezett ügyről és 7141 folyamatban lévő munkaügyi ügyről szólt.¹⁰ Ha ezekhez az adatokhoz társítjuk a megyei adatsorokat is, akkor láthatjuk pontosan, hogy a munkaügyi konfliktusokat hová is soroljuk. A rendszerben azonban torzítás van, hiszen a fenti adatok a bírósági statisztikán alapulnak. A bírósági statisztikák csak a munkaügyi jogviták nyomon követésére alkalmasak, de az érdekviták alakulására, a közigazgatási hatóság előtti eljárások számontartására nem.

⁸ KULISITY Mária: Munkaügyi vita, in: GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*, ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 492.

⁹ KULISITY Mária: i. m. 493.

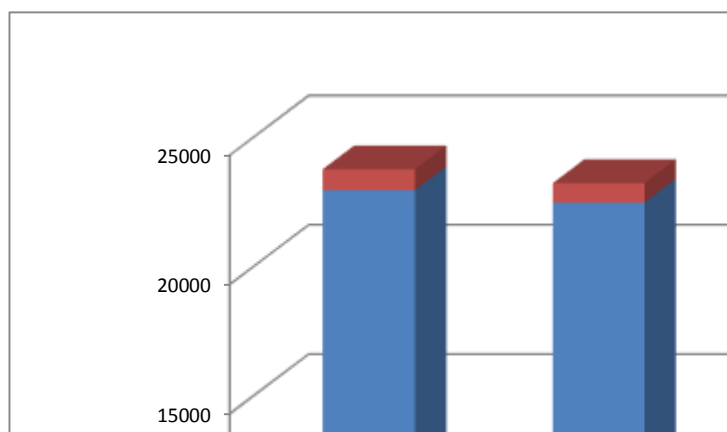
¹⁰ <http://birosag.hu/kozerdeku-informaciok/statisztikai-adatok/ugyforgalmi-adatok> (2016. május 20.)



3. ábra

Országos szinten az elsőfokú bíróságok előtt induló összes ügy és a munkaügyi jogviták aránya

A fent vázolt diagramon jól látható, hogy az összes első fokon induló eljáráshoz képest hogyan oszlik meg a munkaügyi peres és nemperes eljárások összessége. Látható, hogy az összes első fokon induló ügyek 1,45%-át teszik ki ezek az eljárások. Ugyanez az arány vonatkozik a befejezett és a folyamatban lévő ügyekre is. Ez alapján mondhatnánk azt, hogy nem is jelentős a munkaügyi konfliktusok száma, hiszen a peres eljárások alig másfél százalékát teszik ki. Azt azért hozzá kell tenni, hogy az arányok eltolódásának indoka a büntető eljárások magas száma. Ugyanez az arány érvényesül, ha a Miskolci Törvényszék adatait vizsgáljuk. A Miskolci Törvényszéken 2015-ben első fokon 22 950 ügy indult összesen, emellett az első fokon befejezett ügyek száma 22 472 volt, melyekhez társult 3959 első fokon folyamatban lévő ügy. Az előbbieken említett ügyek vonatkozásában 808 peres és nem peres munkaügyi eljárás indult összesen, 754 eljárás fejeződött be, 308 eljárás volt folyamatban.



4. ábra

Elsőfokú ügyek és a munkaügyi eljárások arányai

Az arány első ránézésre talán nem tűnik túl magasnak, és valószínűleg a közigazgatási bíráskodás reformjával¹¹ tovább fognak csökkenni az ügyek. A munkaügyi konfliktusok és azon belül is a munkaügyi jogviták esetében nemcsak az ügyszám mértéke fontos, hanem a sajátos élethelyzethez tartozó szabályozási környezet is.

A tényleges mindennapi konfliktusok a munkaügyi szektorban látens módon a felszín alatt maradnak. Az esetek jelentős részéből nem lesz ügy. A munkaügyi konfliktusok egy általános jelenség, melyet csak kevés százalékában lépi meg valamelyik fél, tipikusan a munkavállaló, hogy jogvitát vagy érdekvitát kerekítsen a dologból. Ennek nemcsak jogi, hanem társadalmi és gazdasági okai is vannak. A hierarchizált jogviszony nemcsak a jogi kapcsolatrendszer befolyásolja a munkavállaló és a munkáltató viszonyában, hanem egy társadalombeli függőséget is. A munkavállaló gazdasági függőségben van a másik félhez képest,¹² és ez jelentős mértékben befolyásolja a munkaügyi konfliktusok felvállalását, tekintettel a munkavállaló által vélt és valós kockázatokra. A munkaügyi konfliktusokra vonatkozó szabályok a „tisztá játékra” kitalált szabályrendszert képviselik. Az emberek azonban nem mindig a fair play szabályait követik.

Egy további adalékot is fontos még vizsgálni. Jelesül azt, hogy a munkaügyi konfliktusok nem mindig a bíróságokon vagy egyeztető fórumokon dőlnek el. Jelentős munkaviszonnal összefüggő vagy munkaviszonyból származó konfliktust old fel a közigazgatás az egyenlő bánásmód kérdéséről a munkavédelemig. Érdekesége ezeknek a feloldási módoknak, hogy az esetek egy jelentős részében a konfliktus a hivatal és a munkáltató között keletkezik közigazgatási eljárás formájában, mely akár szankciókat is vonhat maga után.

3. A munkaügyi konfliktusok feloldásának formái

A munkaügyi konfliktusok feloldása természetesen illeszkedik azokhoz a fórumrendszerekhez, amelyek legálisan igénybe vehetőek. A viták egy jelentős részét a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon zajló eljárások foglalják magukban. Az erre vonatkozó szabályok a polgári perrendtartási szabályok között találhatóak meg. Az eljárásjogi szabályok mellett néhány rendelkezés az Mt.-ben is megtalálható a keresetindítással kapcsolatosan. A korábban idézett bírósági statisztikák kitértek a befejezett ügyek mértékére is.

A befejezett ügyek mértéke hasonló arányszámokkal írható le, mint a megindított és a folyamatban lévő ügyek mértéke. Ez a megállapítás vonatkozik az országos és a megyei statisztikára is.

¹¹ RAB Henrietta: A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponútú vizsgálata, *Közjogi Szemle* 2016/1, 8–12.

¹² Gazdasági függőségről lásd bővebben JAKAB Nóra: A munkajog és a polgári jog kapcsolata a jogpolitika tükrében, *Magyar Jog* 2015/ 1, 18–26; JAKAB Nóra–SZEKERES Bernadett: A munkavégzési viszonyok változásai és az arra adott válaszok, in: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium / Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* (szerk.: BRAGYOVA András), Gazdász Elasztik Kft., Miskolc, 2015, 141–159.

Azonban szükséges túllépnünk a számokon. A gazdasági konfliktusok állami kényszereszközökkel történő feloldása elsősorban a jog szempontjából hoz eredményt. Annak a megállapítására törekszik, hogy a jog szerint kinek van igaza. A jog szerinti igazság és az általánosságban felfogott igazság nem mindig ugyanaz egy konfliktus szempontjából. Igaznak tűnik az a szakmai közhely, hogy ami jogos, nem mindig igazságos. A munkaügyi konfliktusok feloldásának legmegfelelőbb módját az állampolgárok a bírósági eljárásban látják. Az alternatív vitafeloldási módszereket nem ismerik, és sokszor nem is alkalmazzák. Ha esetlegesen ismerik is a felek, nem bíznak benne. A bizalom hiányát éppen a kikényszeríthetőség hiánya adja, illetve a felek ez irányú feltételezése. Az Mt. ismeri azonban az alternatív vitafeloldási módszereket, ezek a módszerek a jogszabály végén található rendelkezésekben fogalmazódnak meg. Itt található az egyeztető bizottság és a döntőbíróra vonatkozó szabályok is. Egyes esetekben pedig kötelező ezeknek az igénybevétele.

Jelentős változás a szabályozásban, hogy a korábbi lehetőségek közül az új törvény a közvetítés szabályait egyáltalán nem emelte át.¹³ Szűkíti ezáltal a jogalkotó azon nevesített módszerek körét, amivel a felek a vitákat feloldhatják. Egyetértve Rácz Zoltánnal, ez a szűkítés azonban nem jelent tilalmat. A felek bármikor kérhetik egy harmadik külső fél, mediátor segítségét a vitás ügyük eldöntésére.

Azt azért mindenféleképpen hozzá kell tenni a képlethez, hogy a törvényből való kiemelés ugyan nem jelent tilalmat, de a felek látóteréből kieső megoldási módszerként értelmezhetjük, mely elismertségéből fog ennek megfelelően veszíteni.

A fenti adatokkal némileg ellentétes tendenciaként értékelhető, hogy bizonyos szakmákban a viták feloldása nem történik meg sokszor. Nem is annyira a szakmák, mint az ezekhez kapcsolódó egyes élethelyzetek jellemezhetőek konfliktusos szituációként. A megye adottságai miatt nagyon sok érintett örül, hogy dolgozhat, éppen ezért olyan jelentős gazdasági és személyi függőség alakulhat ki nagyon sok esetben, ahol a munkaviszony fenntartása érdekében az érintett munkavállaló eltűri a jogsértéseket. Ennek egy specializáltabb esete, mikor egyes munkakörök tekintetében kisszámú foglalkoztatóról beszélhetünk egy adott területen, és a munkavállalónak a vitafeloldásban való aktív magatartása veszélyezteti az ugyanabban a munkakörben történő ismételt elhelyezkedését.¹⁴

4. A gazdasági konfliktusok feloldása és kapcsolata a társadalmi innovációval

A fentiekből adódóan a konfliktusos élethelyzetek egyrészt kategorizálhatók, másrészt minden egyes esetben egyediek. A konfliktusok mindig egy sajátos élethelyzetet produkálnak. A konfliktusos helyzetek alapjai is folyamatosan változnak, éppen ezért újabb feloldási módszerek kerülhetnek előtérbe. Erre jó példa a fogyasztóvédelmi ügyekben megjelenő on-line mediáció. A vizsgált földrajzi terüle-

¹³ RÁ CZ Zoltán: Quo vadis, MKDSZ? Az alternatív vitarendezés helyzete a munkajog területén, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII (2015), 326–334.

¹⁴ Jó példa lehet erre az őrző-védő szolgáltatóknál foglalkoztatottak helyzete.

ten a két kiemelt konfliktusforma csak egy része a ténylegesen meglévő konfliktusoknak. Az interperszonális konfliktusok mélyen gyökerező társadalmi és politikai kontextusban értelmezhetőek, sokszor az interperszonalitás határát túllépve. A fenti helyzetek egyedi kezelése fontos, de a teljes hatékonyságot akkor érheti el, ha az egész viszonyrendszer változik munkavállaló és munkáltató, kereskedő és fogyasztó relációjában. A békés rendezés érdekében az alternatív vitarendezési módok erősítése lenne szükséges. Ezt pedig az ezen fórumok eljárásába vetett hit megerősítésével lehet elérni. Ez persze nehéz, hiszen amíg a felek nem hisznek a másiknak, addig azt sem fogják elhinni, hogy ami egy ilyen fórumon elhangzik, teljesülni fog. Statisztikák ugyan csak a bírósági eljárásokhoz kötődnek, de érzékelhető, hogy az esetek jelentős része az igazságszolgáltatási fórumon köt ki. Az alternatív vitafeloldási módoknak főleg a munkaviszonnyal összefüggő vitás kérdésekben van kis szerepe. Igaz, a fogyasztóvédelmi ügyekben is csak azért jelentősebb, mert a jogszabály az egyéni vitás ügyekben erre az útra kényszeríti a feleket.

A társadalmi innovációnak az lenne a vitafeloldásokban a szerepe, hogy az eddigi megoldásokat fejlessze, a változó igényekhez igazítsa. Változnak az élethelyzetek és változnak az interperszonális konfliktusok is, amelyek új élethelyzeteket teremtenek. A társadalmi innovációhoz viszont megfelelő stratégia szükséges. Ennek hiányában nem a megoldások száma nő, hanem a viták mélyülnek el, melyek még inkább kiszolgáltatottabbá teszik a gyengébbik felet. Mindez Borsod-Abaúj-Zemplénben fokozottabban jelentkezik, a jelentős mértékű gazdasági függőség okán.

**A KOLLEKTÍV MUNKAJOG JELENTŐSÉGE ÉS EGYES
INTÉZMÉNYEINEK SZABÁLYOZÁSÁVAL KAPCSOLATOS
PROBLEMATIKUS MEGOLDÁSOK
A JOG-ÖSSZEHASONLÍTÁS TÜKRÉBEN**

PRUGBERGER TAMÁS*

A szerző a tanulmány bevezetéseként a kollektív munkajognak a jelentőségéről értekezik, ami a munkabéke és a munkavállalók szociális érdekeinek védelme szempontjából alapvetően fontos. Ezt követően a tanulmány a magyar koalíciós jognak az új magyar Mt.-ben megalkotott szabályai közül egyes problematikus szabályok kritikai elemzését végzi. Ennek keretében kritikai élel vizsgálja az érdekegyeztetési (koalíciós) jog egyes intézményeinek a hazai szabályozását a nyugat-európai joggal történő összehasonlítás alapján. A vizsgálatok több vonatkozásban a hatályos jogi megoldások módosítására készítetik a szerzőt.

Kulcsszavak: koalíciós/érdekegyeztetési tárgyalás, koalíció-/tarifaképesség, reprezentativitás, kollektív/tarifaszerveződés, nemzeti/országos munkaügyi érdekegyeztető tanács, ágazati bizottságok, érdekviták, munkaküzdelem

Das Beitrag beschäftigt sich mit der problematische Regulationsfragen des ungarischen kollektives Arbeitsrecht. Der Autor aus diesem Standpunkt untersucht die einzelne Institutionen des Koalitionsrechtes. Dadurch analysiert die Rechte und Pflichten der Koalitionsverande, die Koalitionsfähigkeit, und die Repräsentativsfähigkeit. Der Autor untesucht auserdem noch den Tarifsvertrag, und die Interesse steitigkeite der Koalitionsparteien, eben so wie die Arbeitskampsregelungen. Im zweiten Teil beschäftigt der Verfasser mit dem Betriebsratsystem und der Betriebsverfassung. In diesem Teij wird auch viel Vorschläge über Regulationsveränderungen verfasst.

Schlüsselwörter: Koalitionsverhandlung, Tarifsfähigkeit, Tarifsverhandlung, Tarifsvertrag, Betriebsrat, Betriesvereinbahrung, Mitbestimmung, Arbeitskampsrecht, Natioalarbeitsrat, Schlichtung, Kommissionen

* Prof. Dr. PRUGBERGER TAMÁS DSc
professor emeritus
Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
prugberger.tamas@t-online.hu

I. Jogdogmatikai és jogrendszer-tani, valamint szociális jelentőségbeli kérdések

Magyarországon bizonyos hiányosságai ellenére az 1990. évi rendszerváltást követően az 1992: XXII. tv.-vel megalkotott, első polgárinak nevezhető *Munka törvénykönyv* (Mt.) jogdogmatikai rendszerét illetően egy jól megszerkesztett letisztult kódex volt, amely a szociális piacgazdaság igényeinek megfelelően előtérbe állította a munkavállalói érdekvédelmet az erősebb ellenérdekű felet megtestesítő munkáltatóval szemben. E téren követte a kontinentális európai jogok munkajogi dogmatikai rendszerét, ahol a szerzők és a kodifikátorok többsége a kollektív munkajogot az individuális munkajogot követően tárgyalja a tankönyvekben, illetve szabályozza a tételes jogban. Alfred Söllner, valamint Martin Löwisch több kiadást megélt munkajogi tankönyvekben az individuális munkajogot megelőzően tárgyalja a kollektív munkajogot,¹ és hasonlóképpen járt el az 1992. évi magyar Mt. megalkotója is,² amelynek ebbéli rendszerét a hazai tankönyvek egy része is követte.³ Ugyanakkor a hazai tankönyvírók egy része túllépve az 1992. évi Mt.-nek azon a rendszerén, amelyben az alapelveket követően a „munkaügyi kapcsolatok” norma-rendszere megelőzte a munkaviszony szabályait, először az individuális munkajogot tárgyalja, és csak ezt követően a kollektív munkajogot.⁴ A tárgyalásnak ez a szisztémája megegyezik a nyugat-európai tankönyvek, kommentárok és átfogó intézménybemutatói könyvek túlnyomó többségének a rendszerével.⁵

¹ SÖLLNER: *Arbeitsrecht*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Zweiter Teil (Koalitions-, Tarifs-, Betriebsverfassungsrecht), Vierte Teil (Arb.verhältnissrecht); LÖWISCH, M.: *Arbeitsrecht*, Werner Verlag, Düsseldorf, 2. Kap. (koll. Arb. recht), 4. Kap. (indiv. Arb. recht).

² 1992: XXII. tv. 2. rész (*Munkaügyi kapcsolatok joga*) 1–3. fejezetek.

³ A koll. munkajog megelőzi az indiv. munkajogot: PRUGBERGER T.–PLOETZ, M.: *Összehasonlító munkajog*, ADAW, Bonn–Budapest, 1993; Üök: *Magyar és európai munka és közszolgálati jog*, KJK., Bp., 1995; PRUGBERGER: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000. (A 2006. évi kiadás kiadója Complex-Kluwer K., Bp.); *Új munkajogi kézikönyv* (szerk.: PETRIK F.), KJK., Bp., 1985; Hasonló az 1992. é. Mt. kommentárirodalma: ÁDÁM-KISS-PETHŐ: *A munka törvénykönyve magyarázatokkal*, Verza K., 1998; *A munka törvénykönyve magyarázata*, Complex, Bp., 2006; FEKETE–RADNAY–TALJÁN–ZANATHY: *Munkajogi döntvénytár I–II.*, HVG/ORAC, Bp., 1999–2007; PÁL–RADNAY–TALJÁN: *Munkajogi kézikönyv*, HVG/ORAC; *Munkajog a gyakorlat nyelvén* (szerk.: JAKAB A.), Unió K., Bp., 2001.

⁴ KISS György: *Munkajog*, Osiris, Bp., 2001, 2005; RADNAY József: *Munkajog*, Szt. István Társulat K., Bp. 2009; LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *A magyar munkajog I–II.*, Kultúrtrade K.; *Munkajog I–II.* (szerk.: HAJDÚ-KÚN A.), Patrocinium, 2011; PRUGBERGER T.–NÁDAS Gy.: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, új, átdolg. kiadás, Complex-Kluwer, Bp., 2013. II. rész individuális, III. rész kollektív munkajog.

⁵ HENNSLER-BRAUN (Hrsg.): *Arbeitsrecht in Europa*, Dr. Otto Schmidt Verlag, Köln, 2013. (Valamennyi ország-feldolgozásnál az indiv. munkajog megelőzi a koll. munkajogot.) Hasonló a tankönyvek rendszere is. L. ZÖLLNER–LORIZ–HERDENRÖDER: *Arbeitsrecht*, C. H. Beck Verlag, München, 2. Teil indiv. Arbr., 4. Teil koll. Arbr.; VAN

Mind a két megoldásnak megvan a maga megalapozott és tudományosan védhető ideológiája. A kollektív munkajog primátusát – különösen a piacgazdasági rendszerek esetében – az alapozza meg, hogy a kollektív szerződésben, valamint az üzemi megállapodásban, illetve az ágazati bizottsági vagy az üzemi tanácsi határozatban megfogalmazott kontraktuális tartalom köti a munkáltatót, és a munkavállalókra sérelmes, azzal ellentétes kikötések nem szerepelhetnek a munkaszerződésekben. A kollektív munkajog tehát behatárolja az individuális munkajog tartalmát (kedvezményezési elv = *Günstigkeitsprinzip*).⁶ A kollektív munkajog másodlagosságát valló elméleti irányvonalat ugyanakkor az alapozza meg, hogy előbb alakult ki az individuális munkajog és csak jóval később a kollektív munkajog azt követően, hogy a kölcsönös bizalmon alapuló családi jellegű munkaviszonyt, az angliai ipari forradalom hatására a kontinentális európai országokban is megjelent manu-fakturális, majd gyáripari tömegtermelés egy-egy munkahelyen nagyszámú munkavállaló munkavégzését követelte meg. Ez bekövetkezett a mezőgazdasági nagybirtokos farmokban is. Mindez magával hozta a munkáltató cégeknél a nagy létszámú elszemélytelenített foglalkoztatást.⁷ Ez a folyamat magával hozta a főként részvénytársasági formában működő nagyvállalatoknál a liberális profitközpontú foglalkoztatási módozatokat, aminek lényege a mennél hosszabb munkaidőben minél többet kisajtolni a munkavállalókból, minél kevesebb bérfizetés ellenében. E téren a manchesteri kapitalizmus járt az élen.⁸ Ez ellen szervezkedett a nagyüzemi munkásság a kollektív érdekvédelem eszközével, szakszervezeteket alakítva. Mivel a szakszervezeti szerveződés kezdetben büntetőjogi szankciókkal sújtva tilos volt, „búvópatakként” az üzemekben történt a szerveződés, és így jelent meg az üzemi tanácsrendszer.⁹ Fejlődéstörténeti szempontból a kollektív munkajog tehát később alakult ki, mint az individuális munkajog. Ebből adódik, hogy a nyugat-európai államok polgári törvénykönyveibe (Ptk.) Svájcot kivéve¹⁰ nem került be a kollektív szerződés, csak a munka-, illetve a szolgálati szerződés.¹¹

VOSS, J. J. Heerma: *Inleiding Sozialrecht Nederlands*, Juridische Boomverlag, Den Haag. Deel 1. Indiv. arbr., Deel 2. Koll. arbr.; MAYER-MALY, Theo–MARHOLD, Franz: *Arbeitsrecht I–II*. Band, I. B. MALY: *Ind. Arbr.*, II. B. MARHOLD: *Koll. Arbr.* Springer, Wien–New York; FLORETTA–SPIELBÜCHER–STRASSER: I–II.: *Arbeitsrecht*, FLORETTA–SPIELBÜCHER, I. *Ind. Arbr.*, STRASSER, II. *Koll. Arbr.*; Mivel a francia *Cod di travail* I. kötete az indiv., a II. kötete pedig a koll. *droit du travail*-t tartalmazza, a francia és a belga tankönyvek is többségben e rendszert követik.

⁶ LÖWISCH: *Arbeitsrecht*, 53; ZÖLLNER–LORIZ–HERGENRÖDER: 37. II. 1.

⁷ NIKISCH, A.: *Arbeitsrecht*, 2. Aufl. II. Band, 17–27.; BERKE Gyula: *Kollektív szerződés a magyar munkajogban*, Pécsi Munkajogi közlemények, Monográfiák, 1. I/1–10.

⁸ ENGELS Frigyes: *A munkásosztály helyzete Angliában*, Magyar Helikon, Bp., 1980.

⁹ SÖLLNER, A.: *Arbeitsrecht*, 68–69.

¹⁰ Svájc esetében a *Zivilgesetsbuch* (ZGB) mellett az *Obligationsgesets* (OR) tartalmazza a polgári jogot, és az utóbbiban az egyes szerződések között az *Arbeitsvertrag* mellett szerepel a *Gesammtarbeitsvertrag* is.

¹¹ L. a német BGB, az osztrák ABGB., a holland BWB., a francia/belga *Code Civil* és az olasz/spanyol *Codice Civile* csak a *Dienstvertrag*ról, *Contact du travail*ról, ill. a *contratto*

Ami a kollektív munkajog jelentőségét illeti, nagyban emeli azt a politikai kihatása. Az USA-nak a II. világháborúba történt belépésekor, hogy egy szélesre nyílt szociális olló ne növelje a társadalmi feszültséget, az USA akkori elnöke, Theodor Franklin Roosevelt elfogadta J.-M. Keynes szociális piacgazdaságra épülő jóléti állam (welfare state) koncepcióját, mely egyfelől az individuális munkajog szabályaiba jelentős szociális munkavállalói érdekvédelmi szabályokat iktatott be, és teljes mértékben kifejlesztette a XIX. és a XX. század fordulójától kiépülés alatt állt munkajogot.¹² A II. világháború végével Európában is a szociális piacgazdaság és a jóléti államiság koncepciója vált általánossá egészen az 1990-es rendszerváltásig, ill. a szovjet kommunista rendszer összeomlásáig, amikor is az egypólusúvá vált amerikai gazdaság- és társadalom-politikai hatalom nyomására Európában is kezdetét vette a jóléti állam és a szociális piacgazdasági rendszer lebontása, és az USA nyomására fokozatosan eluralkodott a neoliberais globalizálódott gazdasági rendszer. Ez a rendszer a kollektív munkajogot teljesen visszaszorítani igyekszik, az individuális munkajogban pedig a szociális minimál-standardokat próbálja a lehető legkisebb mértékre leszorítani.¹³ A rendszerváltást követően 2012-ben hatályba lépett második magyar polgári vonású Mt. (2012: I. tv.) teljesen eme igény jegyében született meg,¹⁴ kiüresített formális munkajoggal. Sokan ezért az egyetemi munkajogi oktatásban is marginálisan kezelik a kollektív munkajogot, hivatkozva arra, hogy a bíróságok elé kerülő munkaügyi jogvitákban alig találni kollektív munkajogi tartalmúakat.¹⁵

del lavororól, ill. trabaioról szól, míg a Tarifa-, ill. a kollektív szerződést az érdekegyeztetéssel együtt külön tarifa-, ill. kollektív szerződési törvények rendezik: L. Németország, Olaszország, Franciaország, Belgium, Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Svájc, Görögország, skandináv államok, az Egyesült Királyságban pedig a Trade Union and Labour relations Act. (Bővebben I.: PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító munka- és szociálisjog*, Wolter Kluwer K., 2014, 48. és köv. o.

¹² GIERKE, Otto: Die Wurceln des Dienstvertrags, in: *Festschrift für Brunner*, 1914.

¹³ PRUGBERGER Tamás: Munkavállalói biztonság a globalizációban, *Valóság* 2008/2, 39–53; Uő: *Munkajogi normatív értékek és a neoliberais globalizálódó gazdaság*, Bíbor K., Miskolc, 2008.

¹⁴ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: Génmanipulált újszülött – Új munkatörvény az autoriter és a neoliberais munkajogi rendszerek határán, in: *Az új Munka Törvénykönyv dilemmái... Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum V.* (konferenciakötet, szerk.: KUN A.), KRE. ÁJK., Bp., 2013, 24–56; PRUGBERGER T.: *Az új Munkatörvénykönyv az uniós normák és a tagállami szabályozások tükrében*, mindkettő in: *Az új Munka Törvénykönyv dilemmái... Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum V.* (konferenciakötet, szerk.: KUN A.), KRE. ÁJK., Bp., 2013, 57–74. PRUGBERGER T.: *Magyar munka- és közszolgálati reform európai kitekintéssel*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2011, 2012. és 2014 (a magyar munkajogi intézmények új szabályainak összehasonlítása a tagállamok hasonló intézményeinek szabályaival forrásmegjelölés mellett).

¹⁵ Nádas György debreceni egyetemi docens megállapítása az általa irányított doktorjelöltek kutatásai alapján.

Azzal, hogy a második Orbán kormány teljes mértékben átvette a neoliberális gazdasági szemléletet a 2012. évi Mt. elkészítésénél, a kollektív munkajog kialakult dogmatikai rendszerét is megváltoztatta. A kollektív munkajog ugyanis – miként az előzőek során már érzékeltettem – két fő részből áll. Az első, amely a vállalati szinttől felfelé területi és országos ágazati vagy ágazatközi szinten jelenik meg. Ágazati szinten a szakszervezeti szövetségek és a munkáltatói szövetségek tárgyalnak egymással. Vállalati szinten viszont az adott vállalatnál képviseletet ellátó egy vagy több szakszervezet és a munkáltató tárgyal egymással. A mind a két fórumon így létesülő kollektív szerződést célzó érdekegyeztetés intézményével és a kollektív szerződés létesítésével, tartalmával és megszűnésével, valamint az ezzel összefüggő érdekvitákkal, továbbá a nyomásgyakorlással kapcsolatos a tarifális vagy koalíciós jog, amit érdekegyeztetési jognak is szokás nevezni. A vállalati szinttől lefelé jelenik meg az üzemi alkotmányjog, másként mondva az üzemi tanácsrendszer joga, amely magába foglalja az üzemi megállapodást is.

A nyugat-európai munkajogi dogmatikában és a korábbi magyar Mt.-ben is a tarifális jog az elsődleges, és az üzemi alkotmányjog a másodlagos. Sőt az Egyesült Királyság munkajogában az üzemi alkotmányjog, a *code de termination* teljesen ismeretlen, addig az USA-ban létezik, abból kiindulva, hogy a munkáltatók a munkavállalói kollektívával az általuk megválasztott közvetlen képviselők útján könnyebben szót értenek, mint a szakszervezetekkel.¹⁶ Igaz, míg az európai felfogás szerint a koalíciós, illetve a tarifális jog leglényegesebb jellemző vonása a konfrontáció és annak kontraktussal történő feloldása, addig az üzemi alkotmányjog lényege az üzemi vezetésben való részvétel, vagyis a participáció. Ennek megnyilvánulása az üzemi vezetés és az üzemi tanács közötti folyamatos kooperáció.

Az 1992. évi Mt. helyébe lépett 2012. évi új Mt. megváltoztatva a korábbi rendszert, az amerikai szisztémát követve az üzemi tanácsrendszerrel kezd. Én viszont a jogdogmatikát helyezem előtérbe a szűk, részben gazdaságpolitikai megfontolással szemben. Ezért először az érdekegyeztetési, másként szólva a tarifális /koalíciós joggal kapcsolatos problémákat tárgyalom, és csak azt követően az üzemi tanács rendszerét.

II. Az érdekegyeztetési/tarifális (koalíciós) jogot érintő jogalkotási és jogalkalmazási problémák

1.

A nyugat-európai államokban kétféle munkajogi érdekegyeztetési fórumrendszer alakult ki. A germán jogrendszert képviselő államokban – mindenekelőtt Németországban – az állami részvétel nélküli kétoldalú (bipartit) érdekegyeztetés fejlődött ki, míg a frankofon–latin jogrendszerekre az állami részvétellel történő háromolda-

¹⁶ HENSLER, M.–FRK R.: Arbeitnehmerbeteiligung in den USA durch Betriebsrate, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* (NZA), 2003/11, 357–358; PRUGBERGER T.: Az üzemi tanácsi érdekvédelem megjelenése az angolszász jogrendszerben, *Napi Jogász* 2003/10, 22–23; PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, Wolters Kluwer K., Bp., 2015, 227–229.

lú (tripartit) érdekegyeztetés a jellemző, amely azonban ágazati és területi szinten nem mindig érvényesül. Az állami részvétel hiánya miatt Németországban és a hasonló jogrendszert alkalmazó államokban országos ágazatközi szinten Nemzeti Munka Tanácsban (NMT) vagy Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanácsban (NGSZI), területi ágazatközi szinten pedig területi bizottságokban történik az érdekegyeztetés.

Az NMT-ben, ill. a NGSZT-ben való részvételi jogosultságot a frankofon jogrendszert követő államokban (Franciaország, Belgium, Luxemburg) országos szintű jogforrás, törvény vagy államfői rendelet állapítja meg, amely meghatározza paritásos alapon azt a taglétszámot és 50%-ot meghaladóan azt az ágazati lefedettséget, amelyet mind a munkáltatói, mind a szakszervezeti oldalnak fel kell mutatnia. Ha valamely szakszervezet, szakszervezeti szövetség, valamint munkáltatói érdekképviselői szervezet ilyen reprezentativitást felmutatni nem tud, ki van zárva az országos ágazatközi érdekegyeztető tanács, valamint az országos ágazati és a területi ágazati, valamint ágazatközi bizottság munkájából is, ha csak nem tudja bizonyítani, hogy az adott ágazatban vagy területen jelentősnek tekintendő. Ehhez az szükséges, hogy az adott ágazatban egymaga vagy más hasonló érdekvédelmi szervezettel (szövetséggel) konföderációba lépve több mint 50%-ban az adott ágazatot taglétszámával az összes hasonló szervezetet figyelembe véve lefedje. Ezenkívül előírás még az is, hogy mindkét oldalon az érdekvédelmi szövetségek külön-külön a törvényben előírt meghatározott taglétszámmal rendelkezzenek. Ha ez a reprezentativitás nincsen meg, akkor az a szervezet a koalíciós tárgyalásokon nem vehet részt. Állami részvétellel történő országos ágazatközi és ágazati kollektív szerződéssel, ha abban valamennyi érintett részt vesz, valamint akkor is, ha annak megkötésben nem minden érintett érdekvédelmi szövetség vett részt, az azt megkötő szervezetek az általuk aláírt kollektív szerződésnek (KSz.) a munkaügyi miniszter általi kiterjesztését kérik, az ilyen KSz.-ek quasi jogforrásnak minősülnek. Ezért az Európai Törvényszék által kimondva ilyen kiterjesztett vagy pedig tripartit KSz.-szel európai uniós irányelvet is lehet implementálni.¹⁷

A kétoldalú (bipartit) érdekegyeztetési tárgyalási rendszernél a reprezentativitás tekintetében ilyen kötöttségek nem állnak fenn. Az alapszintű reprezentativitás a 10%-os taglétszám, amellyel minden érdekvédelmi szervezetnek rendelkeznie kell, mert ekkor áll fenn a koalícióképesége. A koalíció-, ill. a tarifaképeség mind a bi-, mind a tripartit érdekegyeztetési rendszerrel egyformán feltétel. Ez azt jelenti, hogy az érdekvédelmi szervezet az ellenérdekű féltől, valamint harmadik hatalomtól (pártoktól és kormányoktól) független legyen.¹⁸ A KSz.-t, vagyis a tarifaszerződést (Tfsz.) is az érdekképviselővel együtt magába foglaló „tarifatörvények” a kétoldalú

¹⁷ Az Európai Curia a C-129/96. sz ügyben irányelv-átültetésre szolgáló intézkedésről szól, ami jogszabályon kívül más is lehet, ha nyilvánosságot kap és kikényszeríthető. A háromoldalú országos KSz. egyértelműen ilyen. L.: VÁRNAY E.–PAPP M.: *Az Európai Unió Joga*, Complex, Wolter Kluwer K., 211, 213.

¹⁸ SÖLLNER: i. m. 52–63; *Iura Europae* (Droit du travail-Arbeitsrecht), Edition Technique iuris chaseurs, Paris-C. H. Beck Verlag, München, I–III. 50. I. C.

érdekegyeztetési rendszereknél a koalíció/tarifaképességen felül csak azt mondják ki, hogy ha valamelyik fél a másikkal tárgyalni akar, a tárgyalást nem utasíthatja vissza, vagyis tárgyalni köteles. Ebből azonban nem következik, hogy KSz.-t is köteles lenne kötni.¹⁹

Ami már most a magyar helyzetet illeti, az 1992. évi Mt. első javaslata a kétoldalú német mintájú érdekegyeztetési rendszert preferálta. Ugyanakkor viszont a Szakszervezeti Kutató Intézet, valamint egyes szakszervezeti és munkáltatói szövetségi funkcionáriusok külföldi – főleg spanyol, belga és holland – hatásra²⁰ egy olyan kombinált megoldással alakították ki az Országos Érdekegyeztetési Tanácsot (OÉT), amelyben valamennyi munkáltatói szövetség, valamint a szakszervezeti vagyon nagyságától függően csak nyolc szakszervezeti szövetség foglalt helyet és tárgyalt kétoldalúan egymással. Bizonyos kérdésekben azonban, így a minimálbér-ről, a maximális munkaidő nagyságáról, valamint a csoportos létszámleépítés szabályainak a módosításáról az OÉT-ben történő megállapodás csak állami részvétellel vált érvényessé. Így vált lehetővé az állami részvétellel történő háromoldalú KSz.-kötés az OÉT-ban. Az OÉT eredeti kétoldalú tárgyalási fórumrendszere így vált fokozatosan, főleg az Antall–Boross polgári kormányt felváltott balliberális Horn- kormány időszakában háromoldalú érdekegyeztetési fórummá a Munka- és Családügyi Minisztériumhoz (MCSM) telepített kiszolgáló irodával.²¹

Az 1992. évi Mt. az OÉT-ben való tárgyalási részvételt praktikus szemlélettel, minden elvi szempontot félretéve a szakszervezeti oldalt érintve diszkriminatív módon a már említett szakszervezeti vagyonbirtoklás arányában állapította meg. A MCSM megpróbálta a már ismertetett nyugat-európai paritásos feltételek szerint normatív módon meghatározott taglétszám és ágazati lefedettség alapján meghatározni az OÉT-ben való részvétel feltételeit. Ezt egy háromoldalú, állami, szakszervezeti és munkáltatói szövetségi „Megállapodással” valósították meg, ami mindkét oldalnak a már megszerzett pozícióit veszélyeztette. A munkáltatói szövetségeket azért, mert tagságuk reprezentativitási feltételek nélkül biztosítva volt, a rendszer-váltás előtti Szakszervezetek Országos Tanácsából (SZOT) átalakult Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségét (MSZOSZ) pedig azért, mivel ők birtokolták a szakszervezeti vagyon több mint 90%-át. Ezért e „Megállapodás” végre nem hajtott papírtigris maradt. Csak 2009-ben sikerült a 2009. évi LXXIII. tv.-vel az országos ágazatközi tárgyalási rendszert és az OÉT-ben való részvétel paritásos felté-

¹⁹ NIKISCH, A.: *Arbeitsrecht*, 2. Aufl. II. Band. J. C. B. Mohr Verlag, Tübingen, I. Kapitel, 2–77; SÖLLNER: i. m. 53–75; ZÖLLNER–LORIZ–HERDENRÖDRER: i. m. 345–411; LÖWISCH: 2. Kapitel 1. § 6. I. 2–3., II. 2–3. III.

²⁰ ALIVES, A. O.–PEREZ, M. P.: *Cewerbschaftsrechte im Netrieb nach spanischem Recht*, in: *Arbeitsrecht im Betrieb*, 12/1984; BÓDIS Lajos: Munkaügyi kapcsolatok állami szerepvállalással – A tripartizmus és a bipartizmus egymásra épülése Belgiumban, *Európa Fórum* 1994/7, 73–91; RENS, Johan: A munkaügyi kapcsolatok holland modellje, *Európa Fórum* 1994/4, 19–27.

²¹ PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, 67–72; PRUGBERGER–KENDERES–MÉLYPATAKI: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2012, 337–356.

telrendszerét az említett háromoldalú „Megállapodás” alapulvételével kialakítani. Emellett az is nagy eredmény lett, hogy még ugyanakkor szintén paritásos részvételi feltételek előírásával sikerült megalkotni az ágazati párbeszédbizottságokat, és így bevezetni az ágazati bizottsági kétoldalú ágazati tárgyalási rendszert és az ágazati érdekegyeztetés fórumrendszerét a 2009. évi LXXIV. tv.-vel. Mind az ágazatközi, mind az ágazati tárgyalási fórumrendszer ilyen módon e két törvénnyel tételes jogi elismerést nyert a magyar munkajogban.²²

Problémás csupán mind az országos, mind az ágazati párbeszéd-bizottsági érdekegyeztetésben történő részvételi jogosultságot meghatározó reprezentativitási feltételek túlzottan komplikált és bürokratikus jogi rendezése. Ez jellemző a tárgyalások lefolytatásának túlságosan kötött eljárásjogi szabályaira is.²³ Ezzel szemben a Benelux államokban és Franciaországban és hatásukra Bulgáriában²⁴ mind a két oldalon paritásos módon meghatározott két kritérium a következő: a szakszervezeti szövetségekre és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetekre külön-külön előírt és reálisan elérhető taglétszám, továbbá mind a két oldalon egyedül vagy ugyanazon az oldalon álló másik érdekvédelmi szervezettel konföderációra lépve fedje le több, mint 50%-ban az adott gazdasági ágazatot.

Ugyanakkor hazai munkajogunkban az OÉT-nak, ill. a NMT-nak a 2009: LXXIII. tv. szerint szakszervezeti szövetségi oldalról az lehet tagja, amelyek

- a) három gazdasági ágazatban és tíz alágazatban tagszervezettel rendelkeznek;
- b) tagszervezetei öt alágazatban területi szervekkel rendelkeznek;
- c) területi szerveinek pedig együttesen száz munkáltatónál tíz alágazatban tagszervezete van.

Ezzel szemben a munkáltatói szövetségeknek csak két alternatív jellegű reprezentativitási kikötést kell teljesíteniük. E két alternatív kikötés szerint a munkáltatói szövetséghez vagy ezer munkáltató tartozzon tagként, vagy pedig a tagként

²² PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, 69–71. és 77–78.

²³ PRUGBERGER T.: A munkajogi koalíciós jog, különösen a kollektív szerződés néhány jogalkotásra és jogalkalmazásra kiható elvi problémájához, *Magyar Jog* 2008/4, 216–225; Uő.: Az érdekegyeztetési jog hazai újraszabályozásának kísérlete a munkaügyi kapcsolatok világában, *Magyar Jog* 2008/10, 660–669.

²⁴ BÓDIS Lajos: Munkaügyi kapcsolatok állami szerepvállalással. A tripartizmus és a bipartizmus egymásra épülése Belgiumban, *Európa Fórum* 1994/4, 73–91. *Jura Europae* I. 20.50.5 (B.); RENS, Johan: A munkaügyi kapcsolatok holland modellje, *Európa Fórum* 1992/4, 13–27. *Jura Europae* I. 60.60-4 (NL.); *Jura Europae* II. 50.50.-7 (L); *Jura Europae* II. 40.50-6 (Fr.); Ezek mintájára Bulgáriában az Országos ÉT-be a bekerülés feltétele, hogy a szakszervezeti szöv. 50 000 taggal, a munkáltató szöv. 500 taggal rendelkezzen, és a szakszervezeti szöv. egyedül vagy másik hasonlóval konföderációt létesítve az adott ágazatot több mint 50%-ban lefedje, a munkáltató szöv. pedig a saját ágazatában több terület gazdálkodását érintse, valamint mindkettőnek területi szinten szervezetei legyenek. SREDKOVA, K.: Die bulgarische Arbeitsgesetzbuch auf dem Wege der Reformen, *ZIAS* 2/1995, 296–297.

hozzátartozó munkáltatók együttesen legalább százezer főt foglalkoztassanak. Ezen kívül mind a két érdekvédelmi oldalnál együttes feltétel, hogy az országos munkáltatói és szakszervezeti szövetségek tagjai legyenek a nekik megfelelő európai szövetségnek.²⁵

Összevetve a fent márt említett nyugat-európai rendezéssel a magyar szabályozást, ez az utóbbi nemcsak komplikált, de egyúttal esélyegyenlőséget is sértő, mivel szakszervezeti oldalon több feltétel-kritériumot ír elő, mint munkáltatói képviseleti oldalon. Egyértelműen ez a munkáltatói oldalt érintő pozitív diszkrimináció összhangban áll az új Mt. munkáltatóbarát szabályozási rendszerével.²⁶ Megjegyzésre kívánkozik továbbá az is, hogy a Magyarországon belüli, magyar partnerek közötti érdekegyeztető tárgyalásoknál teljesen felesleges megkövetelni az európai szakszervezeti és munkáltatói szövetségi tagságot.

Az országos munkaügyi ágazatközi érdekegyeztetésnek ezt a nyugat-európaival összhangban álló rendszerét a 2011: XCIII. tv. gyökerestől megváltoztatta, mivel kibővítette a NMT-t (korábbi OÉT-t) Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsa (NGTT), amelynek tagságát kiszélesítette a különböző érdekvédelmi szervezetekkel, úgymint a fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi stb. egyesületek, kamarák, tudományos testületek, nemzetiségi szervezetek és egyházak küldötteivel. Tagjai maradtak a már előbb részletesen leírt reprezentációs feltételek fenntartása mellett az országos szakszervezeti és munkáltatói szövetségek, viszont az itt felsorolt többi szervezet reprezentativitási feltételek és előírások nélkül vált a NGTT tagjává. Ez viszont az EU esélyegyenlőségi irányelveit, valamint az esélyegyenlőségről szóló 2003: CXXV. tv. előírásait is súlyosan sérti. Emellett egy másik vitatható probléma, hogy a NGTT csak konzultatív és véleményező olyan testület, amelyben nincs lehetőség állami és érdekvédelmi testületi közös döntés meghozatalára vagy multi-partit megállapodás megkötésére.

Magyarországon ezáltal az országos háromoldalú ágazatközi és ágazati országos kollektív szerződéskötésre nincs ma lehetőség. Ennél fogva „de iure” jelenleg a minimálbért, valamint az ágazati garantált bérminimumokat a Kormány egymaga, jogforrás kibocsátásával állapítja meg, nem pedig háromoldalú KSz. megkötésével, amire a felduzzasztott NGTT különben is alkalmatlan fórum lenne. Mindezt figyelembe véve, álláspontom szerint vissza kellene állítani a nyugat-európai egyszerűsített két feltételű paritásos reprezentatív előírásokkal és kevésbé komplikált eljárási szabályokkal a 2009: XCIII. tv.-vel megalkotott Nemzeti (Országos) Munkaügyi Érdekegyeztető Tanácsot, amely az állami képviselettel együtt tripartit határozat meghozatalára és ugyanilyen kollektív megállapodás (szerződés) kötésére a korábbi NGT-hez (OÉT-hez) hasonlóan feljogosítva lenne. „De facto” egy ehhez hasonló megoldás már működik, mivel az utóbbi két évben az illetékes szakminisztérium a szociális partnerek bevonásával, velük informálisan megegyezve tesz javaslatot a kormánynak a minimálbér és a garantált bérminimumok megállapítására. Nem volt rossz megoldás az sem, amikor az első Orbán kormány 2001-ben felállította a kon-

²⁵ 2009: LXXIII. tv. 5. §.

²⁶ L. a 14. sz. jegyzetet.

zultációs jellegű Nemzeti Gazdasági Tanácsot (NGT), amelyben az akkori tripartit megállapodás-kötésre jogosult NMT-nek küldötti képviselője volt.²⁷

Amennyiben valamely európai államban ágazati szinten tripartit érdekegyeztetés folyik, az esetben az országos (nemzeti) munkatanácsban érvényesülő már említett két reprezentativitási feltétel bizottsági tagsági kritériumként is érvényesül. Magyarországon bizottsági érdekegyeztetés esetében állami részvétel nélküli ágazati párbeszéd-bizottság-tárgyalási rendszert alakított ki a 2009: LXXIV. tv. Ennek ellenére reprezentativitási feltételeket is meghatározott. Az ágazati párbeszéd-bizottságokról szóló itt említett törvény 7. §-a szerint szakszervezeti szövetség vagy szakszervezet akkor lehet tagja az Állami Párbeszéd Bizottságnak (ÁPB), ha

- a) tíz munkáltatónál szakszervezeti képviselője van;
- b) e szakszervezetek együttesen rendelkeznek tagként a foglalkoztatott létszám legalább egy %-ával;
- c) egy munkáltatónál tagokkal rendelkező szakszervezet pedig ott legalább 10%-os tagsággal rendelkezzen, vagy az üzemi tanács-választásokon elérje az 5%-os küszöböt.

Ezzel szemben a munkáltatói szövetségnek a saját gazdasági ágazatához tartozó munkáltatóknak együttesen foglalkoztatniuk kell az ágazatban dolgozók 5%-át, vagy legalább 40 munkáltatóval kell rendelkezniük. Itt már a feltételek meghatározása valamivel egyszerűbb és kiegyenlítettebb. Ugyanakkor az esetben is feleslegesek e feltételek, ha az egyik vagy másik oldalon több résztvevő is van, mivel az ágazati lefedettség vagy a taglétszám arányában érvényesül a tárgyaláson, és a megkötésre kerülő KSz.-ben mindegyik résztvevő érdeke és akarata. Itt tehát legtöbbször a gyakorlatban Magyarországon is a német szövetségi és a tartományi, valamint a többi nyugat-európai állam országos ágazati és területi bizottsági érdekegyeztetéséhez hasonló megoldás érvényesül.²⁸

Megjegyzésre kívánkozik, hogy mind az országos ágazatközi és ágazati, mind a területi ágazatközi és ágazati érdekegyeztetésnek a spanyol munkajog egy sokkal egyszerűbb reprezentativitási szabályozását munkálta ki. Annak megfelelően alakul ugyanis a reprezentativitás, hogy alulról felfelé az egyes üzemekben üzemi összesítésben, az egyes vállalatoknál települési, területi, tartományi és országos szinten összesítve miként alakul a szakszervezeti taglétszám arány. Munkáltatói szövetségeknél szintén ugyanez az elv érvényesül attól függően, hogy melyik munkáltatói szövetség az egyes szinteken mennyi munkáltatóval rendelkezik. Ennél a rendszerenél egy alulról felfelé futó automatikus szelekció érvényesül az egyes szinteken történő differenciált összeszámlálás szerint.²⁹ Két korábbi tanulmányomban tettem

²⁷ Bővebben I. PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, 71–72.

²⁸ 2009: LXXIV. tv. 7. §.

²⁹ ALIVES, A. O.–PEREZ, M. P.: *Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht, Arbeitsrecht im Betrieb*, 12/1984; Prugberger T.: *Az országos, az ágazati, valamint a területi érdekegyeztetésről de lege lata és de lege ferenda*, *Miskolci Jogi Szemle* 2010/3, 5–11.

javaslatot e rendszernek az átvételére, amit megalapozhatott volna az, hogy az 1992. évi korábbi Mt.-ben a szakszervezeti reprezentativitást vállalati szintig a spanyol megoldáshoz hasonlóan az üzemi tanácsi választások határozták meg. A 2012: I. tv-vel hatályba lépett új Mt. a szakszervezeti reprezentativitást nem az üzemi tanácsi választások, hanem a tényleges taglétszámok függvényében állapítja meg, valószínűleg e javaslat hosszú távon tárgytalan marad.

Éppen ezért az itt előadott kritikai elemzéseim összegezeképpen *de lege ferenda* javaslataim a következők:

- a) vissza kellene állítani a Nemzeti Munkaügyi Tanácsot azzal, hogy azon állami részvétellel háromoldalú kollektív megállapodás-kötésre lehetőség legyen;
- b) a reprezentativitásnak egyenlő terhelésű paritásos két feltételként mindkét oldalon egyfelől meghatározott taglétszám, másfelől egyedül vagy konföderációba lépve többségi, ill. 50%-ot meghaladó ágazati lefedettség érvényesüljön;
- c) leegyszerűsítve mind az országos, területi ágazatközi és ágazati párbeszéd bizottsági érdekegyeztetés az Mt.-ben kerüljön szabályozásra, ne pedig két különálló törvényben.

2.

Ami a kollektív érdekegyeztetési tárgyalások célját jelentő KSz. létesítését és magát a KSz.-t illeti, a legnagyobb problémát azon túl, hogy megszűnt az állami részvétellel történő háromoldalú ágazatközi és ágazati KSz. kötésének a lehetősége, az jelenti, hogy a vállalati, azaz a firma kollektív szerződésnél a 2012. évi új Mt. 276. § (1). bek. b) pontja értelmében a szerződés megkötésére az a szakszervezet jogosult, amelyik az ott dolgozó munkavállalók legalább 10%-ának tagságával rendelkezik. Ezt mind a munkáltatók, mind a munkáltatói szövetségek, sőt a szakszervezetek is úgy hajlamosak értelmezni, hogy 10%-os reprezentativitás mellett megkötethetik a cégvezetéssel a firma KSz.-t, amely azokra a munkavállalókra is kihat, akik nem tagjai a KSz.-t megkötő szakszervezetnek. Ez azért problematikus, mert Magyarországon a német joggal és mindazon államok jogával szemben, ahol bipartit az érdekegyeztetés, a KSz. csak azon szakszervezetek tagjaira terjed ki, amelyek a KSz.-t a munkáltatói oldallal megkötötték.³⁰ Magyarország viszont követi azokat a frankofon–latin államokat, amelyeknél az országos munkaügyi tanácsba és az ágazati bizottságba bekerült, és ott egyedül vagy konföderációba lépve több mint 50%-os ágazati lefedettséggel rendelkező szakszervezetek által, ha vállalati szinten is hasonló helyzetben vannak, az általuk megkötött KSz. kiterjed a vele tagsági viszonyban nem álló munkavállalókra is.³¹

Minthogy Magyarországon hasonló a helyzet, nagyon jó és demokratikus volt a korábbi, 1992. évi Mt. 33. §-ának ama előírása, miszerint firma KSz.-t a cégveze-

³⁰ 2012: I. tv. 276. §; megjegyzem, ugyanez állt fenn az 1992? XXII. tv. 33. §-a alapján is, de demokratikusan.

³¹ *Jura Europae*, I. 10.50. (D.)

téssel az a szakszervezet köthet, amelyik a vállalatnál 10%-os reprezentativitással rendelkezik, ezen túlmenően pedig vagy egyedül, vagy a cégnél 10%-ot meghaladó képviselőt élvező másik egy vagy több szakszervezettel együtt konföderációba lépve, több mint 50%-os reprezentativitással rendelkezik. Ha pedig a cégnél képviselőt bíró szakszervezetek egyike sem akar konföderációba lépni a szerződést megkötni akaró szakszervezettel, csak akkor köthette meg a vállalati KSz.-t, ha a cég munkavállalóinak 65%-ával tagsági viszonyban állt. Ezt a valóban demokratikus és a munkáltatónak a szakszervezettel a munkáltatók sérelmére történő összejátszását szinte lehetetlenné tevő szabályát indokolt lenne visszahelyezni a jelenleg hatályos Mt.-be. A jelenleg 10%-os reprezentativitással, semmi más korlátozást nem tartalmazó cég KSz.-kötés mellett erősen adva van annak a lehetősége is, hogy a munkáltató a munkavállalók hátrányára összejátszik a cégnél képviselőt rendelkező szakszervezettel.³² Ugyanakkor az a véglet sem jó, amikor valamennyi, a cégnél képviselőt rendelkező szakszervezetnek korlátozás és reprezentativitási előírások nélkül lehetővé teszik a vállalati KSz.-kötést, mivel a gyakran megnyilvánuló sok eltérő szakszervezeti akarat kioltja egymást a tárgyalások során. Ez következett be az 1990-es évek elején Csehszlovákiában, ahol a vállalati KSz.-ek a reprezentativitási megkötések hiánya miatt teljesen kiürültek, majd meg is szűntek.³³

3.

A munkáltatói és a szakszervezeti oldal között az érdekegyeztetési (koalíciós) tárgyalásokon a KSz. megkötésével, illetve annak tartalmával kapcsolatos viták és nézeteltérések esetén kerül előtérbe az érdekviták elsimításának három eszköze, a közvetítés (mediatio), az egyeztetés (conciliatio) és a döntőbíráskodás (arbitratio). Az angolszász egyszemélyi egyeztetéssel és döntőbíráskodással szemben³⁴ Magyarországon a kontinentális európai országokhoz hasonlóan³⁵ egyeztető és döntőbizottság jár el, amelyet a német kollektív munkajogi szabályokhoz hasonlóan³⁶ a vitatkozó partnerek maguk állítanak össze. A mind a két oldaltól független elnököt közös megegyezéssel kérik fel, a bizottság másik két tagját pedig mindegyik oldal a maga köréből jelöli ki, és delegálja esetleg a bizottsági elnök javaslata alapján.³⁷ A magyar jog által követett e liberális német rendszert azonban helyes lenne összekapcsolni a belga és holland kötött érdekegyeztetési rendszer ama elemének az

³² *Jura Europae*, I. 20.50. (B.); II. 60.50 (ML.); ALIVES–PEREZ: 29. sz. jegyzetben biv. mű.

³³ KOSTECKA, Jan: Neu Gestaltung des kollektiven Arbeitsrecht in der CSFR, *Arbeit und Recht* 1992/11, 322.

³⁴ *Jura Europae*, III.90.60-11-12. és 90.70. (GB); III. 80.60. (Ír)

³⁵ A kontinens európai országainak bizottsági érdekvita eljárási rendszerét eredeti forrásokkal dokumentálva részletesen I. PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, 146–154.

³⁶ *Jura Europae*, I. 10.70-60.C

³⁷ *Jura Europae*, I. 10.50 – 5; a korábbi magyar Mt.-ben 294–298. §§, a mostaniban 291–293. §§.

átvételével, mely szerint a területi és a központi munkaügyi hivatal mellett működik egyeztető és arbitrátori szék, amelyben négy évre megválasztott elnök egyeztető-arbitrátori és a két oldalt képviselő oldalegyeztető-arbitrátori névsor található. A felek e névsorból választhatnák ki az elnököt, valamint mindegyik fél kiválaszthatná a maga oldalegyeztetőjét.³⁸ Ezt a rendszert meg lehetne valósítani Magyarországon is azzal, hogy – ellentétben a belga rendszerrel – nem lenne kötelező az ilyen „állami egyeztetés” lefolytatása, de fakultatív úton igénybe lehetne venni azt, és a felek által történő előzetes alávétel esetén arbitrátori döntést is hozhatna.

Indokolt megemlíteni, hogy az 1990-es években Magyarországon is igyekeztek elterjeszteni az angol–amerikai ACAS, illetőleg „fél-privát” arbitrátori rendszert. Az Egyesült Királyságban az egyes grófságokban, az USA-ban pedig az elnök és a kormányzóság mellett működik az Egyeztető, Döntőbírói Szolgálat. Ezt a megoldást átvették a korábbi magyar bal-liberális kormányok, azonban anélkül, hogy kikötötték volna a bizottság tagjainak mind a két oldallal szembeni függetlenségét. A szolgálatnak ugyanis – ellentétben az Egyesült Királyság és az USA megoldásával – egyeztetőként és döntőbíróként tagja lehetett olyan személy is, aki valamely érdekvédelmi szervezetnek nemcsak tagja, hanem funkcionáriusa is.³⁹ Ez is közrejátszott abban, hogy a közvetítő, egyeztető, döntőbírói szolgálat Magyarországon nem igen működött.

4.

Amennyiben a kollektív érdekvitát sem közvetítéssel, sem egyeztetéssel nem sikerül lezárni, és mindegyik fél ragaszkodik a saját álláspontjához, az esetek többségében munkaküzdelemre kerül sor, amelyet a magyar jogban a rendszerváltást követően megalkotott 1989: VII. tv. szabályoz, meglehetősen anarchikus módon. Antiszociális és antidemokratikus ugyanis a tekintetben, hogy csak a sztrájkjogról beszél, a kizárást (*lock out*) viszont meg sem említi. Ebből az következik, hogy a munkáltató támadó kizárást is a német joghoz hasonlóan szabadon alkalmazhatja, ami azt jelenti, hogy a sztrájk megszervezésének megelőzése érdekében bezárja a munkahelyeket, és amíg a sztrájkra készülők a követeléseiktől el nem állnak, nem engedi őket dolgozni. A németek támadó *lock outja*⁴⁰ egyedülálló jelenség a nyugat-európai államokban, amelyek szinte kivétel nélkül abból indulnak ki, hogy a munkáltató az erősebb, a munkavállaló pedig a gyengébb és a munkáltatónak kiszolgáltatott fél. Ezért az államok többsége csak a védekező kizárást engedélyezi arra az esetre, ha a sztrájkot a sztrájkolók jogellenes módon erőszakosan károkozó jelleggel vagy a sztrájk elkezdését megelőző hétnapos egyeztetést megtagadva, vagy a hét nap letelte előtt kezdik meg.

Megítélésem szerint ez vonatkozik a figyelmeztető sztrájkra is, amelynél a Legfelsőbb Bíróság a 2000-ben megtartott vasutassztrájkot megelőzően a három vas-

³⁸ *Jura Europae*, I. 20.60,-10-11 (B.); II. 60.60-9-10 (NL.)

³⁹ *Jura Europae*, III. 90.60-11-12 és 90-70. (GB.); RÉZLER Gyula: *Az amerikai arbitráció legújabb változásai*, Akadémiai székfoglaló, MTA, Budapest, 1998. dec. 1.

⁴⁰ SÖLLNER: *Arbeitsrecht*, 218.

utas szakszervezet által egymást követő napokon megtartott három, kétórás figyelmeztető sztrájk közül kettőt jogellenesnek minősített, mivel mind a három szakszervezet ugyanazért a követelésért együttesen állt ki.⁴¹ Míg rendes sztrájkot Magyarországon az Egyesült Királysághoz hasonlóan nemcsak szakszervezetek szervezhetnek,⁴² hanem maguk a munkavállalók is, szolidaritási sztrájkot azonban a csak a szakszervezet.⁴³ Ezért, ha nem a szakszervezet szervezi, hanem a munkáltatók, akkor a figyelmeztető sztrájk jogellenes. Annálfogva azonban, hogy a kizárást a Sztrájk törvény (Szt. tv.) nem szabályozza, a kizárás Magyarországon minden esetben törvényes, még akkor is, ha támadás jellegű is. Ami nincs tiltva, az ugyanis megengedett. Legfeljebb a joggal való visszaéléssel lehet operálni.⁴⁴ Minden esetben az lenne a helyes, ha *de lege ferenda* a Szt.tv. kiegészülne a kizárás intézményével, ami viszont csak védekező jelleggel lenne alkalmazható.⁴⁵

Neuralgikus kérdés a sztrájkjogban az elégséges szolgáltatás, amiben a vitatkozó feleknek a hétnapos kötelező egyeztetési idő alatt meg kell állapodniuk. Ha ez alatt az idő alatt nem sikerül a megállapodás, bármelyik fél a munkaügyi bírósághoz fordulhat. A jogerős bírósági döntésig azonban a 2011-ben módosított Szt. tv. szerint tilos a sztrájkot elkezdeni. Ez gyakorlatilag a sztrájk elszegését és a nyomásgyakorlást állami segédlettel történő elerőtlenítést jelenti, ami súlyosan sérelmes a munkavállalókra, és teljesen kiszolgáltatja őket a munkáltatóknak. Ez a korlátozás végső soron ütközik az esélyegyenlőségi törvény (2003: CXXIII. tv.) előírásaival. Ezért a helyes megoldás az lenne, ha *de lege ferenda* a jelenlegi szabály akként módosulna, hogy a hétnapos egyeztetés e tekintetben történő eredménytelensége után a sztrájk elkezdhető lenne, a másik fél pedig a bírósághoz fordulhatna. A bírósághoz való fordulás azonban nem jelentene halasztó hatályt, azonban a bíróság a sztrájk megkezdését, illetve folytatását közbülső döntéssel felfüggeszthetné. Ilyen közbülső döntés hiányában azonban a sztrájkoló félnek a felkínált elégséges szolgáltatást teljesítenie kell. Amennyiben a munkaügyi bíróság ennél többet állapítana meg, úgy a kevesebb teljesített elégséges szolgáltatás miatt származó kárt – ideértve az elmaradt hasznot is – a sztrájkot szervezők a munkáltatók részére kötelesek lennének megtéríteni.

Ami a sztrájk megszervezésére való jogosultságot illeti, egyben elméleti, jogalkotási és jogalkalmazási problémát jelent, ha a sztrájkot egy vagy több olyan szakszervezet vagy szakszervezeti szövetség szervezi, amelynek vagy egyiküknek sincsen önállóan 10%-ot elérő reprezentativitása. Az ilyen szakszervezetek ugyanis nem koalíció-, illetve tarifaképesek. Márpedig a sztrájk munkavállalói nyomásgya-

⁴¹ PRUGBERGER T.: A vasutassztrájk során felmerült négy jogkérdésről, *Gazdaság és Jog* 2000/5, 22–24.

⁴² *Jura Europae*, III.90.60-1-11; 1989: VII. tv. 1.§ (1). bek.

⁴³ 1989: VII. tv. 1. § (4). bek.

⁴⁴ PRUGBERGER T.–TATÁR I.: A munkaküzdalem jogi szabályozása, *Európa Fórum* 1994/2, 117–118; PRUGBERGER T.–KENDERES Gy.: A munkaküzdalem magyar szabályozása és gyakorlata. *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2, 5–16.

⁴⁵ E javaslat már elhangzott az előző két jegyzetben megjelölt művekben.

korlás, amely arra irányul, hogy a KSz., illetve a megállapodás a munkavállalói oldalnak megfelelően jöjjön létre. Mivel a sztrájk ezzel függ össze, az Mt.-ben meghatározott 10%-os reprezentativitás érdekképviseleti feltételként itt is alkalmazandó. Ez a nyugat-európai államok esetében nem okoz problémát, mivel a bipartit érdekegyeztetésnél valamennyi szakszervezet az ellenérdekű féltől, valamint a harmadik hatalomtól való függetlenség esetén koalícióképes. A tripartit érdekegyeztetési rendszereknél van ez a 10%-os reprezentativitási alapszint, amelyet a tarifatorvények a KSz. valamennyi típusánál érvényre juttatnak. Ezzel szemben a korábbi, valamint a mai magyar Mt. is a 10%-os reprezentativitási feltételt a vállalati KSz.-nél rendezi. Ebből azt a következtetést vonják le egyesek, hogy az csak a vállalati KSz.-re, nem pedig a koalíciós jog egészére vonatkozik. Helyes lenne e félreértést is *de lege ferenda* tisztázni, és a szakszervezeti érdekvédelmi működést lehetővé tevő 10%-os alapreprezentativitási követelményt az Mt.-nek a szakszervezetekről szóló részében elhelyezni.

III. Az üzemi alkotmányjog: üzemi tanács és üzemi megállapodás

1.

A nyugat-európai államok kollektív munkajogának dogmatikai rendszerében kialakulás-kronológiai, valamint fontossági alapon először a koalíciós, vagyis az érdekegyeztetési jog és benne a kollektív szerződés kerül elhelyezésre, és csak ezt követően kerül sor az üzemi tanács (üt.) és az üzemi megállapodás elhelyezésére. Az érdekegyeztetési jog jelentősége abból adódik, hogy a szakszervezeti szerveződés és vele együtt a szakszervezeti érdekvédelem a sztrájkjoggal, az ún. „összebe-széléssel” együtt előbb alakult ki, mint az üzemi tanácsrendszer, amelynek megjelenésére a szakszervezeti szerveződés tilalma miatt került sor.⁴⁶ A szakszervezeti érdekegyeztetés és a kollektív szerződés foglalkoztatás-politikailag, valamint a munkabéke szempontjából sokkal jelentősebb, mint az üzemen belüli érdekvédelem, mert alapszinten egy egész vállalatra vonatkozó, sőt az egyes vállalatok nagyobb csoportját magába foglaló gazdasági ágazatok és ágazatokon átívelő (ágazatközi) munkavállalói érdekeket tud védeni. Ezzel szemben az üzemi tanács érdekvédelem fő szabályként csak egy üzemre és csak az ott dolgozókra hat ki. Ezenkívül pedig a germán jogrendszerek kivételével a vállalatoknál (cégeknél) képviselettel rendelkező szakszervezetek szervezik meg az egyes cégek üzemeiben az üzemi tanácsokat, és bonyolítják le az üt. választásokat, valamint az egyes visszahívásokat.⁴⁷ Mind ez vonatkozik Magyarországra is.⁴⁸ Ennek ellenére az új Mt. – ellentétben a korábbival – a *Munkaügyi kapcsolatokat* tárgyaló részében először az üt.-vel foglalkozik, és csak ezt követően szabályozza az érdekegyeztetés jogát,

⁴⁶ SÖLLNER: *Arbeitsrecht*, 138.

⁴⁷ L. országonkénti bemutatását eredeti forrásokkal dokumentáltan PRUGBERGER–NÁDAS: *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*, VI. fejezet, 1–4. pontok.

⁴⁸ 2012: I. tv. (Mt.) 105. és 108. pont.

valamint a kollektív szerződést, továbbá az ide kapcsolódó koalíciós jogintézményeket (érdekvita-rendezés, munkaküzdelem).⁴⁹

Az új magyar Mt. e vonatkozásban követi az USA jogát, ahol újabban konzultációs, de nem együttes döntési joggal megjelentek az üzemi tanácsok, amelyek megalakulását a munkáltatók segítik elő és támogatják abból kiindulva, hogy a munkavállalók munkahelyi, azaz üzemi kollektívájával könnyebb szót érteni, mint a követeléseikhez sokkal jobban ragaszkodó szakszervezetekkel. Minthogy az üt. a munkáltató által könnyebben meggyűrhető, mint a szakszervezet, ezért az üt.-t igyekeznek előtérbe helyezni.⁵⁰ Ezt tette és ebből indult ki a 2012. évi Mt. kodifikátora is, amikor megváltoztatva az 1992. évi Mt. *Munkaügyi kapcsolatok* c. részének sorrendjét, az üzemi tanácsrendszert a szakszervezetek által folytatott érdek egyeztetés elé helyezte.⁵¹

2.

Az új Mt. ezzel is tengeren túli transzatlanti multinacionális vállalatok érdekeit és kívánságait tartotta szem előtt, melyek magyarországi leányvállalataiknál a szakszervezeteket és tagjaikat a korábbi Mt.-t megszegve igyekeztek/igyekeznek jogellenesen eltávolítani.⁵² Az új Mt. által előtérbe helyezett üt.-i rendszernek gyakorlatilag érdekvédelmi jelentősége nincsen. Együttes döntési jogát a korábbiakhoz képest szűkítette. Megszüntette az együttes döntési jogot a vállalati szociális intézmények igazgatását érintően, és csak a jóléti-szociális alaptól történő juttatás tekintetében tartotta fenn. Az üzemi tanácsokat korábban megilletett státuszvédelmet az új Mt. eltörölte. Az üt. elnökének nyújt csupán státuszvédelmet annyiban, hogy a vele szembeni munkáltatói felmondás az üt. hozzájárulása nélkül nem gyakorolható.⁵³

Az üt.-nek a munkáltatóval fennálló együttes döntési jogosítvány-rendszere teljesen összezsugorodott, formálissá vált. Ennél fogva az üt. hazai jogosítványrendszere a francia üzemi tanácsihoz hasonlít, ahol az üt.-nek együttdöntési joga még formálisan sincs. Csak véleményezési és információigény iránti joggal rendelkezik. Ezzel szemben a többi kontinentális nyugat-európai államban az üt.-nek a munkáltatóval történő együtt-döntési joga kiterjed:

- a) a munkavállalói felvétel és elbocsátás általános elveinek üzemi szabályzatban történő meghatározására;
- b) a munkafeltételek, a munka- és a pihenőidők, valamint a szabadságolási rendszerre;

⁴⁹ 2012: I. tv. 3. rész (*Koll. munkajog*), XX. fejezet (*Üt.*), XXI. fejezet (*Szakszervezet*), XXII. fejezet (*Fsz.*)

⁵⁰ HENSLER, M.–FRK R.: Arbeitnehmerbeteiligung in den USA durch Betriebsrate, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)* 2003/11, 357–358.

⁵¹ 2012: I. tv. XX. fejezet: *Üzemi tanács*, XXI. fejezet: *Szakszervezet*, XXII. fejezet: *Kollektív szerződés*.

⁵² PRUGBERGER T.–SZEBEHELYI K.: A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberálszocializmus igényei között, *Jogtudományi Közlöny* 1996/12, 509–518.

⁵³ 2012: I. tv. 263. §.

- c) a munkavédelmi előírásokra;
- d) a munkabérezési rendszerre;
- e) az üzem szociális intézményeinek (üzemi étkeзде, bölcsőde és óvoda, üzemi üdülő) közös igazgatására és az ezekbe történő beutalásokra.

De az üzemvitel gazdasági kérdéseit érintő döntések a munkáltató egyedüli döntési jogkörébe tartozik. Éppen ezért az üzem gazdaságviteli kérdéseit érintően az üt.-t csak véleményezési és információ-igénylési jog illeti meg a kontinentális nyugat-európai államokban. Az üt. jogosítványrendszere akkor lenne megfelelő Magyarországon, ha ennek megfelelően alakulna át.

Ma teljesen a munkáltató jóindulatától függ, hogy üzemi megállapodásba foglalva az új Mt. kiüresített formalizmusától eltérően tartalmaz participáció és együttműködés tud-e kialakulni az üt.-vel. *De lege ferenda* helyesnek látszana ezért az itt leírtak szerint átalakítani az üt. jogosítványrendszerét. Nem gondolok e jogosítványrendszer olyan kiszélesítésére, mint ami a német szén- és acéliparban fennállott, vagy ahogy Hollandiában ma is fennáll, miszerint bármely munkáltatói felmondás csak akkor hatályosulhatott, ill. hatályosul, ha ahhoz az üt. a hozzájárulását adja.⁵⁴ Az azonban megkívánható lenne a munkáltatótól, hogy ilyen esetben kikérje az üt. véleményét. Ma ilyenre Magyarországon – a német joggal ellentétben – semmi sem kötelezi a munkáltatót.

⁵⁴ WAAS, Bernd: Das betriebsverfassungsrecht der Buederlande im Soiegel des deutschen Rechts, in: *Ünnepi tanulmányok II. Prugberger Tamás professzor 60. születésnapja tiszteletére*, Novotni K., Miskolc, 1997, 385; Art 271 f. WOR. Undernemungsradswet nederlands.

A MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK RÉGI ÉS ÚJ DIMENZIÓI A KÖZALKALMAZOTTI SZFÉRÁBAN*

RÁCZ ZOLTÁN**

A Kjt. munkaügyi kapcsolatok címszó alatt szabályozza az érdekegyeztetés, a szakszervezetek és a kollektív szerződés, valamint a részvételi jogok kérdéseit. Az érdekkonfliktusokat ezen a területen az általános szabályként irányadó Mt. rendezi, míg a munkaküzdelemnek a közalkalmazotti szférára vonatkozó előírásait a sztrájk törvényben találjuk. Jelen tanulmány a fenti szabályozást kritikai oldalról közelíti meg, bemutatva annak ellentmondásait és hiányosságait.

Kulcsszavak: szakszervezet, kollektív szerződés, érdekegyeztetés, KLIK, munkaügyi vita, munkaküzdelem, participáció

The Act XXXIII of 1992 on the Legal Status of Public Servants regulates the rules of reconciliation, unions, collective agreement and participation rights in the chapter of labor relations. The Labour Code sorts the conflicts of interest applicable to the general rule in this area while the requirements for the public sector to work struggle to find in the Act the strike law. This study addresses the critical site of these regulations showing its contradictions and shortcomings.

Keywords: trade union, collective bargaining, labour disputes, strike, participation

Bevezetés

Az 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) *Munkaügyi kapcsolatok* címen rendelkezik az országos, ágazati és területi érdekegyeztetésről, a szakszervezetekről és a kollektív szerződésről, valamint a közalkalmazotti részvételi jogokról. A rendszerváltás utáni munkajogi reform azt a szabályozási módszert választotta, hogy a szűkebb értelemben vett munkajogot alkotó három fő törvény, az Mt., Kjt., Ktv. esetében a Kjt. a közalkalmazottak speciális törvényeként került elfogadásra, míg az Mt. lett az általános törvény. Tehát ahol a Kjt. nem adott speciális szabályozást, ott az Mt. általános rendelkezéseit kellett alkalmazni, míg a Ktv. önálló törvényként került elfogadásra, és csak a jogszabályban taxatív felsorolt esetekben kellett az Mt.-t alkalmazni. A közalkalmazottak jogforrási rendszere kiegészül még az egyes ága-

* A jelen tanulmány rövidített változata elhangzott a Magyar Tudományos Akadémia Emberi Erőforrások Tudományos Bizottság Munkaügyi Kapcsolatok Albizottság 2016. március 30-án tartott szakmai fórumán. Budapesten.

** Dr. RÁCZ ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
racziroda@gmail.com

zatokban irányadó kormány-, illetve miniszteri rendeletekkel, hiszen a Kjt. tulajdonképpen egy keretjogszabály, amelyet részletekkel az egyes ágazatokra – egészségügy, oktatás, kultúra, stb. – vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályok egészítenek ki. A különböző ágazatokban a társadalmi közszükségletek kielégítésére szolgáló intézmények működnek, amelyek a feladatok ellátása érdekében közalkalmazottakat foglalkoztatnak. Már most megjegyezzük, hogy ezzel a szabályozási módszerrel tulajdonképpen a kollektív alku lehetőségét korlátozza a jogalkotó, hiszen jogszabályok közé szorítja az esetleges kollektív alku lehetséges tartalmát. A szélesebb értelemben vett munkajog belső normája a kollektív szerződés, amely tekintetében a Kjt. kogens szabályokat tartalmaz, kimondva, hogy ez a belső munkajogi norma a Kjt., illetve a Kjt. felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak.

Az eredeti jogalkotói cél az volt, hogy a közalkalmazotti jogviszony az egyes társadalmi közszükségletek megoldására jön létre, ezért a piacgazdaságban működő munkaviszonyoktól eltérő jellegű szabályokat igényel.

Előljáróban megjegyezzük, hogy a kollektív munkajogba tartozó közalkalmazotti szabályokat nem abban a sorrendben fogjuk tárgyalni, mint ahogy az a jelenleg hatályos *Munka törvénykönyvében* (2012. évi I. törvény, a továbbiakban Mt.) illetve a Kjt.-ben található, hanem az általunk logikusnak tartott tematika szerint.

1. A szervezkedés szabadságának joga

A jelenleg hatályos Kjt. nem tartalmaz semmilyen speciális szabályt a szervezkedés szabadságának jogáról, a szakszervezetek alakításának lehetőségéről, a szakszervezeti jogokról. A fentebb említett jogalkotói logika alapján ebből az következik, hogy teljes mértékben a Mt. 230–234, 270–275. §-ait kell alkalmazni. Ezen jogszabályhelyek biztosítják – a nemzetközi munkaügyi normákkal összhangban – a szakszervezetek alakításának jogát, a nemzetközi szervezetekbe történő belépés lehetőségét, a tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogot, illetve a szakszervezeti tagság garanciális szabályainak érvényesülését, valamint a csak a szakszervezethez megillető jogosultságokat. A jogalkotó 2012-ben mellőzte az egyes szakszervezeti jogokra való utalást, ugyanis a korábban hatályos törvényszöveg szerint a kollektív szerződés kötésének joga mint szakszervezeti jogosítvány jelent meg. A közalkalmazotti szférában tevékenykedő szakszervezetek számára ez a jog ma az Mt. általános szabályaiból vezethető le.

2. A kollektív tárgyalásokhoz való jog

2.1. A kétoldalú kollektív tárgyalások

Már utaltunk rá, a közalkalmazottak tekintetében az Mt. azon rendelkezését, miszerint „kollektív szerződés szabályozhatja a munkaviszonyból származó vagy az ezzel kapcsolatos jogot vagy kötelezettséget és a feleknek a kollektív szerződés megkötésével, teljesítésével, megszüntetésével, jogaik gyakorlásával, kötelezettségeik teljesítésével kapcsolatos magatartását, illetve, hogy kollektív szerződés –

eltérő rendelkezés hiányában – a törvény Második és a Harmadik részében foglaltaktól eltérhet”, azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kollektív szerződés a Kjt., illetve a Kjt. felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak.¹ Ez a meghatározás azt jelenti, hogy a kétoldalú kollektív tárgyalások nagyon szűk mozgásteret biztosítanak a szakszervezetek számára.² Ennek oka alapvetően a közalkalmazotti szférába tartozó munkáltatók helyzete, vagyis az, hogy állami vagy önkormányzati költségvetésből működnek, amely helyzet alapvetően különbözik a piacgazdaság területén tevékenykedő munkáltatóktól.

A kollektív szerződést – az Mt. megengedő szabályai folytán – a munkáltató, munkáltatói érdekképviseleti szervezet és a szakszervezet köti egymással, egyekben a kollektív szerződés megkötésére, tartalmára, hatályára és megszűnésére vonatkozó szabályokat az Mt.-ben írtaknak megfelelően kell alkalmazni.³

Véleményünk szerint a közalkalmazottak esetében, éppen speciális helyzetükre tekintettel, indokolt lenne a szféra sajátosságait figyelembe vevő, önálló kollektív szerződéses szabályozás kidolgozása.

2.2. A háromoldalú kollektív tárgyalások

Az érdekegyeztetés szabályrendszere a közalkalmazotti szférában jelentősen eltér a piacgazdaság területétől. Amint az közismert, a versenyszférában megszüntették az Országos Érdekegyeztető Tanácsot, és jelenleg a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács látja el a szociális párbeszédre tartozó feladatokat.

Az 1992-es munkajogi reformsomag óta a közalkalmazotti érdekegyeztetésre vonatkozó szabályanyag jelentős változáson ment keresztül. Ami az érdekegyeztetés szintjeit illeti, megmaradt az a felosztás, hogy az érdekegyeztetés három szinten – országos, ágazati és területi szinten – folyik. Az országos szintű érdekegyeztetésnek jelenleg két fóruma működik. Az egyik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT), a másik pedig a Közalkalmazottak Országos Munkügyi Tanácsa (a továbbiakban: KOMT).

2.3. Az országos szint

2.3.1. Az OKÉT

Az OKÉT a Kjt., a Kttv. (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőről), a Hszt. (2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hi-

¹ Mt. 277. § (1)–(2) bek. és Kjt. 13. §.

² NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest, 2013, 29.

³ CSÉFFÁN József: *A Kjt. magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2012, 808.

vatásos állományának szolgálati jogviszonyáról) és a Hjt. (2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról) által szabályozott jogviszonyokat együttesen érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű érdekegyeztetési fóruma, tehát gyakorlatilag a közszféra összes foglalkoztatási jogviszonyát lefedi. Az OKÉT egy háromoldalú érdekegyeztető intézmény, ahol a kormány az országos szakszervezeti szövetségek és az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek képviselőivel egyeztet. Azt, hogy az érdekképviselői szervek közül ki vehet részt az OKÉT munkájában, a tanács alapszabálya dönti el. Az OKÉT alapszabályát 2002. december 20-án fogadták el a szociális partnerek. Az alapszabály értelmében az OKÉT működésének célja, hogy konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek, álláspontok egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, rendezését. Az OKÉT feladata, hogy

- intézményes keretet teremtsen a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, bérpolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez,
- segíti az érdekképviselői szervezetek véleményezési jogának érvényesítését,
- figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humánszolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.

Az egyes oldalakat, illetve magát az OKÉT-et tájékoztató, véleményezési és javaslattételi jog illeti meg. A tájékoztató jog alapján az oldalak kölcsönösen szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról. A szociális partnerek az őket megillető véleményezési jog alapján álláspontjukat az OKÉT-ben kifejezhetik, illetve egyeztetethetik. A kormány csak a szociális partnerek véleményének megismerését, az álláspontok egyeztetését követően hozhat döntést, intézkedést, illetve a véleményekről a döntéshozót a döntéshozatalt megelőzően tájékoztatja (pl. közszolgálati alkalmazottak összességét érintő politikák kiemelt kérdései, az egységes közszolgálati reform tartalma stb.). A javaslattételi jog alapján az OKÉT jogosult megállapodni az OKÉT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről, illetve a költségvetési intézményi szférában a különböző szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő elvekkel, eljárással, magatartással kapcsolatos ajánlásról.

Ami az OKÉT szervezeti, működési kérdéseit illeti, a legfőbb szerv a plenáris ülés, amelynek összehívását bármelyik oldal kezdeményezheti. Minden oldalt egy-egy szavazat illet meg az adott napirendi pont szavazásakor. Az OKÉT működési feltételeinek biztosításáról, a titkársági feladatok ellátásáról a minisztérium gondoskodik. Az OKÉT-ben született megállapodások, állásfoglalások a Magyar Közlönyben megjelennek.

2.3.2. A KOMT

A KOMT a közalkalmazotti jogviszonyt érintő munkaügyi, foglalkoztatási, bér- és jövedelempolitikai kérdések országos szintű, ágazatközi érdekegyeztetési fóruma, amely szintén egy tripartit típusú érdekegyeztetési szerv, ahol a kormány a reprezentatív és az alapszabályában meghatározott országos szakszervezeti konföderációkkal és az alapszabályában meghatározott országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek képviselőivel egyeztet. (Megjegyezni kívánjuk, hogy 2005-től az országos szakszervezeti konföderáción ágazati szakszervezeteket, illetve ágazati szakszervezeti szövetségeket tömörítő, legalább három különböző ágazatot képviselő munkavállalói érdekképviseleti szervezeteket értünk.) A KOMT alapszabályát 2001. október 12-én fogadták el. Az alapszabály értelmében a KOMT a kormány, a közalkalmazottak és a közalkalmazottakat foglalkoztató intézményeket fenntartó önkormányzatok megbízott képviselőinek országos, ágazatközi fóruma. A KOMT működésének célja, hogy a felek közötti konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, rendezését. A KOMT-nak az a funkciója, hogy intézményes keret teremtsen a Kjt. hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdésekben az országos ágazatközi szintű szociális párbeszéd működéséhez, valamint a jogalkotásról szóló törvényben foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez. Amint fentebb említettük, a KOMT-nak három oldala van: a kormány megbízott képviselői, a közalkalmazottakat képviselő, több ágazati, illetőleg szakmai szakszervezetet, szakszervezeti szövetséget összefogó országos szakszervezeti szövetségek és a helyi önkormányzatok országos érdekképviseleti szervezeteinek tárgyalócsoportjai. A kormányzati oldal tagjait a különböző minisztériumok delegálják. A szakszervezeti szövetségek részéről azok vehetnek részt a KOMT munkájában, akik tagjai az OMT-nek, illetve OÉT-nek, és a közalkalmazotti szférában országosan jelentős súllyal vesznek részt. A KOMT esetében azt az országos szakszervezeti konföderációt kell reprezentatívnak tekinteni, amelynek legalább három reprezentatív ágazati szakszervezet a tagja, és tagszervezetei a közalkalmazottak legalább 5%-át képviselik. A KOMT-ot (illetve az oldalakat) tájékoztató, véleményezési, javaslattevési és döntési jog illeti meg.

A tájékoztatói jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, a KOMT működéséhez szükséges vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.

A szociális partnereket megillető véleményezési jog alapján a kormány, illetve az illetékes kormányzati szervek csak a szociális partnerek véleményének megismerése, az álláspontok egyeztetése után döntenek, illetve intézkednek.

A véleményezési jog különösen az alábbi kérdéskörökre terjed ki:

- a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (beleértve a közalkalmazotti illetményrendszert és a *Munka törvénykönyve* közalkalmazottakat érintő rendelkezéseit),

- a költségvetési törvény közalkalmazotti jogviszonyt közvetlenül befolyásoló elemei,
- a közalkalmazottakat közvetlenül érintő, államháztartásra vonatkozó szabályozás,
- a közalkalmazotti tanácsválasztással összefüggő szabályozás,
- a közalkalmazottakra vonatkozó, éves és hosszabb távú kormányzati bérpolitika,
- a közalkalmazottak foglalkoztatását érintő ágazatközi jelentőségű intézkedések,
- a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó terület szociális párbeszédrendszere.

A jogszabály-veleményezés lezárását követően az előterjesztő tárca kötelezettsége, hogy az oldalvélemények összefoglalását a döntéshozó (kormány, parlament) részére a döntéshozatal előtt átadja, vagy előterjesztésében ismertesse, hogy a szociális partnerek álláspontjának mérlegelésére a jogalkotás, a döntés során lehetőség legyen.

A javaslatlételi jogosultság alapján a KOMT jogosult állásfoglalásról, ajánlásról megállapodni

- a közalkalmazotti intézményi körben ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő eljárásról, magatartásról;
- a KOMT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről.

Döntési jogosultság a KOMT-ot a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (pl. alapszabály) illeti meg.

A KOMT legfőbb szerve a plenáris ülés, amelynek gyakoriságáról nem rendelkezik az alapszabály, de összehívását bármelyik oldal kezdeményezheti. A plenáris ülésen a napirendi pontokban minden oldalt egy-egy szavazat illet meg. A tripartizmus sajátos felfogása, hogy amennyiben valamelyik oldal nemlegesen szavaz, vagy nem vesz részt a szavazásban, lehetőség van kétoldalú megállapodás megkötésére is (kivéve a KOMT működésével kapcsolatos döntéseket). A KOMT szervezetéhez tartozik a titkárság, amely szerv feladatainak ellátásáról a minisztérium gondoskodik. Az állandó szerveken kívül a KOMT hatáskörének gyakorlását eseti szakértői konzultációk, illetve az oldalügyvivők konzultációi segítik. A KOMT-ban született megállapodás, illetve állásfoglalás a *Magyar Közlöny*ben is megjelenik.

Az OKÉT létrehozását az indokolta, hogy a közszolgálati jogviszonyok a szabályozás több szálán is összefüggnek egymással, valamint hogy minden közszolgálatban fellelhető jogviszonyra jellemző, hogy a munkafeltételek elsősorban az Országgyűlés, illetve a kormány döntéseitől függenek.⁴

⁴ KISGYÖRGY Sándor–PÁSZTÓY András: *Az országos szintű szociális dialógus Magyarországon és bővítésének lehetőségei*, LIGA Szakszervezetek, Norvég Projekt 2013/14, Budapest, 2014, 30–31.

Az életpálya-modellek bevezetésével a közsféra egyes területein megtalálható előmeneteli rendszerek összetétele egyre kevésbé lesz egymáshoz hasonló, emiatt nincs indoka annak, hogy az illetmény-növelésről szóló tárgyalások színtere az OKÉT legyen. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy a tárgyalások inkább a minisztériumok mellett működő ágazati érdekegyeztető fórumokban fognak zajlani, amely folyamat felerősíti ezen középszintű intézmények jelentőségét, egyidejűleg csökkentve az országos szintű OKÉT szerepét.

Jelenleg Magyarországon több fóruma is van az országos szintű szociális párbeszédnek (VKF, OKÉT, KOMT, KÉF), amelyek vagy a rendszerváltás óta működnek (működésük szabályinak megváltoztatásával), vagy szintén a rendszerváltás óta működő szervezetek helyébe léptek, illetve a 2010-es évet követően alakultak meg. Ezen különböző fórumok működésének esetleges összehangolására mindezek idáig még kísérletek sem voltak, bár a szakirodalomban megjelentek elképzelések egy új, a gazdasági és a közszférát lefedő ún. szuperfórum megalakítására.⁵

2.4. Az ágazati szint

Ágazati szinten az érdekegyeztetésre két lehetőséget biztosít a Kjt.: az ágazati miniszter a KOMT-ban az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek bevonásával, a reprezentatív szakszervezetekkel egyeztethet, vagy létrehozhat ún. ágazati érdekegyeztető fórumot is. Ez utóbbi esetben biztosítani kell az önkormányzati érdekképviselői szervezetek, az érintett költségvetési szervek, ágazati szakmai érdekképviselői és a megfelelő szintű (reprezentativitással rendelkező) szakszervezetek részvételét, a véleményezési és konzultációs jogok érvényesülését. Ágazati szinten a véleményezési jogot a reprezentatív szakszervezet gyakorolja, amely minősítést akként lehet elérni, ha a szakszervezet közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma tekintetében eléri az ágazatban foglalkoztatott közalkalmazottak létszámának 10%-át. A véleményezési jog az ágazatba tartozó közalkalmazottak foglalkoztatását érintő döntések tervezetére, valamint az ágazatot érintő munkajogi szabályozással, a közalkalmazotti illetmény-előmeneteli szabályokkal kapcsolatos javaslatokra vonatkozik.

2.5. A területi szint

Területi (megyei) vagy települési jelentőségű kérdésekben a fenntartó (tehát nem a munkáltató) az érintett, területi vagy települési szinten működő reprezentatív szakszervezetekkel a bipartit típusú, fenntartói szintű érdekegyeztető fórumban egyeztet.

⁵ Uo.

2.6. A KLIK

Megalakulása óta a kritikák és viták keresztüzében áll a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), amely a közalkalmazotti szféra munkáltatói sorában egy „különleges” képződmény.

Az oktatási ágazatban jelentős változást hozott a KLIK létrehozatala, hiszen ezen intézmény gyakorlatilag magába olvasztotta az összes, nem egyházi vagy alapítványi fenntartású iskolát, és amely szervezet járási (fővárosi, kerületi) és megyeközponti tankerületekre tagolódik. Ebből a struktúrából adódóan az érdekegyeztetés szintjei is megváltoztak az oktatási szférában. Az érdekegyeztetés járási, megyei, illetve országos szinten folyik. Járási szinten a tankerületi igazgató a járási jelentőségű közalkalmazottak jogviszonyát érintő kérdésekben az ide tartozó járási szintű reprezentatív szakszervezetekkel a járási szintű érdekegyeztető fórumban egyeztet. Megyei szinten a megyeközponti tankerületi igazgató a megyei jelentőségű közalkalmazottak jogviszonyát érintő kérdésekben az érintett megyei szintű reprezentatív szakszervezetekkel a megyei szintű érdekegyeztető fórumban egyeztet. (Járási, illetve megyei szinten azt a szakszervezetet kell reprezentatívnak tekinteni, amelynek közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma eléri a járási tankerület, illetve a megyeközponti tankerület illetékességi területén foglalkoztatott közalkalmazottak létszámának 10%-át.) Országos szinten a KLIK elnöke a közalkalmazottak jogviszonyát érintő országos jelentőségű kérdésekben a reprezentatív szakszervezetek elnökeivel kialakított országos érdekegyeztető fórum keretei között egyeztet.

A területi, települési szinten a véleményezési jogot a reprezentatív szakszervezet gyakorolja, amely státuszt háromféle módon lehet elérni. Elsődlegesen azon szakszervezetek minősülnek reprezentatívnak, amelyek közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma eléri a fenntartó által ezen a szinten fenntartott munkáltatók által foglalkoztatott közalkalmazotti létszám 10%-át. Másodlagosan az a szakszervezet lehet reprezentatív, amely közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma eléri a fenntartó által ezen a szinten fenntartott munkáltatóknál az adott ágazatban foglalkoztatott közalkalmazotti létszám 10%-át. Végül területi, települési szinten az a szakszervezet lehet reprezentatív, amely a fenntartóhoz tartozó munkáltatók esetében legalább 20%-ban reprezentatív, és legalább egy ágazatban eléri ezt a minősítést. A fentebb említett véleményezési jog a szakszervezeteket a közalkalmazotti illetmény-előmeneteli rendszer pénzügyi fedezetéül szolgáló költségvetésre, illetve a közalkalmazottak nagyobb vagy egyes ágazatokba tartozó csoportját érintő intézkedésre terjed ki.

A jelen tanulmány megírásának idején jelentették be, hogy a KLIK-et 2016 nyarán megszüntetik, és az őszi tanévkezdéstől egy új szervezetet hoznak létre, de az iskolák fenntartását (a már meglévő egyházi és alapítványi iskolákat leszámítva) az állam nem adja vissza az önkormányzatok kezébe.⁶

⁶ http://hvg.hu/itthon/20160322_Retvari_Teljesen_megszunik_a_nyaron_a_Klik. (2016. április 1.)

A fentebb részletezett reprezentativitási szabályok összhangban vannak a 2012. július 1-jével hatályba lépett munka törvénykönyvének idevonatkozó rendelkezéseivel, amelyek szerint ez a kiemelt státusz már nem az üzemi tanácsi választásokon elért eredményekhez kötődik, hanem a szakszervezeti taglétszámhoz. A taglétszám változása természetesen kihat a reprezentativitási minőség megítélésére, hiszen 2014. január 1-jétől hatályos szabály szerint a reprezentativitást 2014. március 31-ével kell megállapítani, majd időről időre háromévenként ugyanezen időponttal meg kell vizsgálni, és csak az a szakszervezet maradhat reprezentatív, amely ezen időpontban megfelel a feltételeknek. A reprezentativitás megítélésével kapcsolatos esetleges viták rendezésére az Mt. kollektív munkajogi jogvitákra vonatkozó rendelkezései az irányadók, vagyis a munkáltató, illetve a szakszervezet öt napon belül a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, a bíróság tizenöt napon belül, nem peres eljárásban határoz, amely ellen a közléstől számított öt napon belüli fellebbezésnek van helye, amelyben jogerősen a másodfokú bíróság tizenöt napon belül határoz.

3. A kollektív munkajogi érdekkonfliktusok feloldása

A Kjt. kizáró rendelkezéseinek hiányában a közalkalmazottak esetében az Mt. XXIV. fejezetében írt kollektív munkajogi vita szabályait kell alkalmazni. Ennek értelmében a munkáltató és a közalkalmazotti tanács, illetve szakszervezet egyeztetést végezhet, vagy döntőbíróat vehet igénybe. Az egyeztetés lefolytatására egyeztető bizottságot lehet alakítani,⁷ amely működhet állandó bizottság formájában is, amennyiben közalkalmazotti szabályzat vagy kollektív szerződés illet létrehoz. Az egyeztető bizottság előzetes alávétel esetében döntőbíróként is eljárhat, ilyen esetekben a bizottság határozata kötelező lesz a felekre. A döntőbíró eljárása a közalkalmazotti tanács választásával és működésével kapcsolatos indokolt költségek miatti érdekvita, illetve a közalkalmazotti tanács közös döntési jogával kapcsolatos érdekvita esetében kötelező. (A Kjt. 19. §-a nem zárta ki az Mt. 263. §-ának alkalmazását, amely a munkáltató és az üzemi tanács közös döntési jogáról rendelkezik a jóléti célú pénzeszközök felhasználása tekintetében.) Több tanulmányban és konferencián fejtettük ki azzal kapcsolatos véleményünket, hogy indokolatlan volt az Mt.-ből elhagyni az alternatív vitarendezés egyik legismertebb és leghatékonyabb fajtáját, a mediációt.⁸ Különösen igaz ez a megállapítás a közalkalmazotti szférára, ahol jelentős számú munkajogi közvetítésre került sor.

⁷ RÁCZ Zoltán: Az alternatív vitarendezés szabályai Magyarországon, különös tekintettel a munkajogi vitákra, in: *Ünnepi tanulmányok Bíró György professzor 60. születésnapjára*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2015, 453.

⁸ RÁCZ Zoltán: Quo vadis, MKDSZ? Az alternatív vitarendezés helyzete a munkajog területén, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII, Miskolc University Press, 2015, 334.

4. A munkaküzdelem joga

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. tv. (a továbbiakban: sztrájk törvény) szabályai vonatkoznak a közalkalmazotti területen tevékenykedő munkáltatókra és érdekvégséletei szervezetekre is (ahogyan a sztrájk törvény fogalmaz, „a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására megilleti a sztrájk joga”). Témánk szempontjából a sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése bír elsődlegesen jelentőséggel. A 4. § (2) bek. értelmében annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégségses szolgáltatás teljesítését ne gátolja. A törvény ad egy példálózó jellegű felsorolást a lakosságot alapvetően érintő tevékenység tekintetében, és ezek közé sorolja a közforgalmú tömegközlekedést, a távközlést, az áram-, víz-, gáz és egyéb energia szolgáltatását ellátó munkáltatókat, tehát itt nem találunk kifejezett rendelkezést az oktatásra nézve. Ettől függetlenül a közoktatás (és felsőfokú oktatás) olyan lakosságot alapvetően érintő tevékenység, amely esetében az ún. még elégségses szolgáltatás biztosítása a sztrájk előfeltétele.

A sztrájk törvény 4. § (3) bekezdése szerint a még elégségses szolgáltatás mértékét és feltételeit törvényben lehet megállapítani, ennek hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell megállapodni a még elégségses szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, ilyen megállapodás esetében a sztrájk csak akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghiúsulása esetén bármelyikük kérelmére a bíróság megállapította a még elégségses szolgáltatás mértékét és feltételeit. A sztrájk törvény ezen, 2010. december 31-étől hatályba lépett rendelkezése óta⁹ gyakorlatilag nem került sor sztrájk megtartására, mert a közigazgatási és munkaügyi bíróságok érdemben nem hoztak döntést a még elégségses szolgáltatásról, különböző okokra hivatkozva érdemi döntés nélkül fejeződtek be az ilyen ügyek.¹⁰ A jogszabály-módosítással sikerült elérni azt, hogy közalkalmazotti területen sztrájkra évek óta ne kerüljön sor.

A jelen tanulmány megírása idején hirdette meg a Tanítanék mozgalom a kezdetben országos sztrájkknak, majd polgári engedetlenségnek nevezett akcióját, mely bizonytalanság tükrözi, hogy a magyar közvélemény mennyire nincsen tisztában a munkaügyi kapcsolatok körébe tartozó fogalmi kérdésekkel.

5. A participáció

A közalkalmazotti területen – szemben a közszolgálattal – az 1992-es munkajogi reformcsomag megteremtette a közalkalmazottak részvételi jogainak gyakorlását. Az Mt. hatálya alatt szabályozott üzemi tanácsok helyett közalkalmazotti tanácsok (közalkalmazotti képviselők) látják el a jogintézmény feladatait. Minden olyan munkáltatónál, ahol a közalkalmazottak létszáma eléri a tizenöt főt, közalkalmazot-

⁹ BERKI Erzsébet: *Kérdések a sztrájkokról*.

http://kiut.eu/cikkek/berki_kerdesek_a_sztrajkrol (2016. április 1.)

¹⁰ Hangsúlyozzuk, hogy jelen tanulmány megírására a tanársztrájk lefolytatása előtt került sor.

ti tanácsot kell választani, ettől kisebb létszám esetében pedig közalkalmazotti képviselő megválasztására kerül sor. A közalkalmazotti tanács, illetve képviselő megválasztására lényegében az Mt. üzemi tanácsra vonatkozó választásának szabályait kell alkalmazni, ebben a tekintetben nincs eltérés a két törvény vonatkozó rendelkezései között. Ugyancsak irányadóak az üzemi tanács működési és megszűnési szabályai a közalkalmazotti tanácsokra is. Jelenleg a közalkalmazotti tanács jogosítványrendszere tekintetében sem beszélhetünk óriási különbségről, a Kjt. azt a speciális szabályt tartalmazza, hogy a munkáltató legalább félévente köteles tájékoztatni a közalkalmazotti tanácsot a részmunkaidős és a határozott időre szóló foglalkoztatás helyzetének alakulásáról. A közalkalmazotti tanács fontos jogosítványa, hogy a munkáltatóval együttesen megalkothatja a közalkalmazotti szabályzatot. A közalkalmazotti szabályzat tartalmazhatja a közalkalmazotti tanács és a munkáltató kapcsolatrendszerét érintő kérdéseket, de kollektív szerződésre tartozó kérdéseket nem szabályozhat [szemben az Mt. hatálya alatti üzemi megállapodással, amely az Mt. 268. § (1) bekezdése alapján szabályozhat kollektív szerződésre tartozó kérdéseket abban az esetben, ha a munkáltató nem tartozik általa kötött kollektív szerződés hatálya alá, vagy a munkáltatónál kollektív szerződés kötésére jogosult szakszervezet nincs, a Kjt. ugyanis megtiltja az Mt. 268. §-ának alkalmazását]. A jogirodalom véleménye szerint ezzel a megoldással gyengültek a közalkalmazotti tanácsok munkaügyi pozíciói is.¹¹

Új fejlemény a közalkalmazotti részvétel területén, hogy 2015 nyarán az érdekvédők agyából kipattant egy zseniális ötlet a KLIK „ellensúlyozására”, a magyar kollektív munkajog történetében eddig ismeretlen központi közalkalmazotti tanács (KKT) megalakítása. A KKT megalakítását az Mt. mögöttes szabályai teszik lehetővé, miután a Kjt. 19. §-a nem tiltja az Mt. 250. §-ának alkalmazását. Az Mt. 250. § (1) bek. értelmében az üzemi tanácsok központi üzemi tanácsokat hozhatnak létre. Amennyiben a KLIK valóban megszűnik, úgy a munkáltató megszűnése folytán a KKT és a KT-k is megszűnnek, de egy új országos munkáltató megalakításával az érdekvédők létrehozhatják a közalkalmazotti participáció intézményeit az új szervezetnél.

¹¹ BERKI Erzsébet: *Munkaügyi kapcsolatok közszolgálatban*, Szegedi Egyetemi Kiadó–Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008, 159.

A VÍZHEZ KÖTŐDŐ KÁRESEMÉNYEK JOGI SZABÁLYOZÁSA – ELŐTANULMÁNY*

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 a vízhez kötődő káresemények európai és magyar jogi szabályozását kívánja bemutatni. Jelen tanulmány egy nagyobb kutatás része, amely kutatásban a környezeti vonatkozásokon túl a vízhez kapcsolódó egyéb szabályozási kérdések is szerepelnek.

Kulcsszavak: vízjog, vízpolitika, a vízhez kapcsolódó káresemények, EU árvíz irányelve

Being one of the most substantial environmental elements and natural resources in the 21st 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 legal background of the European and Hungarian law focusing especially on the water-related damage. This article is part of a more comprehensive research, in which other water-related legislative questions are dealt with.

Keywords: water law, water governance, water-related damage, EU Floods Directive

Jelen tanulmány egy nagyobb, a vizek jogi szabályozását elemző kutatás részeként született.¹ Az átfogó kutatás célja a vizekre (elsődlegesen édesvizekre) vonatkozó szerteágazó joganyag egységes szempontok mellett történő elemzése és fejlesztése, alapvetően a magyar társadalom számára kihívást jelentő problémakörökre koncentráltan. Ennek során meghatározásra kerültek bizonyos szabályozási csomópontok, amelyek körét nem tekintjük sem lezártnak, sem kizárólagosnak, sem egymástól elzártnak. A cél az, hogy e jogi szabályozási csomópontok jövőbeni fejlesztése immáron egymásra tekintettel történjen meg. A négy főbb szabályozási csomópont, amelyek kiindulási alapot jelentettek jelen tanulmány esetén is, a kö-

* Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kézirat lezárásának ideje: 2016. V. 15.

** Dr. habil. SZILÁGYI JÁNOS EDE
PhD egyetemi docens
ME ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár- és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrede@uni-miskolc.hu

¹ A kutatás első eredményeinek átfogó publikálásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013.

vetkezők: (a) a víz mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy Kié a víz?, (b) a víz mint környezeti elem, (c) a víz mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya, és végül (d) a víz mint káresemény, avagy védelem a víztől.² Jelen tanulmány középpontjában ezen utóbbi, a vizekhez kötődő káreseményekkel kapcsolatos szabályozási csomópont áll.

Korábbi kutatásaink középpontjában a vízzel, főleg mint (mennyiségi illetve minőségi szempontból) védendő értékkel foglalkoztunk. Jelen részben azonban arra az esetre kívánunk kitérni, amikor a víztől vagy annak hiányától, esetleg a vízhez kapcsolódó más káros jelenségektől kívánjuk megvédeni a többi környezeti elemet (beleértve a környezet részét képező embert is).

A vizek előfordulása időben és térben változó; de vajon melyik az a pont, amiktől a vízhiány vagy a víztöbblet már károsnak minősül? Meddig sorolható egy vízzel kapcsolatos kérdéskör a *víz mint természeti erőforrás*³ szabályozási csomópontjának keretébe, és mikortól alkalmazandók rá immáron a *víz mint káresemény*⁴ szabályozási csomópontjának előírásai? A kérdések megválaszolása sok esetben nem egyszerű, ráadásul a *víztudományok*⁵ és ezek alapján a *vízpolitika*⁶ (az angol – *water governance* – elnevezés miatt erre utalnak még, mint *víz kormányzás*⁷ is) fejlődésével a két szabályozási csomópont közötti átjárhatóság lehetősége is megnőhet. Mintegy munkahipotézisként megfogalmazva úgy látjuk ugyanis, hogy egy mainál *integratívabb* vízgazdálkodás⁸ esetén számos olyan esetkört, amelyet ma a vizek kártételeiként tartunk számon, más szabályozási csomópont – tipikusan a víz mint természeti erőforrás – keretei között is lehetne kezelni. Több esetben is megfontolandónak tartjuk továbbá, hogy vajon tényleg a jelen és jövő generációk érdekeit szolgáló megoldás-e, ha a végletekig védekezünk a víz természetes folyamatai

² Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI János Ede: A vízjogi szabályozási csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei, *Pro Futuro* 2015/2, 38–54.

³ Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI: *A vízjogi szabályozási csomópontok...*, 46–53.

⁴ SZILÁGYI: *Vízjog*, 224–227.

⁵ A *víztudomány* kifejezést a MTA 187. közgyűlésének keretében 2016. május 9. napján a MTA budapesti székházában rendezett „A magyar víztudomány és intézményrendszerének fejlesztése – a fenntartható vízgazdálkodás és a versenyképes Magyarország érdekében” konferencián (továbbiakban: *MTA víztudományi konferencia*) elhangzottak alapján használjuk.

⁶ *Vízpolitika* alatt jelen tanulmányban a klasszikus vízgazdálkodás keretein túlmutató, az adott társadalom vízzel kapcsolatos igényei által a döntéshozók, vízhasználók széles rétegének tételezett célok és ezek elérését szolgáló feladatok meghatározását értjük.

⁷ Például: SZÖLLŐSI-NAGY András: *Megatrendek, globális vízválság, kihívások avagy Mit ér a tudományunk? Van-e megoldás* c. előadása, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. május 12.

⁸ Az integratív vízgazdálkodásról lásd EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unión belül és kívül*, Brüsszel, 2011. június 9. 11308/11. sz. 5–7, 9, 12; az integráció példáiról lásd még *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok* (szerk.: SOMLYÓDY László), Köztestületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011, 27, 45, 53, 61, 75, 156. (továbbiakban: *MTA-Vízstratégia*).

ellen. Vagy bizonyos esetekben érdemes-e esetleg másként tekinteni e folyamatokra, mintsem *automatikusán káreseményként*? Gondoljunk itt például arra az esetre, ami a Tisza árvízszabályozása kapcsán vetődik fel, nevezetesen hogy a védművek korlátlan fejlesztése helyett bizonyos helyeken érdemes megfontolni a természetközeli vízjárás részleges helyreállítását és egy természethez közeli (táj)gazdálkodás folytatását.⁹

A tanulmányunkban két fő részre tagoltan elemezzük a témát. Egyrészt a vonatkozó vízpolitikai dokumentumok rendszerét vizsgáljuk át, másrészt pedig a vonatkozó joganyagot mutatjuk be. Mindkét rész vonatkozásában fontos kérdésként kerül kiemelésre a vízhez kapcsolódó káresemény mint jelenség lehatárolása, mint ahogy az is, hogy ezek a káresemények miként különböznek el a többi szabályozási csomóponttól. (a) A *vízpolitikai rész* vonatkozásában lényeges kérdéskörnek tekintjük azt, hogy milyen megoldások segíthetnek abban, hogy a vízre minél nagyobb arányban tekintsünk természeti erőforrásként, és egyre kevésbé tekintsünk rá mint pusztán káresemény. A (b) *jogi rész* kapcsán igyekszünk minél teljesebb képet adni a kapcsolódó joganyag mindhárom szintjéről (terjedelmi okokból ugyanakkor részletesebben csak azok bemutatására törekszünk, amely joganyagok elemzése korábbi munkáinkban még nem szerepeltek); (b1) vagyis a *nemzetközi, európai uniós és magyar* nemzeti jogi előírásokról. (b2) Különösen utóbbi vonatkozásában, (b2i) a *víz mint káresemény* elnevezésű szabályozási csomóponthoz szorosabban kötődő jogintézményeken túl külön kitérünk azon jogintézményekre is, amelyek (b2ii) *integratív módon*, más szabályozási csomópontokon túl szabályozzák a vízhez kapcsolódó káreseményeket is.

1. A vízhez kapcsolódó káresemények a vízpolitikai dokumentumokban

A *vízpolitikai (stratégiai) dokumentumoknak* nincs pontosan lehatárolt köre, és őszintén szólva, napjainkra egyre több ilyen témájú dokumentum születik, amely bőség önmagában is szelekcióra készíti a témával foglalkozó kutatókat. E szelekciót ugyanakkor érdemes megtenni, egyrészt azért, mert szükségünk van az ilyen jellegű dokumentumokban található *tudományközi ismeretekre* ahhoz, hogy a vonatkozó joganyagot megérthessük, továbbfejleszthessük, másrészt pedig azért is kényszerülünk *szelekcióra*, mivel ennek hiányában immáron kezelhetetlen mennyiségű vízpolitikai dokumentum állna rendelkezésünkre. Úgy gondolom, hogy a víztudományok egyik fontos feladata ezen szelekció megkönnyítése. Jelen tanulmányban egy a szerző általi szelekció található. A szelekció során igyekeztünk egy, a konkrét téma kutatását segítő lehatárolást megvalósítani, azonban e szelekció kapcsán nem tartjuk kizártnak, hogy valamely lényeges vízpolitikai dokumentum – minden ezt elkerülni akaró szándékunk ellenére – az egyszerűsítés áldozata lett.

⁹ 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; beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelek /2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf (2012. IX. 5)

Ezért úgy gondoljuk, hogy e terület jelen, illetve jövőbeni művelői számára felhívjuk ezen potenciális hibalehetőségre a figyelmet. Vajon kell-e vállalni ezt a kockázatot? Nem lehet-e kihagyni ezen vízpolitikai dokumentumok körét egy jogtudományi kutatásból? A válaszuk egyértelmű: ezen anyagok nem elhagyhatók egy jogtudományi munkából sem. Nélkülük ugyanis nem teljesíthetők a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok által érintett jogterületek esetében azon elvárások, amelyet magunk már többször is megfogalmaztunk a jogtudománnyal szemben. Nevezetesen, hogy a jogtudomány attól minősülhet – mintegy minimumstandardként – tudománynak, hogy vizsgálatának tárgyát rendszerezi, értékeli és arra vonatkozóan jobbító, fejlesztő szándékú módosító javaslatokat (*de lege ferenda* javaslatok) fogalmaz meg. Az értékelés és a *de lege ferenda* javaslatok azonban egyfajta *viszonyítási mércét* követelnek meg a jogtudóstól. A vízpolitikai dokumentumok pedig nagyon fontos – ha nem is kizárólagos – forrásai s így mércéi ezen értékelésnek.

1.1. Nemzetközi vízpolitikai dokumentumok

Nemzetközi szinten számos szervezet foglalkozik napjainkban a vizekhez kapcsolódó kihívásokkal.¹⁰ Ezen szervezetek közül a nemzetközi közösség szervezésében játszott jelentős szerepe miatt az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) szerveit gondoljuk kiemelendőnek, amelyek – megítélésünk szerint – jelentős potenciált képviselő szakmbergárdával rendelkeznek, és hatalmas mennyiségű és hiteles adathoz férnek hozzá. Az ENSZ ezen szervei felismerték a vízzel kapcsolatos problémakör komplexitását, és létrehoztak egy e komplexitást hatásosabban kezelni képes, az egyes ENSZ szervek együttműködésén alapuló programot, az ún. *UN Watert*. E program keretében számos vízpolitika stratégiai dokumentum születik, amelyek közül kiemelendők az ún. *Víz Világjelentések (World Water Development Report; WWDR)*. Az ezidáig elkészült WWDR-ek közül a vízhez kötődő káresemények vonatkozásában különösen a WWDR1, WWDR2, illetve WWDR4 érdemel kiemelés. A következőkben ezen WWDR-ekre koncentrálna igyekszünk meghatározni a vizekhez kötődő káresemények körét, a káreseményekhez kapcsolódó egyéb lényeges definíciókat, illetve a főbb vizes káresemények fontosabb jellemzőit.

A WWDR1¹¹ a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* között az árvizeket, aszályt, a vízhez kapcsolódó fertőzéseket, az éhezést, valamint a földcsuszamlásokat és lavinákat tartja számon.¹² A vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák közül

¹⁰ Lásd ezek elemzéséről SZILÁGYI: *Vízjog*, 25–40; a könyv megjelenése óta eltelt időszakból külön is érdemes utalni például WORLD ECONOMIC FORUM: *The Global Risks Report 2016*, World Economic Forum, Geneva, 2016. <http://wef.ch/risks2016> (2016. VI. 10.); GNV-GL: *A safe and sustainable future: Enabling the transition*, 2014. http://production.presstogo.com/fileroot6/gallery/dnvgf/files/original/f7a21697d758474be04385ee5e4dd62e_hi.pdf (2016. VI. 10.)

¹¹ UN WATER: *Water for People: Water for Life*, The United Nations World Water Development Report 1 (WWDR1), [-], UNESCO, 2003, 269–290.

¹² WWDR1, 272.

a WWDR1 különösen az árvíznek és az aszálynak szentel nagyobb figyelmet. Meglátásunk szerint mindkét *természeti* katasztrófaként nevesített káresemény kapcsán érdemes megjegyezni azt, hogy mindkettő esetén lehetnek ugyanakkor *emberi tényezők* is (pl. nem megfelelő vízgazdálkodás, hiányosságok a védekezésben), amelyek hozzájárulhatnak az előfordulásukhoz, illetve a hatásuk mértékéhez; vagyis ezen esetekben az elnevezést ezen kiegészítő megjegyzéssel érdemes értelmezni. Az árvíz¹³ és aszály kapcsán a WWDR1 az *aszály* meghatározásának nehézségeire is felhívja a figyelmet. Mindezek kapcsán kitér az aszály típusaira:¹⁴ a *meteorológiai* (amely a csapadék hiányából ered), a *hidrológiai* (amely a vízfolyásokban és felszín alatti vízáradásokban jelentkező vízhiányból ered) és a *mezőgazdasági*¹⁵ (amikor is a körülmények miatt immáron nem fenntartható a mezőgazdasági termelés és állattenyésztés). A WWDR1 kiemeli, hogy az aszály fogalma országonként eltér,¹⁶ mind például az időtartamát, mind a kiterjedtségét illetően. Az aszály kapcsán fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az nem összekeverendő a vízhiány fogalmával. Amíg ugyanis az aszály leginkább természetes jelenségként fogható fel, addig a *vízhiány* tipikusan emberi tevékenység – lényegében a fenntarthatatlan vízgazdálkodás – következménye (mindezt természetesen az aszály maga tovább súlyosbíthatja).¹⁷ A vizekhez kapcsolódó természeti katasztrófák ese-

¹³ Az árvíz kapcsán leginkább annak hatásait, veszélyességét elemzi; WWDR1, 274.

¹⁴ WWDR1, 275; Az aszályok tipizálásának vannak további esetei is; meteorológiai, hidrológiai és mezőgazdasági aszály mellett egy negyedik típusaként nevesítik az ún. *társadalmi-gazdasági aszályt* (vízkinálat és vízigény között egyensúlytalansághoz kapcsolódik, amelynek hatásai jelentkeznek a társadalomban illetve a gazdaságban): GWP: *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*, GVP CEE, [-] 2015, 17, 29–30; a fogalmakról lásd továbbá: NAS, 2. Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy a „Paks 2” beruházás kapcsán a reaktorok Duna vizével történő hűtésének vizsgálatánál fontos szempont volt az aszály idején történő hűtés esetköre. A reaktorok hűtéséhez ui. a Duna vizét kell használni; a nagy kérdés az volt, hogy az aszályok idején vajon a Duna vize elég lesz-e ehhez a hűtéshez. Úgy néz ki, hogy elég lesz, viszont mindehhez a hűtőcsatornát mélyíteni kell, ami növeli a költségeket; CSURGAI József: „Paks 2” projekt – a fenntartható energiagazdálkodás nélkülözhetetlen eleme, *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016 – a klíma és víztudomány összefüggései* c. konferencia (továbbiakban: NKE-konferencia), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016. V. 26.

¹⁵ A mezőgazdasági aszály kapcsán több eset is kiemelést érdemel, így: a) *talajaszály* (a talajnak fontos szerepe lehet a víz tárolásában; ma a magyar földek 1/3-ának jó a víztárolási képessége), b) *növényaszály*, c) *állattenyésztés* és aszály, d) *védett területek, erdők* és aszály etc.; TAMÁS János: *Amikor nincs víz a területen: aszály*, MTA víztudományi konferencia.

¹⁶ Így például Angliában három eső nélküli hétre már mint problémaként tekintenek; ezzel szemben a világ számos pontján ennél hosszabb száraz periódus is normális; az aszály egyik típusát jelentő *extrém aszály*, amely nagy területeket és sok embert érinthet, és néhány hónaptól néhány évig is terjedhet; WWDR1, 275.

¹⁷ GWP: i. m. 18. A vízhiány egy másik meghatározása a víz mennyiségéhez kötődik, e szerint *vízhiányról* (*water scarce*) egy területen 1000 m³/személy/év alatti érték alatt beszélhetünk (500 alatt pedig abszolút vízhiányról van szó), *víz-stresszes állapotról* (*water*

tében a WWDR1 meghatározza a *katasztrófa (disaster)*, *veszély (hazard)*, *kockázat (risk)*, *valószínűség (probability)*, *bizonytalanság (uncertainty)*, *sérülékenység (vulnerability)* fogalmakat,¹⁸ és hasonlóképpen kitér a *kockázatértékelésre (risk assessment)* és *kockázatkezelésre (risk management)* is. A *kockázatértékelés* kapcsán kiemelésre kerül, hogy ennek során érdemes elkülöníteni egymástól a kockázatok két típusát: az egyik a kockázatok azon köre, amely ellen az adott közösség szeretne fellépni, a másik pedig az, amelyet egy adott közösség képes elfogadni.¹⁹ A *kockázatkezelés* vonatkozásában a WWDR1 felhívja a figyelmet annak szoros kapcsolatára a megelőzés, illetve elővigyázatosság elvének jogi szabályozásával és intézményeire.²⁰

A WWDR2²¹ a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* elnevezés helyett inkább a *vízhez kapcsolódó katasztrófákról* kifejezést használja, és emellett, hogy bővíti a katasztrófák körét más természeti káreseményekkel is – így például a vihar vagy a különböző vízhullámok (pl. tsunami) által okozott katasztrófákkal²² – foglalkozik például a *vízhez kötődő technológiai katasztrófákkal (technological water-related disasters; így például a víz miatti közlekedési balesetekkel)*²³ is. A WWDR2 elmozdulást sürget az ún. *válság-kezelő rendszerek* irányából a *megelőző rendszerek* irányába.²⁴

A WWDR4 fő témáját éppen a vízhez kötődő bizonytalanságok és kockázatok képezik.²⁵ Az aktuális kutatási eredményeket összegezve kiemeli, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődésre hatást gyakorló természeti veszélyek közül számos kötődik a vízhez. 1990 és 2000 között néhány fejlődő országban a természeti katasztrófák által okozott károk az érintett országok éves GDP-jének 2–15%-át tették ki. A természeti veszélyek 90%-a köthető a vízhez, és ezek gyakorisága és erőssége általánosságban növekszik (utóbbi megállapítás esetén kapcsolat vonható a klímaváltozás következményeivel). 2010-ben 373 természeti katasztrófa több mint 296 800 ember halálát okozta, további 208 millió ember életére gyakorolt egyéb negatív hatást, és 110 milliárd \$ pluszköltséggel járt.²⁶

A fentebb elemzett WWDR-ekben a vízhez kötődő katasztrófák közül különösen az árvizek és az aszály kerültek az elemzések középpontjába, ezzel szemben a

stressed) 1000 és 1700 m³/személy/év értékek között, míg *sérülékenységről (vulnerability)* 1700 és 2500 között; UN WATER: *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The United Nations World Water Development Report 4 (WWDR4), Paris, UNESCO, 2012, 124.

¹⁸ Lásd WWDR1, 279. E meghatározásokat vö.: WWDR4, 11, 237, 377–378.

¹⁹ WWDR1, 281.

²⁰ WWDR1, 284.

²¹ UN WATER: *Water a shared responsibility*, The United Nations World Water Development Report 2 (WWDR2), Paris, UNESCO, 2006, 343–368.

²² WWDR2, 343.

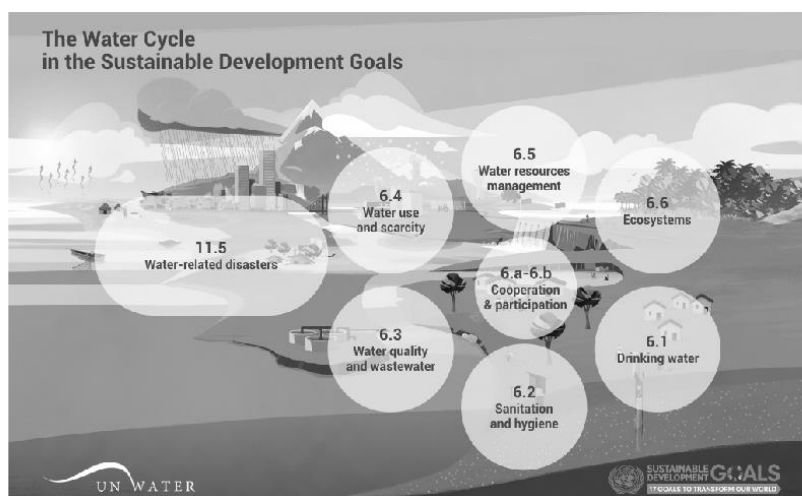
²³ WWDR2, 346.

²⁴ WWDR2, 348.

²⁵ Lásd különösen WWDR4, 115–123, 600–638.

²⁶ WWDR4, 27–28.

magyar vizes káresemények harmadik tipikus képviselőjével, a *belvízzel* nem foglalkoznak. Mindez igaz az uniós vízpolitikai dokumentumokra is, amelyekből szintén hiányzik a belvíz kérdésköre (vagyis uniós szinten van mind aszály-, mind pedig árvízstratégia, de nincs belvízstratégia). Mindez annak tudható be, hogy belvíz problémaköre egy sajátosan magyar vízgazdálkodási problémakörnek tekinthető, amely káresemény sem világszinten, sem uniós szinten nem okoz hasonló volumenű problémákat, mint hazánkban.



1. ábra

Az SDG-k ábrázolása a vízkörforgásban
(Forrás: UN Water²⁷)

A nemzetközi szintű vízpolitikai dokumentumok mellett végül fontos utalni egy átfogóbb a vízügyeken túlmutató stratégiai dokumentumra, nevezetesen az ENSZ Közgyűlés 17 Fenntartható Fejlődési Célját (SDG) tartalmazó határozatára,²⁸ amely SDG-k közül az egyik – a „mindenki számára hozzáférést és fenntartható vízgazdálkodást és szanitációt biztosító” 6. SDG – kifejezetten vízpolitikai, de a vizek vonatkozásában más SDG-knek is van relevanciája. A SDG-k 2030-ig teljesítendő célokat és feladatokat határoznak meg a nemzetközösségi közösségnek. Maga a határozat bevezetőjében is kiemelésre kerülnek az elsivatagosodás, aszály, édesvízhiány, amelyek mind hozzájárulnak azon kihívásokhoz, amelyekkel az emberiség

²⁷ Az ábrán: 6.1. [ivóvíz], 6.2. [szanitáció és higiénia], 6.3. [vízminőség és szennyvíz], 6.4. [vízhasználat és vízhiány], 6.5. [vízgazdálkodás], 6.6. [ökoszisztéma], 6. a–b) [együttműködés és részvétel], 11.5. [vízhez kapcsolódó katasztrófák]; lásd http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/SDG6_targets_SDG6_watercycle_UN-Water_highres.pdf (2016. VI. 10.)

²⁸ Resolution adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 on Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. A SDGs előzményét képező MDGs-ről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 30–31.

napjainkban szembesül. A 2., éhezés elleni fellépésről szóló SDG fontosnak tart kiépíteni egy olyan fenntartható élelmiszer-termelési rendszert, illetve kialakítani olyan rugalmas mezőgazdasági gyakorlatot, amelyekkel sikeresen lehet alkalmazkodni többek között a klímaváltozáshoz, az extrém időjáráshoz, az aszályokhoz és az árvizekhez. A 11., biztonságos és fenntartható településekről szóló SDG, több más mellett a vízhez kapcsolódó katasztrófák által okozott áldozatok és károk csökkentését tűzte ki célul. A klímaváltozás elleni küzdelemről szóló 13. SDG a klímához kapcsolódó veszélyek és természeti katasztrófákkal szemben rugalmas és alkalmazkodó rendszerek kiépítését fogalmazza meg. A földvédelemről is rendelkező 15. SDG olyan földek helyreállítását is célul tűzte, amelyeket az elsivatagosodás, az aszályok és árvizek érintenek (az 1. ábra a 6. SDG és a 13. SDG egyes intézkedéseit ábrázolja a vízkörforgásba illesztve).

1.2. Európai uniós vízpolitikai dokumentumok

Az Európai Unió a vízpolitika végrehajtására 2000-ben egy Víz-keretirányelvet²⁹ (VKI) fogadott el, jelen részben azonban nem e kötelező jogszabály részletes bemutatására³⁰ törekszünk, hanem sokkal inkább egyéb, nem kötelező érvényű vízpolitikai dokumentumokéra. A vízpolitikai irányelvek közül átfogó jellege miatt kiemelés érdemel az EU vízstratégiájaként is értelmezhető *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*³¹ (*Blueprint*).³² A Blueprint mellett kiemelendők a VKI egyes végrehajtási jelentései, amelyek közül a legutóbbi, a negyedik,³³ az árvízvé-

²⁹ A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.).

³⁰ Ennek részletes bemutatására sor került immáron: SZILÁGYI: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, 2012, 593–599; Vö. 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, 85–100; 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; KECSKÉS Gábor: Water Protection via the Implementation of EU Directives, in: *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary* (szerk.: SZABÓ Marcel–GREKSZA Veronika), Pécsi Egyetem, Pécs, 2013, 218–220; MIKLÓS László: A vízvédelem szabályozása, in: *A környezetjog alapjai* (szerk.: MIKLÓS László), SZTE ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 75–81.

³¹ Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv, COM(2012) 673, Brüsszel, 2012. XI. 14.

³² A Blueprint szorosan kapcsolódik *Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemtervéhez*, COM(2011) 571 végleges, 4.4. pontját.

³³ *A vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvízveszély csökkentésére irányuló fellépések*, COM(2015) 120, Brüsszel, 2015. III. 9. A dokumentum egyik fontos üzenete, hogy az éghajlatváltozás kedvezőtlen

delmi irányelvre³⁴ (ÁKI) is kiterjed. Mindezekon túl az egyes tagállamok VKI végrehajtására született vízgyűjtő-gazdálkodási terveinek (VGT) felülvizsgálatai is fontos információkat tartalmaznak.³⁵

A Blueprint számos előremutató javaslatot fogalmaz meg a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése kapcsán: (a) fejleszteni kell a vízi ökoszisztéma ellenálló képességét az éghajlatváltozással szemben, (b) az integrált katasztrófavédelmi megközelítés szellemében az ÁKI keretében készülő árvízkezelési terveket össze kell hangolni a VKI keretében készülő vgt-ekkel, (c) előtérbe kell helyezni a természetes vízmegtartást segítő intézkedéseket, (d) segíteni kell a víz újrafelhasználását például öntözési vagy ipari célokra (e) etc.³⁶ A Blueprint ezen átfogó intézkedési javaslatai mellett az EU-ban az árvizek és az aszály esetében is külön stratégiai dokumentumok léteznek (a nemzetközi vízpolitikai dokumentumok kapcsán utaltunk már rá, hogy az EU-ban miért nincs belvív-stratégia).

1.2.1. Európai uniós árvíz-stratégiai dokumentumok

Az árvizekkel kapcsolatos uniós stratégiai dokumentumok közül kiemelkedik az uniós árvízstratégiai dokumentum (EU ÁvS),³⁷ amely azon a felismerésen alapul, hogy „az egyik helyen alkalmazott helyi árvízvédelmi intézkedések visszahatnak a folyók felső vagy alsó szakasza mentén elhelyezkedő területekre”,³⁸ vagyis hogy az egyes árvízvédelmi intézkedéseknek komoly határon átnyúló hatásai lehetnek, amely pedig felhívja a figyelmet az egyes tagállamok árvízzel szemben való védekezési tevékenységének összehangolására. Az EU ÁvS kiemeli: „Az árvizeket előidéző alapvető okok (esőzés és a tengerszint magassága) természeti jelenségek, és lényegileg nem befolyásolhatók. Azonban azt a tényt, hogy az esőzés, vihar vagy dagály mekkora árvízkárokat okoz, igen nagymértékben befolyásolja az emberi tevékenység, például az erdők kiirtása a felső vízgyűjtő területen, a folyók kiegyenesítése és a természetes árterületek csökkentése, nem megfelelő vízvezető

hatásait leginkább egy, a mainál rugalmasabb és alkalmazkodóbb intézményeket működtető vízpolitikával lehet kiküszöbölni. Az árvizek vonatkozásában például: „Amennyiben elmaradna az alkalmazkodás (vagyis az árvizek ellen a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően védekeznénk, és 100 éves visszatérési idővel számolunk), az Unióban az éghajlatváltozás és a társadalmi-gazdasági változások következtében elszenvedett károk értéke a jelenlegi 6,9 milliárd EUR/év összegről a 2020-as évekre 20,4 milliárd EUR/év összegre, a 2050-es évekre 45,9 milliárd EUR/év összegre, a 2080-as évekre pedig 97,9 milliárd EUR/év összegre növekedne.”; COM(2015) 120, 2.

³⁴ Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.) az árvízkezelési kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

³⁵ Lásd a 2015-ös jelentést a magyar helyzetről:

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/country/HU.pdf (2016. VI. 10.)

³⁶ Blueprint, 14–16.

³⁷ *Árvízkezelési kockázatok kezelése: Árvízkezelés, árvíz elleni védekezés és árvízkezelés mérséklése*, COM(2004) 472, Brüsszel, 2004. VII. 12.

³⁸ EU ÁvS, 2.

eljárások alkalmazása, és ami a legfontosabb, kiterjedt építkezés a nagy kockázatot jelentő árterületeken. Két folyamat mutat rá az európai árvíz kockázatok súlyosbodására. Az egyik, hogy az éghajlatváltozás (intenzívebb esőzések és a tengerszint magasságának emelkedése) miatt valószínűsíthetően növekedni fog az árvizek gyakorisága és nagysága. A másik, hogy bizonyítottan növekszik az árvíz kockázatok által érintett térségekben letelepedő emberek és gazdasági létesítmények száma.³⁹ Az árvizekhez kötődő károk mérséklése érdekében az EU ÁvS fontosnak tartja ún. *árvíz kockázati kezelési tervek*, illetve *árvíz kockázati térképek* kidolgozását, továbbá a különböző politikák nagyobb fokú integrációját.⁴⁰ Figyelemreméltó elképzelés az EU ÁvS-ben az, hogy csakugyan hosszú távra kívánja meghatározni az árvízzel szembeni védekezést, ugyanis az árvíz kockázatok kezelési terveinek *hosszú távon (50–100 év)* kell tartalmazniuk a várhatóan megvalósuló fejlesztéseket.⁴¹

Az EU ÁvS figyelembevételével 2007-ben fogadták el az ÁKI-t (részletesebb bemutatását lásd alább), amely a VKI egyik kiegészítő keretirányelvének tekinthető.⁴² Az ÁKI lényegében az EU ÁvS-ben foglaltakra figyelemmel szervezi meg az árvíz kockázatok kezelését, elrendelve az egyes tagállamok esetében az előzetes árvíz kockázat-értékelések (*Preliminary Flood Risk Assessment; PFRA*)⁴³ és az árvízveszély- és az árvíz kockázati térképek (*Flood Hazard and Flood Risk Maps; FHRM*)⁴⁴ elkészítését, és mindezek alapján 2015 végére az árvíz kockázat-kezelési tervek (*Flood Risk Management Plan; FRMP*) elfogadását.

³⁹ EU ÁvS, 3.

⁴⁰ EU ÁvS, 8–9. Az EU ÁvS részletezi a hatékony árvíz kockázat-kezelési programok elemeit (megelőzés, védekezés, felkészültség, vészhelyzeti beavatkozás, helyreállítás és tanulságok levonása) és kidolgozásuk legfontosabb szakmai kritériumait; EU ÁvS, 4., 11–13.

⁴¹ EU ÁvS, 11.

⁴² Az ÁKI elfogadására azért volt szükség, mivel az „árvíz kockázat csökkentése ugyanakkor nem tartozik a [VKI] fő célkitűzései közé, és nem veszi figyelembe az árvíz kockázatoknak az éghajlatváltozás eredményeként előálló jövőbeli változásait sem”; ÁKI preambulum (4) pont. A két irányelv összhangjáról lásd még ÁKI preambulum (17) pont.

⁴³ A tagállamok ezen dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: Steve NIXON et al: *European Overview Assessment of Member States' reports on Preliminary Flood Risk Assessment and Identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk*, European Commission, Brussels, 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of data and information reported by Member States on their Preliminary Flood Risk Assessments and identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk under the Floods Directive – Hungary*, Background to the PFRA European Overview – UC9810.5b, 2012.

⁴⁴ A tagállamok ezen dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: Steve NIXON: *EU overview of methodologies used in preparation of Flood Hazard and Flood Risk Maps*, European Commission, Brussels, 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps – Hungary*, Background to the PFRA European Overview – UC10508, 2014.

1.2.2. Európai uniós aszálystratégiai dokumentumok

Az EU aszálystratégiai politikai dokumentumai közül első helyen érdemes kiemelni egy 2007-es stratégiai dokumentumot (EU 2007 AszS),⁴⁵ amely 2012-ben a Blueprint készítésének keretében került újólágg áttekintésre és átdolgozásra (EU 2012 AszS).⁴⁶ Az EU 2007 AszS meghatározza mind az aszály, mind a vízhiány fogalmát; e szerint: „az aszály a rendelkezésre álló vízkészletek átmeneti csökkenését jelenti, például esőhiány miatt, a vízhiány azt jelenti, hogy a vízigény meghaladja a fenntartható módon felhasználható vízkészleteket.” Az EU 2012 AszS megerősíti az EU 2007 AszS 7 fő szakpolitikai irányvonalát⁴⁷ a vízhiány és aszály felszámolására, ezen túl célként fogalmazza meg, hogy a vízmennyiségi kérdéseket a jelenleginél jobban kell integrálni az uniós víz-keretpolitikába és szakpolitikákba.⁴⁸ Az EU 2007 AszS megfogalmazza,⁴⁹ hogy a VKI-ban előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kiegészítéseként adott esetben egyedi *aszálykezelési terveket* kell kidolgozni a VKI rendelkezéseivel összhangban [lásd VKI 13. cikk (5) bekezdés; lásd a 2. ábrát az EU általános vízpolitikájának, árvíz- és aszálystratégiájának, valamint az ezekre vonatkozó tervek egymáshoz való viszonyáról]. Az EU 2012 AszS pozitív példaként említi a spanyol *vízhasználati jogosultságok* kereskedelmi rendszerét.⁵⁰ Az EU 2012 AszS a tagállamok gyakorlatát elemezve megállapítja, hogy (a) a vízhiányt és az aszályt gyakran nem különböztetik meg egymástól, és hogy (b) a megvizsgált, nemzetközi vonatkozású vízgyűjtő-gazdálkodási tervek

⁴⁵ *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*, COM(2007) 414, Brüsszel, 2007. VII. 18.

⁴⁶ *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*, COM(2012) 672, Brüsszel, 2012. XI. 14. Lásd ennek kísérődokumentumaként: *Communication Report on the Review of the water scarcity & droughts policy in the EU*, SWD (2012) 380, Brüsszel, 2012. XI. 14. A felülvizsgálat pl. kitér a költségmegtérülés elvének érvényesülésére a mezőgazdaságban: „Az uniós mezőgazdaságban a vízkivétel jelentős része nincs beárazva még a vízhiánnyal küzdő területeken sem, és nem létezik pénzügyi mechanizmus az egyes vízkivételek környezeti és vízkészlet-költségeinek megtérítésére, illetve a hatékonyabb vízhasználat ösztönzésére.” COM(2012) 672, 4.

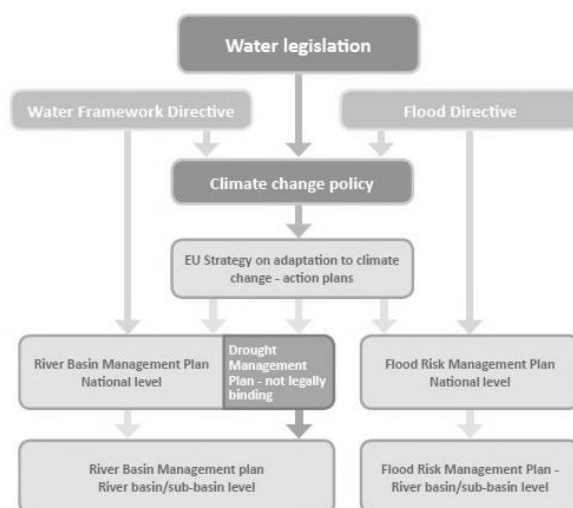
⁴⁷ Ezek a következők: (1) a víz megfelelő árazása, (2) a víz és a vízzel kapcsolatos pénzeszközök hatékonyabb elosztása (pl. területhasználat tervezésének javítása, KAP támogatások felülvizsgálata, hatékony vízfelhasználás finanszírozása), (3) aszálykockázatkezelés javítása (pl. tervek kidolgozásával, Az EU Szolidaritási Alapja és az európai polgári védelmi mechanizmus alkalmazásának további javításával), (4) kiegészítő vízellátási infrastruktúra létesítésének mérlegelése (pl. víz tárolása, vízátervezés vagy olyan alternatív források alkalmazásával, mint amilyen a szennyvíz újrafelhasználása), (5) víztakarékos technológiák és gyakorlatok támogatása, (6) európai víztakarékos kultúra kialakulásának támogatása, (7) ismeretek bővítése, adatgyűjtés fejlesztése; COM(2007) 414, 5–14.

⁴⁸ COM(2012) 672, 9, 11.

⁴⁹ COM(2007) 414, 9.

⁵⁰ COM(2012) 672, 4, 10.; a hasonló rendszerek elemzéséről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 67–70; David H. GETCHES et al: *Water law in a nutshell*, West Academic Publishing, St. Paul, 2015, 15–186.

mindössze 5%-a tartalmaz az adott nemzetközi vízgyűjtő terület egészére kiterjedő koordinált intézkedéseket a vízhiány és az aszály kezelésére.⁵¹



2. ábra

*Integrált vízgazdálkodás – a tervezés folyamata
a VKI és Árvízvédelmi Irányelvben⁵²*

(Forrás: GWP: *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*,
GVP CEE, [-] 2015, 11)

1.3. A magyar vízpolitikai dokumentumok

I. A magyar vízpolitikai dokumentumok – hasonlóan a nemzetközi és európai uniós vízpolitikai dokumentumokhoz – szoros kapcsolatban vannak más átfogóbb, illetve szakpolitikai stratégiai dokumentumokkal. A magyar vízpolitikai dokumentumoknak így pontosan kell illeszkedniük a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiával (2012–2024),⁵³ a IV. Nemzeti Környezetvédelmi Programmal⁵⁴ vagy

⁵¹ COM(2012) 672, 8.

⁵² Fordítás az ábrához: *water legislation*: vízjog, *Water Framework Directive*: VKI, *Flood Directive*: ÁKI, *Climate change policy*: klímapolitika, *EU Strategy on adaptation to climate change – action plans*: EU stratégia a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodáshoz – tervek, *River Basin Management Plan – national level, river basin level, sub-basin level*: vgt – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint, *Drought Management Plan – not legally binding*: Aszálykezelési stratégia – jogilag nem kötelező, *Flood Risk Management Plan – national level, river basin level, sub-basin level*: Árvíz kockázat-kezelési stratégia – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint.

⁵³ Ez leginkább egy keretet jelent a NVS, VGT II számára az által, hogy egy általános társadalmi-gazdasági koncepciót fogalmaz meg a környezeti javak használata, védelme vonatkozásában; VGT II, 586–587.

éppen a II. Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával.⁵⁵ Hasonlóképpen fontos üzenete lehet a vízpolitika számára például a Nemzeti Vidékstratégiának (NVidS), amelyből olyan fontos vízkészleteket érintő célok kerültek meghatározásra, mint amilyen a magyar mezőgazdaság által termelt élelmiszer mennyisége az élelmezni szándékozott emberek számában kifejezve: 15 millió fő.⁵⁶ Az ún. beépített víz elméletének⁵⁷ figyelembevétele, az ehhez hasonló adatok fontosak lehetnek mind a vízkészlet-gazdálkodásunk, mind például a mezőgazdasági földjeink használatának meghatározása szempontjából.

II. 2015 vége a magyar vízpolitikai dokumentumok szempontjából egy kiemelkedő időszak volt, ugyanis ekkor került véglegesítésre mind a Kvassai Jenő-terv⁵⁸ vagy más néven Nemzeti Vízstratégia (NVS),⁵⁹ mind a második magyar vízgazdálkodási terv (VGT II),⁶⁰ mind pedig a magyar árvízkezelési stratégia (ÁKK).⁶¹ A három vízpolitikai dokumentum közül a legátfogóbb jellegű dokumentumnak lényegében a NVS tekinthető. A VGT II alapvetően a VKI-ban, az ÁKK az ÁKI-ban foglaltak végrehajtására született. Fontos kiemelni ugyanakkor azt, hogy a VGT II és az ÁKK készítése egymásra figyelemmel történt, nevezetesen vizsgálták azt, hogy az egyes ÁKK intézkedések mennyiben szolgálják a VKI, illetve VGT II megvalósítását, illetve szükség esetén VGT intézkedések meghatározására is sor

⁵⁴ Lásd VGT II, 584–586.

⁵⁵ *A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról 2014–2025-re, kitekintéssel 2050-re*, H/5054. számú országgyűlési határozati javaslat.

⁵⁶ Lásd a 1074/2012. (III. 28.) Kormányhatározattal elfogadott *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020*, 34. A Magyar Tudományos Akadémia egy újabb közlemény szerint ez a szám akár 25 millió ember is lehet; Balázs Ervin 2015. *Huszonötmillió embert is elláthatnánk élelemmel*, forrás (2015. IX. 10.): http://mta.hu/tudomany_hirei/magyarország-huszonotmillio-embert-is-ellathatna-elelemmel-interju-balazs-ervin-nel-az-mta-atk-uj-foigazgatojaval-136664/

⁵⁷ WWDR4, 33–34.

⁵⁸ Ennek elkészítéséről szóló döntésről lásd a 1940/2013. (XII. 13.) Korm. határozatot a *Kvassay Jenő Terv elkészítése és a Vízyűjtő-gazdálkodási Terv felülvizsgálata* című projekt támogatásának jóváhagyásáról; a későbbiekben a Kormány folyamatosan növelte a támogatási összeget; lásd az 1533/2014 (IX. 19.) és az 1630/2015 (IX. 8.) Korm. határozatokat.

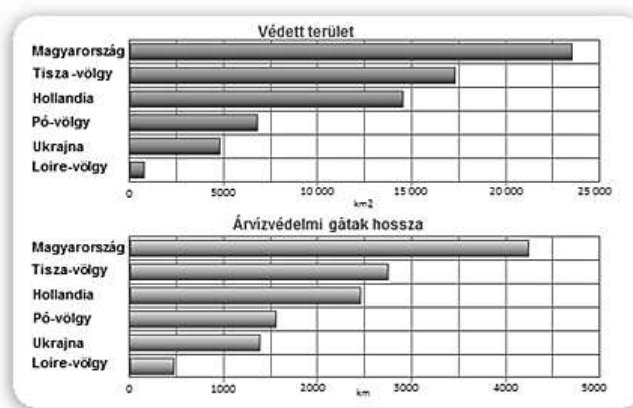
⁵⁹ A NVS készítői a következőképpen definiálják a NVS-t: „A Kvassay Jenő-terv (KJT) – a Nemzeti Vízstratégia – a magyar vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. Kormányrendelet értelmében (vízügyi) szakpolitikai stratégia.”; NVS, 1.

⁶⁰ Lásd a 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozatot Magyarország felülvizsgálta, 2015. évi vízyűjtő-gazdálkodási tervéről, valamint a VGT II-t mint belügyminisztériumi közleményt kihirdető *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1319–1880. oldalait (lásd különösen a 6. függelék végét, a 659–661/702. oldalakat).

⁶¹ Lásd a 1146/2016. (III. 25.) Korm. határozatot Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Tervéről; valamint az ÁKK-t, mint belügyminisztériumi közleményt kihirdető *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1261–1318. oldalait.

került, amelyek célja az ÁKK intézkedések esetleges kedvezőtlen hatásainak mérséklése.⁶²

III. A Magyarország tekintetében legfontosabbnak tekintett három vízhez kapcsolódó káresemény (árvíz, aszály, belvíz) jelentős eltérésekkel jelenik meg a vízpolitikai dokumentumokban. Az *árvíznek* külön uniós szakterületi alapon álló vízpolitikai stratégiai dokumentuma van, amelyet leginkább az ÁKK testesít meg Magyarországon, és amely ÁKK-t az ÁKI (9. cikk) előírásai alapján szorosan össze is kell hangolni a VGT II előírásaival.⁶³ Amit az árvíz kapcsán mindazonáltal fontos megemlíteni, hogy az ellene folytatott védekezés tekintetében Magyarországnak komoly tapasztalatai vannak európai összehasonlításban (lásd a 3. ábrát az összehasonlításról).



3. ábra

*A magyarországi árvízvédekezés volumene összehasonlításban
más európai országokkal*
(Forrás: NVS, 29)

Az *aszálynak* – mint fentebb foglalkoztunk vele – szintén van uniós szakpolitikai háttere, ugyanakkor a magyar vízpolitikai dokumentumokban való megjelenése már az árvízről eltérően alakul(t).⁶⁴ 2012-ben elkészült egy Nemzeti Aszálystratégia (NAS) tervezet,⁶⁵ amelyet ugyanakkor a Parlament nem fogadott el,⁶⁶ és amely

⁶² Ennek részleteiről lásd VGT II, 555–562.

⁶³ VGT II, 555–562.

⁶⁴ Lásd VÁRADI József: *Vízügyi stratégiák szerepe az aszálykezelésben*, Budapest, 2015. VI. 17. http://vpf.vizugy.hu/reg/ovf/doc/1_Aszalystrategiak_VJ.pdf (2016. VI. 18.); a nemzeti aszálystratégia jogi kötőerejéről lásd: GWP, 11. és az azt követő oldalakat.

⁶⁵ *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, Vidékfejlesztési Minisztérium, közreadva: 2012. június 25. Ennek jogi szempontú elemzéséről lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 54–55.

⁶⁶ VGT II, 552.

helyzetet követően, egy kormányhatározat⁶⁷ alapján az aszálystratégiát bele kellett vonni a nemzeti vízstratégiába. Erről is készült aztán egy tervezet – nyilvánosságra került pl. ezek 2013. márciusi és novemberi (NVSt 2013)⁶⁸ változata –, amelyet végül nem fogadtak el, és amelyet követően a vízügy jelentős részben átkerült a Vidékfejlesztési Minisztériumtól a Belügyminisztériumhoz. A 2012-es Nemzeti Aszálystratégia tervezete maga az „aszálykezelés jogi hátterének szerepére a VKI-t ajánlja”.⁶⁹ A VGT-ben az aszályval kapcsolatos kérdéskörök jelentős részben az éghajlatváltozással összefüggésben jelennek meg. Míg az „első VGT egy külön fejezetben foglalkozott az éghajlatváltozás és a vizek állapotának kapcsolatával, és az ebből a szempontból releváns intézkedésekkel (VGT1, 11. fejezet)..., [addig] a második VGT-ben az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése horizontálisan jelenik meg az intézkedésekben”.⁷⁰ Szemben az árvízzel és az aszályval, a *belvíz*⁷¹ sajátosan magyar káreseménynek számít, ebből következően nem találkozhatunk vele önálló uniós szakterületként, így nincs külön uniós stratégiája sem. A magyar vízpolitikai dokumentumokban ezzel szemben már feltűnik (pl. a VGT II-ben), s a NVS már egyenrangú problémaként kezeli a másik két káresemény mellett⁷² (lásd a 4. ábrát a három káresemény magyarországi előfordulásáról). A belvíz (amely nagyban összefügg Magyarország vízrajzi adottságaival és az árvíz-mentesítés megjelenésével, vagyis jól láthatóan vannak természeti és emberi kiváltó tényezői) mint káresemény vonatkozásában megjegyzendő, hogy: (a) a hozzá kapcsolódó károk nehezen mérhetők, számszerűsíthetők, (b) a károk meghatározása pontatlanabb, (c) a károk több faktorból tevődnek össze, (d) nehezebb a kockázatkezelése (például az olyan látens károk miatt, mint a talajszerkezet romlása).⁷³ Fontos megjegyezni, hogy létezik olyan álláspont, amely – különösen a Tisza-vízgyűjtő vonatkozásában (a területet az alábbi szavakkal illetve: „víztelenített tájhasználat”, „kiszáradt táj”, „mocsárra épült sivatag”, „hamis táj”) – a belvíz káreseményként kezelését „túldimenzionáltnak” tekinti, s amely vélemény szerint a belvíz egy helyes

⁶⁷ 1432/2012. (X. 9.) Korm. határozat a *nemzeti vízgazdálkodási, öntözési és aszálystratégia kidolgozásának elrendeléséről*.

⁶⁸ Lásd a tervezetről: *Nemzeti Vízstratégia – a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről*, Vidékfejlesztési Minisztérium, 2013. november.

⁶⁹ VGT II, 552.

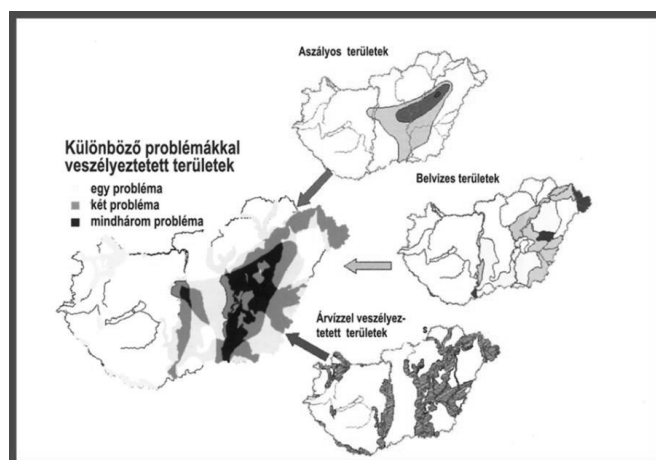
⁷⁰ VGT II, 550. Mindezekről lásd VGT II, 554–555.

⁷¹ Szakirodalmi fogalma: „A síkvidéki vízgyűjtő egységben a talaj felszínén és a hozzá tartozó talajtérben összegyülekező, a növénytermesztés számára már felesleges vizet nevezzük belvíznek”; TAMÁS János et al.: Szélsőséges vízháztartási helyzetek (belvíz, aszály) kialakulásának vizsgálata környezetinformatikai eszközökkel, *Agrártudományi Közlemények* 2016/69, 79.

⁷² NVS, 3–4. A három káresemény vonatkozásában a NVS hozzáteszi: „A szélsőségek, az árvizek, belvizek, az aszály előfordulása természetföldrajzi adottságainkból törvényszerűen következik. A küzdelem ellenük nem katasztrófa elhárítás, hanem a Kárpát-medence vízgazdálkodásának nagy szakmai felkészültséget igénylő, mindennapos üzemeltetési feladata, a vízválság megelőzésnek kulcsa.” NVS, 23.

⁷³ TAMÁS et al.: i. m. 79–80.

vízpolitikai megközelítés szerint „inkább áldás, mint átok”.⁷⁴ A korábban hivatkozott MTA-konferencián mindazonáltal a belvív-probléma lehetséges megoldási módjaként a következők kerültek kiemelésre: (a) a belvízre érdemes lenne értékes vízkészletként tekinteni; (b) a belvízrendezés stratégiáját össze kell kapcsolni az aszálystratégiával; (c) elvezetés helyett tározás (ez magával vonja az érintett területeken a művelési ág megváltoztatását; javítandók a beszivárgási feltételek etc.); (d) bizonyos szinten a jelenséget el is kell fogadnunk.⁷⁵



4. ábra

Árvíz, belvív és aszály által veszélyeztetett területek Magyarországon
(Forrás: NVS, 23)

IV. A vízpolitikai dokumentumok készítésének egy újabb minőségi lépéseként értékelhető az, hogy – komoly előzményeket⁷⁶ követően – a Magyar Tudományos Akadémián jelenleg egy víztudományi stratégia kidolgozása vette kezdetét, amely elfogadása esetén – végső soron – komoly megoldási javaslatokkal kecsegtet.

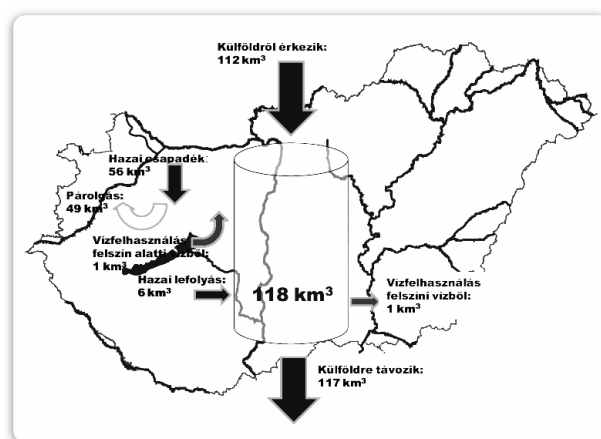
V. A magyar vízpolitikai dokumentumok konkrét tartalmi üzeneteire rátérve, megemlíthetjük, hogy a vízhez kapcsolódó káresemények kezelése kapcsán is elsődlegesen érdemes az *ország vízmérlegéből* kiindulni, vagyis látni azt, hogy a konkrét

⁷⁴ BALOGH Péter: *Helyes vízgazdálkodás – Téli vízvisszatartás a klíma kiegyensúlyozásáért*, NKE-konferencia. A problémakör különösen a Vásárhelyi-terv felülvizsgálata kapcsán vetődött fel; lásd: BORSOS: i. m. A NKE-konferencián elhangzott, hogy a Vásárhelyi-terv felülvizsgálata során a Balogh Péter által szorgalmazott téli vízvisszatartást is vizsgálták, és számításokat is végeztek annak költségeit illetően (pl. utak, vasútvonalak áthelyezése), ám azt rövid távon magas költségei miatt elvetették a döntéshozók. A Vásárhelyi-terv kritikája egyébiránt a NVS-ben is feltűnik; NVS, 5.

⁷⁵ BÍRÓ Tibor: *Amikor sok a víz a területen – belvív*, MTA-konferencia.

⁷⁶ Lásd a 2011-es, korábban hivatkozott *MTA-Vízstratégiát*.

tan mekkora édesvízkészlettel gazdálkodhatunk (lásd 5. ábrát).⁷⁷ Az NVS ebből kiindulva vezeti le a magyar vízgazdálkodás fontos feladatát: „A vízgazdálkodási konfliktusok kezelésének és megelőzésének módja tehát: a víz természeti egysége és a vízgazdálkodás társadalmi-gazdasági megosztottsága közötti ellentmondást feloldó integrált vízgazdálkodás.”⁷⁸



5. ábra
Magyarország vízmérlege
(Forrás: NVS, 24)

A NVS mint a magyar vízpolitika meghatározó dokumentuma a *vízgazdálkodás kapcsán három szakterületet* említ, amelyek mindegyikének fontos vonatkozásai vannak a vízhez kapcsolódó káreseményekhez: (a) *átfogó szakterületek* (vízkészlet-gazdálkodás és monitoring-vízrajz), (b) *területi vízgazdálkodás* (pl. árvízvédelem, belvízgazdálkodás, aszálykár-elhárítás, mg.-i vízgazdálkodás), (c) *települési vízgazdálkodás* (pl. helyi vízkárelhárítás). A szakterületeken kívül a NVS számol az ún. *működtetést szolgáló eszköz és intézményi rendszerrel*, benne nevesítve – töb-

⁷⁷ „Országunkban az egy főre jutó hazai vízkészlet közel 12 000 m³/fő/év (118 km³/10 millió), az egyik legmagasabb érték a kontinensen. A hazai lefolyás alapján azonban átlagosan csupán 600 m³/fő/év készlettel rendelkezünk (a szakirodalom általában az 1000 m³/fő/év értéket tekinti stresszhatárnak)... A hazai lefolyás a kontinensen arányában az egyik legkisebb, mindössze 5% (6 km³). A készletek második legnagyobb pozitív összetevője a csapadék, amely közelítően a befolyó felszíni készlet felével egyenlő. Ez azt jelzi, hogy ésszerű vízviasszatartás és csapadékvíz-gazdálkodás révén a vízgazdálkodás és főleg a mezőgazdasági vízgazdálkodás tartalékai számot tevőek...” NVS, 21–22. „Az ország teljes vízkivétele éves átlagban 5,15 km³, amiből 3,7 km³ olyan hűtővíz célú vízkivétel, amely gyakorlatilag azonnal visszajut a vízrendszerbe. A maradék 1,45 km³-en belül a közüzemi és a mezőgazdasági célú vízkivétel a domináns.” NVS, 24.

⁷⁸ NVS, 16.

bek között – a jogalkotást, a vízvagyon kezelését és igazgatását, a hatósági és felügyeleti tevékenységet valamint a gazdasági szabályozást.⁷⁹

Mint a fentiekből kitűnik, a vízzel kapcsolatos káresemények a magyar vízgazdálkodásban különösen – de nem kizárólagosan – a *területi vízgazdálkodáshoz* kötődnek. Ezen szakterület kapcsán a NVS világos fejlesztési üzenetet fogalmaz meg: „A területi vízgazdálkodás több, szakmailag sajátos szakterületet fed le (ár- vízmentesítés és -védekezés, síkvidéki vízrendezés, belvízvédekezés, dombvidéki vízrendezés; mezőgazdasági vízgazdálkodás; térségi vízszétosztás, folyógazdálkodás, vízi utak, vízenergia-hasznosítás). Ezek alapinfrastruktúrája jórészt kiépült. Fő problémáikat az okozza, hogy nem hasznosítás-orientáltak, defenzív jellegűek és rugalmatlanok (különösen a klímaváltozás fényében). Vissza-visszatérően milliárdokat fordítunk árvíz- és belvízvédekezésre, elszenvedjük az aszályok ugyancsak milliárdos kárait – főleg azért, mert magunk teremtette jogi, szervezeti, műszaki, területi és finanszírozási akadályai vannak a jóval ésszerűbb és kiszámíthatóbb megelőzésnek. Ezt elsősorban a vízvezetés és a vízhasznosítás összekapcsolása jelenthetné a vízvisszatartás eszközeivel, ami egyben a vízválság elkerülésének legjelentősebb eszköze is (és amihez a térségi vízszétosztás létesítményeinek bővítése és az okszerű terület-használat kell, hogy kapcsolódjék).”⁸⁰ „A jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) vízépítéssel szemben a vízigényt és vízkibocsájtást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás.”⁸¹ Az egyik átfogó céllá a vizek okozta károk megelőzése vált, melynek eszköze az ún. »kockázat megelőző vízkárelhárítás«.⁸² Ennek megvalósításában pedig fontos szerepe lehet egy újragondolt terület-használatnak: „A vízállapotokkal szembeni igények nagyrészt területhasználat formájában jelennek meg. A gazdaság termőterületet akar nyerni az ármentesítéssel; az egyre nagyobb területre kiterjedő településfejlődés koncentrált vízigénnyel lép fel, és ugyancsak koncentráltan zúdítja vissza a használt vizeket. Az üdülőterületek rendezett partokat és stabil vízszinteket igényelnek. A korábban felszínre simuló közlekedési pályák helyett nagy utak, vasutak (töltések, bevágások) átszelik a vízgyűjtőket, alattuk koncentrált vízátervezések vannak, és így tovább... A birtokszerkezet megváltozásával együtt alapvetően megváltozott a vízkárokkal szembeni érzékenység: míg a nagyüzem képes kiegyensúlyozni egyes területrészei között a vízkárokat, a kisbirtokok esetében egész családi gazdaságot vihet csődbe a vízkár. A jelenlegi föld- és vízhasználat egysíkú, nem tölti be megfelelően a táj és társadalom működéséhez szükséges szerepet. Nem ritka az inkább vizek, gyepes és erdők számára alkalmas helyeken a szántóművelés. Ez túlterheli az ár- és belvízvédelmet, valamint folyamatosan csökkenti a stratégiai vízkészleteket... A folyók

⁷⁹ NVS, 14; részletes kifejtésük NVS, 23. oldaltól.

⁸⁰ NVS, 4.

⁸¹ NVS, 5. A jelenlegi vízgazdálkodási rendszer problémafája: NVS, 60. A lehetséges megoldások: NVS, 61–62. A vízgazdálkodás szakterületi célfája 2020-ig: NVS, 75–76.

⁸² NVS, 7.

felé terjeszkedő települések is rontják az árvíz levezetését, és ezeknek a településrészeknek a megvédése árvíz idején rendkívüli erőfeszítést, esetenként a védett értéket messze meghaladó ráfordítást igényel. A fenti összefüggések a vízgazdálkodás és a területhasználatok között a terület és településfejlesztés rendszerében jeleníthetők meg. Célszerű lenne a területfejlesztési tervek vízgazdálkodási fejezetéhez jogszabályban rögzített tartalmi előírásokat tenni.”⁸³

A NVS szerint a megfelelő területi vízgazdálkodást nehezítő legfontosabb három probléma: „[a] A klímaváltozás miatti szélsőségek előfordulási valószínűségének növekedése, miközben a rendszereink nem ezek kezelésére vannak kiépítve. [b] A vízkészletek fokozódóan egyenlőtlen területi és időbeli eloszlása a térségi vízszétosztás létesítményes fejlesztésének évtizedes kiesése miatt, megfelelő létesítmények hiányában egyre nehezebben kezelhető. [c] A területhasználatok (mezőgazdaság, ipar, rekreáció, természetvédelem, településfejlesztés) vízgazdálkodási szempontokat figyelmen kívül hagyó fejlesztései nehezítik az igények kielégítését.”⁸⁴

Az NVS részletesen foglalkozik mindhárom területi vízgazdálkodáshoz kapcsolódó káreseménnyel (árvíz,⁸⁵ belvíz,⁸⁶ aszály⁸⁷) és a települési vízkárelhárítással⁸⁸

⁸³ NVS, 52.

⁸⁴ NVS, 28.

⁸⁵ Az árvíz kapcsán problémaként emeli ki a megfelelő finanszírozás hiányát és azt, hogy „költéses árvízvédekezés finanszírozása a jellemző a megelőzést szolgáló fejlesztések helyett”; NVS, 28–29. „Az országot az évszázados múltra visszatekintő, alapvetően a területvédelmet előtérbe helyező szabályozott vízállapotok jellemzik. A védettséghez hozzáidomult a területhasználat, ezen változtatni csak igen lassan és költségesen lehet. A különböző értékű területek védelmére az »egyenlő biztonság elve« ma még jogszabályi követelmény, természetesen módon elvárt állami szolgáltatás. A szélsőségek gyakoribbá válása, a természetvédelem felértékelődése, a vízhez való hozzáférés az évszázados védelmi rendszer megújítását sürgeti, úgy, hogy az adottságok és a használati elvárások közötti ellentmondások közben kieleződnek.” NVS, 29.

⁸⁶ „[a] Jelentős probléma az állami és helyi, illetve magán vízrendezési feladatkörök egyértelmű lehatárolásának a hiánya. Fontos tisztázni, hogy az öntözővíz szállításánál a megtérülés elvét, míg belvíz elvezetésénél a közérdeket kellene előtérbe helyezni. [b] Jelenleg az állami szerepvállalás szakmailag nem indokolható növekedési időszakát éljük. ...Az állam tulajdonában lévő, így már összesen mintegy 50 ezer km hosszúságú csatorna, vízfolyás és folyó fenntartására, üzemeltetésére jutó források katasztrofálisan alacsonyak (vagyonértékhez mérve mindössze 0,2%). [c] A belvízlevezető rendszerek elvezetés-centrikus kialakítása üzemeltetésük rugalmatlansága, a jogszabályban előírt kényszerelvezetés miatt a természetvédelem, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a gazdaságosság és vízkészlet-gazdálkodás követelményét nem tudják kielégíteni, mint ahogy a jelenlegi területhasználati igényeket és a gazdálkodók sokszor irreális elvárásait sem.” NVS, 30.

⁸⁷ Az aszálykár vonatkozásában az NVS kiemeli, hogy ennek kapcsán „összehangolt ágazatokon átívelő egységes fejlesztési és szabályozási terv nem létezik. Az aszálykár-elhárítás összetett, a mezőgazdasági termelésben a víz hiánya miatt bekövetkező kár elleni tevékenység. Ezzel szemben az öntözés az agrotechnika része. Az aszálykár-elhárítás termésmentés, amelynek az eredményessége a helyes agrotechnika alkalmazá-

is. A települési vízgazdálkodáson belüli csapadékvíz-gazdálkodás kapcsán a NVS az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „A csapadékvíz-gazdálkodás sajátos része a helyi vízkárelhárítás. A hazai települések közül 1000 település síkvidéki 2200 település dombvidéki területen fekszik, és az összes települést figyelembe véve 1700 település két-parti, vagyis olyan, ahol a települést valamilyen vízfolyás metszi, és ki van téve a villámárvizeknek.”⁸⁹

Mind a négy (árvíz, belvíz, aszály, helyi vízkárelhárítás) esetén a NVS generális problémaként veti fel a finanszírozási nehézségeket.⁹⁰ Hasonlóképpen általános problémaként kerül megfogalmazásra: „A víz mint természeti erőforrás felértékelődik, de hiányzik a vízkárelhárítást és a vízhasznosítást összekapcsoló műszaki, jogi, intézményi, finanszírozási feltételrendszer.”⁹¹

A vizes káreseményeket érintően a NVS számos intézkedést fogalmaz meg a legkülönbözőbb témakörökhöz kapcsolatosan: (a) vízvisszatartás vizeink jobb hasznosítása érdekében;⁹² (b) Kockázat megelőző vízkárelhárítás;⁹³ (c) Minőségi víziköz-

sával, az öntözési feltételek megteremtésével, vagyis a megelőzéssel hatékony.” NVS, 36.

⁸⁸ NVS, 36.

⁸⁹ NVS, 40.

⁹⁰ Pl. NVS, 44, 58. Az EU-tagság ugyanakkor sokat segít a helyzet kezelésében: „A közvetlen vízgazdálkodási fejlesztések fő forrásait a 2014–20 közötti időszakban a KEHOP és a VP fejlesztései adják, összesen mintegy, 713 Mrd Ft keretösszeggel...”; NVS, 8. „A KEHOP 1. prioritási tengelyében (a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás) területi vízgazdálkodási fejlesztési feladatokra 283,6 Mrd Ft áll rendelkezésre. A kiemelt projektek súlypontjában a Tisza-völgyi vízgazdálkodás fejlesztése, ezen belül is az ár- és belvízvédelem, a Duna közvetlen árvízvédelmi fejlesztéseinek 2007-ben megkezdett programjának folytatása áll.” NVS, 8–9.

⁹¹ NVS, 58.

⁹² „1.1. Vízvisszatartást támogató jogi és műszaki szabályozási környezet kialakítása: Vízkészletekhez igazodó vízhasználatok ösztönzése. A Natura 2000 és egyéb természetvédelmi előírásokkal való egyeztetéshez fórum teremtése, egyúttal az uniós előírásokon túlmutató szigor felülvizsgálata. Célszerű a Natura 2000 területeken a vízvisszatartás megkönnyítése, ha az nem ütközik valamely pótolhatatlan természeti érték fennmaradásával, a belvízvédkezésben pedig az azonnali és kötelező vízelvezetés jogi kötelezettségének megszüntetése... 1.2 A vizek területen tartását ösztönző szabályozásra és az ehhez alkalmazkodó agrár-gazdálkodási formák támogatására van szükség... 1.7 A VGT2-ben is elő kell irányozni vízvisszatartási intézkedéseket belvízkezelési célból. A cél a karbantartandó csatornák hosszának és a szivattyúzási kényszernek a csökkentése. Erre a feladatra a 2014–2020 közötti tervezési időszakra központi és uniós támogatási forrást kell biztosítani.” NVS, 77–78.

⁹³ „2.1. Az ár- és belvízvédelem felelősségi körének kiterjesztése a vízminőség védelmére és az aszálykezelésre. Egységes vízkár-elhárítási jogszabálysomag kialakítása, amely egyidejűleg a vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmét is lehetővé teszi... 2.2. Helyi jelentőségű közcélú vízellátási művek fogalmának a bevezetése, továbbá a vízfolyások és csatornák fenntartásába a helyi érdekeltek bevonása... 2.3. Az EU árvízi irányelvvel összhangban elkészült árvízi kockázatkezelési (ÁKK) intézkedések rangsorolása és vég-

mű-szolgáltatás (ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás), csapadékvíz-gazdálkodás elviselhető fogyasztói teherviselés mellett;⁹⁴ (d) A vízgazdálkodás gazdaság-szabályozási rendszerének a megújítása;⁹⁵ (e) A vízgazdálkodás stratégiai irányításának a megújítása;⁹⁶ (f) etc.

2. A vízhez kapcsolódó káresemények a vonatkozó joganyagban

A vízhez kapcsolódó káresemények vízpolitikai dokumentumokban történt áttekintését követően rátérünk annak bemutatására a joganyagban. E tevékenységünk során elsőként azon előírásokat igyekszünk számba venni, amelyek egyidejűleg több vízjogi szabályozási csomópont szempontjából is lényegesek (vagyis az egyes szabályozási csomópontok összhangját biztosítani hivatott integratív előírások), majd ezt követően foglalkozunk a víz mint káresemény szabályozási csomópontjának előírásaival.

2.1. A vízhez kapcsolódó káresemények a vízjog integrációját segítő előírásokban

A vízjog integrációját segítő előírásokat az alábbiakban vizsgáljuk mind a nemzeti jog, mind az EU joga, mind pedig a nemzeti joganyagunk szintjén.

rehajtása az egyenlő biztonság és az egyenlő gazdasági kockázatok megvalósítása érdekében...” NVS, 78.

⁹⁴ „4.6. A vízkészlet hosszú távú biztosítása érdekében a víziközmű-feladatokat (ivóvízellátás, szennyvízkezelés) összhangba kell hozni a területi vízgazdálkodással (vízkárelhárítás, vízgazdálkodás). A kezelő szervek összehangolt működésének jogi alapjait meg kell teremteni... 4.8. A csapadékvíz-gazdálkodás tekintetében annak elérése, hogy víziközmű-szolgáltatók láthassák el a feladatot, de külön költségelszámolási és díjképzési rendszer alkalmazásával.” NVS, 79–80.

⁹⁵ „6.3. A gazdálkodói fizetési kötelezettség törvényi keretének megteremtése, a térítésmentes vízgazdálkodási szolgáltatás megszüntetése... 6.4. A felhasznált vízkészlet mérésének megszervezésével az értékalapú vízgazdálkodás, a használó fizet-elv kialakítása a költségvetés kímélése érdekében. A vízkészletjárulék rendszerének átalakítása úgy, hogy közvetlenül finanszírozza a vízügyi felügyeleti, hatósági és igazgatási rendszer költségeit... 6.5. Díjpolitika és díjstruktúra, a díjtámogatási rendszer átalakítása, differenciált hozzájárulás megfizethető és költségmegtérülést is biztosító módon a víziközmű- és a mezőgazdasági vízszolgáltatás területén.” NVS, 80–81.

⁹⁶ „7.1. Komplex vízügyi igazgatási és stratégiai feladatokat ellátó állami irányítás létrehozása a tervezés, a végrehajtás és a felelősség integrálása egy szervezetbe... 7.2. Az ágazat pozicionálása a kormányzatban, annak a sajátosságnak figyelembevételével, hogy a vízügyi szolgáltatás és a vele szemben támasztott igény minden területét érinti a gazdaságnak, de nem választhatók szét az igénykielégítést megalapozó és végrehajtó szakmai és gazdasági munkák és döntések. Az operatív vízgazdálkodási feladatok áttelepítése a Környezetvédelmi törvényből a Vízgazdálkodási törvény hatálya alá... 7.3. A hatósági tevékenység megerősítése (a jogkövető magatartás kikényszerítése az engedélyekben szereplő előírások betartásának fokozott ellenőrzésével és megfelelő szankciókkal, az illegális vízkivételek legálissá tétele vagy megszüntetése, áttekinthető engedélyezési gyakorlat)... 7.8. A vízminőségi kárelhárítás és a kármegelőzés és a védekezési irányítás egységes jogszabályi rendszerének kialakítása.” NVS, 81.

2.1.1. Nemzetközi jog

A vízgazdálkodást és vízvédelmet illetően Magyarország kitettsége más országoknak egyértelműen megállapítható: „A kifolyó vizek 95%-a külföldről érkezik, tehát az alvízi jellegből származó kiszolgáltatottságunk mind mennyiségi, mind minőségi szempontból igen nagy...”.⁹⁷ „Minden, ami felettünk történik, tükröződik a Dunában, legyen az a víz minősége, mennyisége, hordaléka, vagy élővilága...”.⁹⁸

Az átfogó, integratív vízjogi nemzetközi előírások közül mind a többoldalú, mind pedig a kétoldalú megállapodások között találhatunk olyanokat, amelyek érintik a vízhez kötődő káreseményeket.

A többoldalú megállapodások közül jelentőségénél fogva kiemelkedik a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó 1992-es Helsinki Egyezmény*⁹⁹ (továbbiakban: Helsinki Egyezmény). A Helsinki Egyezményt korábbi munkáinkban¹⁰⁰ már részletesen is elemeztük, jelen tanulmányban pusztán arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy az ÁKI szabályozását az árvíz kockázatok kezelésével kapcsolatos nemzetközi alapelvekkel összhangban alakították ki, amely forrásaként az uniós jogalkotó elsősorban a Helsinki Egyezményt jelöli meg.¹⁰¹

Az árvízi és belvízi védekezés viszonylatában viszonylag részletes szabályokat tartalmaznak azon vízgazdálkodás tárgyköréhez kapcsolódó *kétoldalú nemzetközi megállapodások*, amelyeket Magyarország kötött meg a vele szomszédos országokkal.¹⁰²

2.1.2. EU-jog

Az uniós jog integratív előírásai közül kiemelkedik a VKI,¹⁰³ amelynek, mint fentebb erre hivatkoztunk, komoly kötődése van az egyes vízhez kapcsolódó káreseményekhez: az egyes káresemények vonatkozásában ez a kötődés eltérő; míg például az aszály vonatkozásában¹⁰⁴ ez a kapcsolat szorosabb, addig árvíz vonatkozásában szükség volt az ÁKI elfogadására ahhoz, hogy hatékonyabban megvalósuljon az árvizek elleni határokon átívelő védekezés.

⁹⁷ NVS, 22.

⁹⁸ NVS, 21.

⁹⁹ Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára* vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről; az EU jogában a 95/308/EK tanácsi határozattal hagyták jóvá.

¹⁰⁰ Pl. SZILÁGYI: *Vízjog*, 96–102.

¹⁰¹ ÁKI, Preambulum (6).

¹⁰² Részletes elemzésükről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 102–105.

¹⁰³ Részletes elemzéséről lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 133–140.

¹⁰⁴ GWP: i. m. 13. és következő oldalak.

2.1.3. A magyar jog

A nemzeti jogunk kapcsán a NVS számos fontos megállapítást tartalmaz, amelyek megszívlelendők a magyar joganyag továbbfejlesztése esetén. A NVS sürgeti például egy olyan joganyag kialakítását, amely segít összekapcsolni a vízkárelhárítást és a vízhasznosítást¹⁰⁵: „A vízgazdálkodás jogszabályainak átláthatósága és hatékonyabbá tétele érdekében 2017 év végéig szükséges és lehetséges az egységes jogszabálycsomagok kialakítása, deregulációval egybekötve az országos vízgazdálkodási követelmények, a vízkárelhárítás, a vízkészlet-gazdálkodás területein. Ennek keretében felülvizsgálni szükséges a terület- és településfejlesztési tervezés, valamint a vízgazdálkodás összhangjának szabályait. A tervezés – mint az irányítás eszköze – megújítása érdekében készüljenek el az alapvető vízgazdálkodási tervek (vízgyűjtő-gazdálkodási terv, árvízkezelési tervek, nagyvízi mederkezelési tervek) összhangjának és hatékony végrehajtásának a biztosítására az országos vízgazdálkodás-fejlesztési terv kidolgozásának és bevezetésének alapelvei.”¹⁰⁶

I. Számos olyan jogi norma van, amely a magyar jogrendszerben az egyes vízjogi szabályozási csomópontok közötti összhang biztosítására (is) hivatott. Ezek közül a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

I.1. Az *Alaptörvénynek* már számos olyan előírásával foglalkoztunk, amelyek például a vízzel való rendelkezés¹⁰⁷ vagy a víz mint környezeti elem védelme,¹⁰⁸ vagy éppen a víz mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya¹⁰⁹ elnevezésű szabályozási csomópontokra vonatkoztak. Jelen tanulmányban azonban ezeken túlmenően az *Alaptörvény* azon rendelkezéseire kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek a vízhez kapcsolódó káreseményekhez kötődnek. Így érdemesnek tartjuk kiemelni az *Alaptörvény* 53–54. cikkeit, valamint a XXXI. cikk (5)–(6) bekezdését. Az előbbi a veszélyhelyzetre vonatkozó előírásokat foglalja magában. Az *Alaptörvény* rendelkezése szerint (53. cikk) a „Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be”. A vizekhez kapcsolódó káresemények (pl. árvizek) alkalmasak lehetnek arra, hogy esetükben veszélyhelyzetet hirdessenek ki. Az *Alaptörvény* XXXI. cikkének (5)–(6) bekezdése ezen túl arról rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára katasztrófavédelmi feladatok ellá-

¹⁰⁵ NVS, 58.

¹⁰⁶ NVS, 10.

¹⁰⁷ Lásd SZILÁGYI: *A vízjogi szabályozási csomópontok...*, 40–43.

¹⁰⁸ Lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 141–142.

¹⁰⁹ Itt különösen a vízhez való jog tárgykörében született kutatási eredményekről lásd SZILÁGYI: *Vízhez való jog, ábránd vagy immáron valóság?*, in: *MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport „kozjavak.hu” c. blogján megjelent közlemény*, 2015. IX. 13., 34–36. (2016. VI. 26.)

<http://www.kozjavak.hu/hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag-ii>

tása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő, s hogy a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – szintén sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető. Az Alaptörvény 53–54., illetve XXXI. cikkei alapján kerültek sarkalatos törvényi rendelkezések a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvényünkbe (Katvédtv.), amelynek részletesebb bemutatására alább vállalkozunk.

I.2. A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényünk (Léttv.) több vízjogi szabályozási csomóponthoz tartozó létesítményt is azonosít, illetve rendel el kiemelt védelmüket a terrortámadásokkal szemben.¹¹⁰ Ezek között találjuk az árvízi védműveket és gátakat is.¹¹¹

I.3. A környezetvédelmi előírások, beleértve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt (Kvt.), szintén több vízjogi szabályozási csomópontot érintenek, köztük a vizekhez kapcsolódó káreseményekkel szembeni védekezés témakörét is: Nemzeti joganyagunkban maga a Kvt. (18. §) rendelkezik arról, hogy Magyarországnak el kell készítenie a saját VGT-jét. Hasonlóképpen a Kvt. (38/A. §) nevesíti állami feladatként a meteorológiai tevékenységgel összefüggésben az árvíz- és belvízvédelemhez szükséges meteorológiai adatok gyűjtését, információk szolgáltatását. A környezethasználat feltételeinek és hatósági engedélyezésének legfontosabb jogszabályi alapjait is a Kvt. (66. §) tartalmazza, nevesítve többek között azt, hogy mely esetben szükséges környezetvédelmi engedély, és mikor egységes környezethasználati engedély (eke). Mindezek kapcsán a Kvt. (66. §) hozzáteszi, hogy „törvény... a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése keretében megvalósuló árvízvédelmi létesítmények tervezésével, építésével összefüggő környezethasználat esetében a hatósági engedélyezésre eltérő szabályokat állapíthat meg”. A környezetvédelmi előírásokban a vízhez kötődő káresemények (különösen árvíz és belvíz) elleni védekezés leginkább akként jelenik meg, mint amelynek során fokozottan oda kell figyelni a környezet egészének védelmére. Ennek szemléletes példája a környezeti hatásvizsgálat és az eke részletszabályainak megállapítása szempontjából jelentős 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, amely például¹¹² az *állandó árvízvédelmi művek* esetén, kiváltképp ha azokat országos jelentőségű vé-

¹¹⁰ Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI: A vízgazdálkodás létfontosságú rendszereinek biztonságpolitikai védelme és a magyar vízjog, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII, 2015, 354–366.

¹¹¹ Léttv. 3. mellékletének 33–37. pont.

¹¹² Lásd még: Vizek kártételei elleni védelem és védekezés célját szolgáló közcélú vízellátási létesítmények építéséhez szükséges ásványi nyersanyagot biztosító anyagnyerő hely védett természeti területen, Natura 2000 területen; 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 19. a) pont. Vö. 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 35. pont (vízátvezetők), 3. számú melléklet 81. (vízátvezetés), 122. (tározók), 125. (állóvízszabályozás), 126. (folyószabályozás és csatornázás), 127. (vízfolyásrendezés) pontok.

dett természeti területen tervezik létesíteni,¹¹³ környezeti hatásvizsgálat-készítési kötelezettséget állapítanak meg.

I.4. A vizekhez kötődő káresemények vonatkozásában kiemelkedő jelentőségűek a vízgazdálkodási előírások, és közülük is a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.).¹¹⁴ A Vgtv. hatálya egyértelműen kiterjed „a vízkárok elleni védelemre és védekezésre” (1. §). A Vgtv. fontos *fogalmi meghatározásokat* tartalmaz a vizekhez kapcsolódó káresemények vonatkozásában, amelyek közül jelentőségüknél fogva kiemelkedik:¹¹⁵ a *vízkár* (a vizek többletéből vagy hiányából származó kár), a *vízkárelhárítás* (a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett tevékenység), *nagyvízi meder* (a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít), illetve a *védmű* (a vizek kártételei elleni védekezéshez szükséges vízilétesítmény) fogalma. A Vgtv. *állami feladatként* (2. §) nevesíti mind a vízkár-elhárítási tevékenység szabályozását (a vízgazdálkodásért felelős miniszter útján), mind pedig annak szervezését, irányítását, ellenőrzését és a helyi közfeladatokat meghaladó védekezést (vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter útján), és a *települési önkormányzatok feladataként* (4. §) a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést. A Vgtv. (7. §) rendezi a költségviselés szabályait is, amely szerint: (a) Az állami tulajdonban lévő, valamint bizonyos esetekben (6/A. §-ban meghatározott) állami üzemeltetésbe és fenntartásba kerülő (pl. belvízelvezetési) vizek és vízilétesítmények üzemeltetésének és fenntartásának költségeit a közérdek mértékéig a központi költségvetés útján kell biztosítani; a törvény ezek között említi a vizek kártételeinek megelőzését, mérséklését, valamint az elsőrendű árvízvédelmi létesítmények fejlesztését-fenntartását, azokon a védekezés ellátását, az árvízmentesítést – ha az kettőnél több települést érint –, a védelmi szakfelszerelés karbantartását-fejlesztését. (b) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő vizekről és

¹¹³ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 47. pont. Az esetben, ha az állandó árvízvédelmi mű létesítése vízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló jogszabály a védőövezeten nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén és települési belterületen történik, akkor csak a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően kötelezett környezeti hatásvizsgálatra e tevékenység; 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 102. pont.

¹¹⁴ Lásd még például a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendeletet, a vízkárelhárítási célú tározók létesítésére, az érintett ingatlanok használatára és a kártalanítási eljárásra vonatkozó szabályokról szóló 146/2011. (VII. 27.) Korm. rendeletet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendeletet.

¹¹⁵ Pl.: a vízkár, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, nagyvízi meder, nagyvízi meder kezelés, árvízi lefolyási sáv vagy éppen a védmű, elsőrendű árvízvédelmi vízilétesítmény, árvízi tározó, belvíztározó; lásd Vgtv. 1. sz. melléklet 1., 5., 12. a–b), 17., 28., 30., 34. a–b) pontjait.

vízilétesítményekről a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával, illetve a külön törvényben szabályozott vízitársulat útján lehet gondoskodni; az e körbe tartozó feladatként kerül nevesítésre a vizek kártételeinek megelőzése, mérséklése, a belvízelvezető művek létesítése-fenntartása és a belvízvédekezés végrehajtása, a település belterületén a patakok, csatornák áradása, továbbá a csapadék- és egyéb vizek kártételének megelőzése, a kül- és belterületen a patakszabályozás, árvízvédelmi létesítmények építése-fenntartása, az árvízmentesítés, az árvízvédekezés szervezése-irányítása-végrehajtása, a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése. A Vgtv. előírásai szerint (8. §) a közérdek mértékét meghaladó, illetve a 7. §-ban nem említett tevékenység – vízimunka, vízilétesítmény építése – többletköltségeit az igénylők kötelesek megtéríteni. Amennyiben van vízitársulat,¹¹⁶ akkor a területi közcélú vízilétesítmények, illetve a közcélú vízimunkák költségeit a vízitársulat tagjai külön törvény szerint, vízitársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni (közcélú érdekeltségi hozzájárulás).

A Vgtv. önálló, VI. – *A vizek kártételei elleni védelem és védekezés* címet viselő – fejezete (16–19. §) számos ÁKI-val összefüggő kérdést rendez. A Vgtv. előírásai alapján (bizonyos értelemben megismételve a Vgtv. 2., 4., 7. és 8. §-aiban írtakat) a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekeltek kötelezettsége.¹¹⁷ A VI. fejezet részletesen szabályozza (16. §) a vízügyi igazgatási szervek (vízügyi igazgatóságok) feladatait – köztük azt is, hogy e szervek felelősek a helyi önkormányzatok és a vízitársulatok vízkár-elhárítási tevékenységének szakmai irányításáért –, valamint a helyi önkormányzatok kapcsolódó feladatait; a Vgtv. elvi szinten tisztázza, hogy a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe nem tartozó tevékenységek ellátása az érdekelt tulajdonosok, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használók feladata. A megelőzés elvével összhangban (Vgtv. 17. §) a folyók mentén és az azokba torkolló vízfolyások, csatornák visszatöltésezett szakaszain az árvízvédelmi műveket, továbbá a folyók nagyvízi medrét vagy az árvízvédelmi műveket keresztező vagy a nagyvízi mederben elhelyezkedő építményt, vezetéket vagy egyéb létesítményt a vízgazdálkodásért felelős miniszter által rendeletben megállapított mértékadó árvízszintek figyelembevételével kell megtervezni-megvalósítani.

¹¹⁶ A vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényről lásd: SZILÁGYI: Megjegyzések a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVIII/1, 2010, 491–502; a korábbi szabályozásról lásd BARTA Judit: A vízgazdálkodási társulat, in: BARTA Judit et al.: *Speciális társaságok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2003, 299–320.

¹¹⁷ Ehhez kapcsolódóan lásd: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről*, 1107. számú jelentés, 2011. május.

A Vgtv. felhatalmazása alapján (21–21/E. §) az ingatlan fekvése szerint illetékes vízügyi hatóság határozhat egy ingatlan vagy annak része vízkárelhárítási célú tározóvá történő kijelöléséről. A Vgtv. sajátos szabályokat állapít meg a nagyvízi medrek,¹¹⁸ parti sáv és védősáv esetében (24. §), az ingatlan tulajdonosának, illetve használójának tűrési kötelezettségére, illetve kártalanítására vonatkozóan (25–26. §). Mindezekén túl, ha a vizek kártételeinek elhárítása, a károk megelőzése azt egyébként szükségessé teszi, a vízügyi hatóság a vízhasználót vagy azt, aki a vízviszonyokba jogellenesen beavatkozott a káros, illetve a károsodás veszélyével fenyegető állapot megszüntetésére, a szükséges vízimunka elvégzésére vagy meghatározott módon történő gyakorlására kötelezheti (32. §).

II. A magyar joganyagban meghatározó szerepet töltenek be a *vízügyi és vízvédelmi intézményrendszer*¹¹⁹ vonatkozó előírások. Mivel korábbi írásainkban¹²⁰ a szervezetrendszerrel már foglalkoztunk, ezért jelen részben pusztán arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy azt a kelletténél gyakrabban változtatják,¹²¹ és jelen formájában még mindig nagyon töredezett, amely miatt pedig indokolt lenne a vízügyi és vízvédelmi intézményrendszer további koncentrációja.¹²²

2.2. A vízhez kapcsolódó káresemények a víz mint káresemény szabályozási csomópont előírásaiban

A vízhez kapcsolódó káresemények különösen az alábbi nemzetközi, uniós és magyar szabályozási csomópont-specifikus normákban jelennek meg.

¹¹⁸ Így pl. a nagyvízi mederben történő építmény-elhelyezés szabályai, v. mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatásának szabályai. Hasonlóképpen fontos, hogy a folyók nagyvízi medrére vonatkozóan kezelési tervet kell készíteni (miniszteri rendeletben), amely a nagyvízi mederben tevékenységet folytatókra kötelező; Vgtv. 24. §. A nagyvízi mederkezelési tervekről – elkészítéséről: 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet rendelkezik a nagyvízi medrekre vonatkozó tervek elkészítéséről; kapcsolódik még: 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet & 178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet – lásd VGT II, 583–584.

¹¹⁹ „A víz közcélúsága és kiszolgáltató helyzetünk miatt hazánkban hagyományosan igen nagy az állami felelősség és feladatvállalás. Kiemelkedően fontos tehát, hogy a folyamatok kézben tartására szakmailag alkalmas, erőforrásokkal kellően ellátott, konjunktúrális hatásoktól mentes, stabil vízügyi intézményrendszerünk legyen.” NVS, 1.

¹²⁰ Pl. SZILÁGYI: *Vízjog*, 145–146, 217–220.

¹²¹ Az átszervezési folyamat egyes lépéseinek summázataról lásd *MTA-Vízstratégia*, 293–294, valamint PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés, *Jogtudományi Közöny* 2007/5, 205–215.

¹²² NVS, 5–6, 10, 42–43. Érdekes aspektusa továbbá a kérdésnek, hogy „az állami szervek közül a vízügyben dolgozik a legtöbb (évszaktól függően 15–20 ezer fő) közfoglalkoztatott”; NVS, 6; lásd még JAKAB Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: *Szociális jog I.* (szerk.: JAKAB Nóra et al.), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013, 63–66.

2.2.1. A nemzetközi jog

A nemzetközi joganyagban – témánk szempontjából – kiemelést érdemel az ENSZ 1992-es sivatagosodás és aszály elleni egyezménye (UNCCD)¹²³: „Az Egyezményben megfogalmazott definíció szerint a »sivatagosodás a különböző tényezők, köztük az éghajlat-ingadozások és az emberi tevékenység okozta földterület degradációt jelenti az arid, a szemi-arid és a száraz szub-humid területeken...« Magyarország »érintett« országnak számít, mivel területének nagy része a szemi-arid, illetve szub-humid éghajlati övhöz tartozik... Az Egyezmény szerint a csatlakozó országoknak koordinálniuk kell erőfeszítéseiket és ki kell dolgozniuk egy minden összefüggésre kiterjedő, hosszú távú stratégiát a sivatagosodás és az aszály elleni küzdelemre.»¹²⁴ „Az Egyezmény öt regionális végrehajtási melléklet... keretében tárgyalja az eltérő társadalmi-gazdasági és természet-földrajzi feltételekkel rendelkező országok problémáit. Magyarország 2011-től az Észak-Mediterrán Annex tagja... 2007-ben fogadták el az Egyezmény 2008–2018 közötti megvalósításának tízéves stratégiáját. A Részes Feleknek cselekvési programjaikat és kapcsolódó tevékenységüket össze kell hangolniuk a Stratégiával».¹²⁵

2.2.2. Az Európai Unió joga

A vizekhez kapcsolódó káreseményekre tekintettel az EU-jog több előírása is említhető: Egyrészt ki kell emelni az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozatát az *uniós polgári védelmi mechanizmusról*, amely mozgósítja a tagállami támogatást és segítségnyújtást súlyos vészhelyzetek, többek között árvizek esetén, s nem mellesleg fontos fogalmi meghatározásokat is tartalmaz a témákra vonatkozóan.¹²⁶ Másrészt foglalkoznunk kell az *Európai Unió Szolidaritási Alapjának* létrehozásáról szóló 2012/2002/EK tanácsi rendelettel is, amely alapján „súlyos katasztrófa esetén lehetőség van a gyors pénzügyi támogatás odaítélésére... Ugyanakkor az alap csak vészhelyzeti műveletek esetében avatkozhat be, a vészhelyzetet megelőző fázisokban nem».¹²⁷ Az EU Szolidaritási Alapjának felhasználására már sort került vízhez kapcsolódó káresemény kapcsán.¹²⁸ Végezetül pedig

¹²³ Az egyezményhez történő csatlakozásról lásd: a 47/1999. (VI. 3.) Országgyűlési határozatot. Az egyezmény kihirdetéséről lásd: 2003. évi CVII. törvény *A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára* ENSZ Egyezmény kihirdetéséről.

¹²⁴ NAS, 4.

¹²⁵ NAS, 5. „Magyarország 2002 és 2006 után 2010-ben nyújtott be nemzeti jelentést... A következő jelentésre 2012-ben kerül sor, melyben első alkalommal kell majd a Részes Feleknek hatásmutatókat (impact indicator) alkalmazniuk»; NAS, 5.

¹²⁶ Az előzményét képező 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozatot hivatkozva az ÁKI Preambulum (7) pontja.

¹²⁷ ÁKI Preambulum (8) pontja.

¹²⁸ Így például a 2008-as ciprusi aszály idején; COM(2012) 672, 5. Érdekességképpen: Magyarország a 2012. szeptember 24. napjára eső európai uniós tanácsülésen egy olyan tervezetet kívánt előterjeszteni, amelynek lényege, hogy az EU a szolidaritási alapjából

magát az ÁKI-t kell kiemelni, amelyről alább a következőket tartjuk fontosnak megemlíteni.¹²⁹

Mint egy korábbi fejezetben utaltunk rá, az ÁKI a vizekhez kapcsolódó káresemények közül az árvízre¹³⁰ koncentráltan tartalmaz előírásokat. Az ÁKI alapján a tagállamoknak első lépésben a már rendelkezésre álló vagy könnyen levezethető információk alapján 2011. december 22. napjáig előzetes árvíz-kockázati értékelést kellett végezniük (ÁKI 4. cikk). A nemzetközi vízgyűjtő kerületek vagy a más tagállamokkal közös igazgatási egységek esetében a tagállamok biztosítják, hogy a vonatkozó információk cseréje az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságok között végbemenjen [ÁKI 4. cikk (3) bek.; ÁKI 5. cikk (2) bek.]. A tagállamoknak árvíz-veszélytérképeket és árvíz-kockázati térképeket kellett készíteniük 2013. december 22. napjáig (ÁKI 6. cikk), a más tagállamokkal közös területek vonatkozásában pedig egy előzetes információcserére irányuló kötelezettség áll fenn [ÁKI cikk 6. cikk (2) bek.]. Az elkészült térképek alapján a tagállamoknak az ÁKI-val összhangban megállapított célkitűzések elérését szolgáló intézkedéseket magába foglaló árvíz-kockázat-kezelési tervet kellett készíteniük és közzétenniük 2015. december 22. napjáig (7. cikk). Ezen árvíz-kockázat-kezelési terv elfogadása az ÁKI első végrehajtási ciklusának az elejét is jelöli, ugyanis az árvíz-kockázat-kezelési tervet – hasonlóan az előzetes árvíz-kockázat-értékeléshez és az árvíz-veszély- és az árvíz-kockázati térképekhez – hatévente kell felülvizsgálni (ÁKI 14. cikk).

A valamely tagállamban kialakított árvíz-kockázat-kezelési tervek a szolidaritás érdekében nem tartalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek kiterjedésüknél és hatásuknál fogva jelentősen növelik az árvíz-kockázatot az ugyanazon vízgyűjtőbe vagy részvízgyűjtőbe tartozó alvízi vagy felvízi más országokban, kivéve, ha ezek összehangolt intézkedések és az érintett tagállamok egymás között megegyeztek a megoldásban [ÁKI 7. cikk (4) bek.; lásd még ÁKI 8. cikk]. A teljes egészében az EU területén belül elhelyezkedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében a tagállamok biztosítják a koordinációt azzal a céllal, hogy a nemzetközi vízgyűjtő kerület

nyújtson gyorssegélyt az aszályal érintett gazdálkodóknak, illetve hogy az EU fontolja meg a környezetvédelmi előírásainak ideiglenes felfüggesztését esetükben; www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere (2012. IX. 21.)

¹²⁹ Az ÁKI elemzéséről lásd még: NVS, 50–51; A szakirodalmi vonatkozások tekintetében lásd KÁRMÁN István: *EU Árvízi Irányelv*. Konferenciacikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* c. konferencia; PADÁNYI József: *A Magyar Honvédség lehetőségei és korlátai az árvízi védekezésben*. Konferenciacikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* c. konferencia.

¹³⁰ „»Árvíz«: a rendes körülmények között vízzel nem borított földterület ideiglenes víz alá kerülése. Ez magában foglalja a folyókból, hegyi patakokból, a földközi-tengeri időszakos vízfolyásokból származó árvizet és a tengerparti területeken a tengerből származó árvizet, a szennyvízrendszerekből származó árvizet azonban kizárhatja”; ÁKI 2. cikk 1.; lásd még az árvíz-kockázat fogalmát tartalmazó 2. cikk 2. pontját.

szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvízkezelési terv vagy árvízkezelési tervcsomag készüljön. Amennyiben ilyen tervek nem készülnek, a tagállamoknak a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek legalább a saját területükre eső részére kiterjedő, amennyire csak lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt árvízkezelési terveket kell kidolgozniuk [ÁKI 8. cikk (2) bek.].¹³¹ Ha egy tagállam olyan problémát tár fel, amely hatással van vizei árvízkezelésének kezelésére, de maga nem tudja azt megoldani, tájékoztathatja a problémáról a Bizottságot és bármely érintett tagállamot, és javaslatokat tehet a megoldásra [ÁKI 8. cikk (5) bek.].

Az ÁKI-ban több előírás is van, amely azt hivatott biztosítani, hogy az ÁKI és az ÁKI alapján készített tervek, térképek összhangban legyenek a VKI-vel (ÁKI 9. cikk). A VKI és ÁKI közötti összhang vonatkozásában érdekesnek tartjuk ugyanakkor az ÁKI preambulumban (lényegében indoklásában) található azon (19) pontot, amely röviden kitér a VKI költségmegtérülés elvére is: „A víztesteknek a fenntartható emberi tevékenységek különböző formáit szolgáló többcélú felhasználása (pl. árvízkezelés, ökológia, belvízi hajózás vagy vízenergia) esetében és az ilyen felhasználás víztestekre gyakorolt hatására vonatkozóan a 2000/60/EK irányelv egyértelmű és átlátható folyamatot állapít meg az ilyen felhasználások és hatások szabályozására, beleértve a »jó állapot« vagy a »nincs állapotromlás« célkitűzéseitől való lehetséges mentesítéseket annak 4. cikkében. A 2000/60/EK irányelv 9. cikke rendelkezik a költségek megtérüléséről.” Mindezek kapcsán egyrészt meg kell jegyezzük, hogy a (19) pont, költségmegtérülés elvét említő utolsó mondata nem egészen világos, hogy milyen kontextusban áll az ÁKI-val, másrészt pedig az árvízvédekezés és költségmegtérülés elvének kapcsolatát és annak értelmezését illetően magunk továbbra is az Európai Unió Bíróságának vonatkozó joggyakorlatát¹³² tartjuk fontos kiindulási alapként.¹³³

2.2.3. A hazai jogszabályok

Tanulmányunk jelen részében alapvetően három normacsoporttal kívánunk foglalkozni. Egyrészt a vizekhez kapcsolódó súlyos káreseményekre is kiterjedő katasztrófavédelmi előírásokkal, másrészt az ország egy meghatározott részére koncentráltó Vásárhelyi-tervvel, harmadrészt pedig a bekövetkező károk vagyoni reparációja

¹³¹ Az EU határain túlra kiterjedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében, „a tagállamok a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvízkezelési terv vagy árvízkezelési tervcsomag készítésére törekednek; amennyiben ez nem lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek a területükön elhelyezkedő részeire a (2) bekezdést kell alkalmazni”; ÁKI 8. cikk (3) bek.

¹³² C-525/12. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság*, 2014. szeptember 11. ítélet. Lásd továbbá az ítélet értelmezését nagyban segítő fötanácsnoki indítványt.

¹³³ Ennek elemzéséről lásd SZILÁGYI: Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében, in: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: SZALMA József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 212–226.

szempontjából kiemelt jelentőségű mezőgazdasági kockázatkezelő rendszerrel. Fontos megemlíteni, hogy mindazon intézményekkel és a jogi szabályozásukkal, amelyek elsődleges célja a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése (pl. mezőgazdasági vízszolgáltatások,¹³⁴ mezőgazdasági öntözés) korábbi tanulmányainkban¹³⁵ már többször is foglalkoztunk, ezért ezek ismertetésétől jelen tanulmány keretei között eltekintünk.

I. Amennyiben a vizekhez kapcsolódó káresemények súlyos helyzetet teremtenek, akkor felvetődhet a katasztrófavédelmi előírások, különösen a korábban hivatkozott Katvédtv. alkalmazása. A 2011-ben elfogadott új szabályozás fontos *fogalmakat* határoz meg a víz mint káresemény elnevezésű vízjogi szabályozási csomópont viszonylatában.¹³⁶ A Katvédtv. katasztrófa elleni védekezés irányítására (5–19. §) illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szervre (22–24. §) vonatkozó előírásai között¹³⁷ megtaláljuk a *nemzetközi együttműködésre*¹³⁸ vonatkozó előírásokat [23. § (5) bek.] is. A Katvédtv.-nek lényeges részét képezik a felkészüléssel és a védekezés költségeivel foglalkozó részei (lásd különösen a 73. §-tól kezdődő előírásokat). A Katvédtv.-nek, mint korábban utaltunk rá, több része is sarkalatosnak minősül (lásd erről a 86. §-át). Így a polgári védelmi szervezettel kapcsolatos rendelkezései (52–72. §) vagy a *katasztrófaveszély*¹³⁹ és veszélyhelyzetre (fogalmáról lásd az Alaptörvénynél írtakat) vonatkozó előírások közül a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályai (44–51. §). Utóbbiak között számos, vízhez köthető esemény került nevesítésre (44. §) expressis verbis mint *veszélyhelyzet*; így például: (a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, mint amilyen: (a1) *árvízvédekezés* során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget, (a2) *belvízvédekezés* során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit; (b) egyéb eredetű veszély, mint amilyen a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavara,

¹³⁴ Lásd még, mint kapcsolódó tanulmányokat:

http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/BIO_Water%20savings%20in%20agriculture_Final%20report.pdf (2016. VI. 1.);

http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/agriculture_report.pdf (2016. VI. 1.)

¹³⁵ Lásd például SZILÁGYI: A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról, *Miskolci Jogi Szemle* 2015/1, 33–51; SZILÁGYI: Az EU és Magyarország vízstratégiaja: Elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXI, 2013, 475–497.

¹³⁶ Lásd például a Katvédtv. 3. § 5. (*katasztrófa*), 11. (*kockázat*), 24. (*veszély*) etc. pontjait.

¹³⁷ A katasztrófavédelem kapcsán lásd még a JNO: 656-2/2010. sz. véleményét.

¹³⁸ Meghatározásáról: Katvédtv. 3. § 17–18. pontok.

¹³⁹ „Olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot”; Katvédtv. 3. § 9. pontok.

melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott; (c) etc. Mind az árvíz, mind a belvíz esetén a fent ismertetett módon került meghatározásra az a határ, amikor a Vgtv.-ben védekezésre rendelt szervezetek tevékenységébe immáron bekapcsolódik a katasztrófavédelmi tevékenység is.¹⁴⁰

II. Korábbi munkánkban már foglalkoztunk a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése*) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvénnyel,¹⁴¹ és jelen tanulmányban is érintettük már. Itt talán csak arra utalnék, hogy sok szakértő kissé „árvízi védekezés-hangsúlyosnak” itéli a végső soron elfogadott dokumentumot, és hogy az elfogadott változat a szükségeshez képest kevésbé komplex szemléletű.

III. A téma komplexitását szemléltetendő, jelen részben röviden még utalunk a vizek kártételei és a mezőgazdaság kapcsolatára, ezen belül is hazánk új *mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerére*.¹⁴² A rendszer két pilléren alapul: egyrészt a Nemzeti Agrárkár-enyhítési Rendszeren, másrészt pedig a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatáson.¹⁴³ Az első pillérbe tartozó agrárkár-enyhítő rendszerben a törvényben meghatározott mezőgazdasági terület esetén kötelezően tagsággal bírnak a mezőgazdasági termelők.¹⁴⁴ A kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelők ezt követően kötelesek kárenyhítési hozzájárulást fizetni, amelyet az állam kiegészít.¹⁴⁵ E mezőgazdasági termelők az agrárkár-megállapító szerv által igazolt (meghatározott mértékű hozamcsökkenésű, illetve hozamértékcsökkenésű¹⁴⁶) mezőgazdasági kár esetén jogosulttá válnak kárenyhítő juttatás igénybevételére.¹⁴⁷ A mezőgazdasági időjárás kockázatok közül (jégesőkárr, vihar, fagykár etc.)¹⁴⁸ számos közvetlenül is kapcsolatba hozható a vizekkel; így az

¹⁴⁰ A katasztrófavédelmi szervezet és a vízkárelhárítási szervezet közötti összhang fontosságát hangsúlyozza *MTA-Vízstratégia*, 42–43.

¹⁴¹ Lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 53–54.

¹⁴² A rendszer jogszabályi alapja kapcsán lásd: a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatásról szóló 19/2014. (X. 29.) FM rendelet, a kárenyhítési hozzájárulás megfizetésével, valamint a kárenyhítő juttatás igénybevételevel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 27/2014. (XI. 25.) FM rendelet. A rendszer elemzéséhez lásd még: NAS, 49–52.

¹⁴³ Lásd CZERVÁN György: *A vízgazdálkodási kihívások agrárgazdasági vetületei*, Budapest, 2012. április 24. 11–16.

www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/celkeresztben-a-vizgazdalkodas (2012. IX. 7.)

¹⁴⁴ 2011: CLXVIII. tv. 6. §.

¹⁴⁵ 2011: CLXVIII. tv. 7. § (1) bek.

¹⁴⁶ 2011: CLXVIII. tv. 2. § 12. és 13. pontok.

¹⁴⁷ 2011: CLXVIII. tv. 11, 14. §.

¹⁴⁸ 2011: CLXVIII. tv. 2. § 7. és 21. pontok.

aszálykár, a belvízkár,¹⁴⁹ a felhőszakadaskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.¹⁵⁰ Ezek közül néhány esetben¹⁵¹ (aszálykár, mezőgazdasági árvízkár) a kár bekövetkezése kapcsán a miniszternek közleményt is kell adnia. Az aszálykár esetében mindez például azzal indokolható, amire már korábban is utaltunk, nevezetesen hogy aszályt¹⁵² nagyon nehéz jogilag bizonyítható módon meghatározni (pl. mikortól kezdődik, meddig tart, a bekövetkezett kár milyen fokban tulajdonítható az aszálynak etc.). A mezőgazdasági árvízkár¹⁵³ esetén az Európai Bizottság irányában van egy bejelentési kötelezettségünk, amely kapcsán a Bizottságnak a mezőgazdasági árvízhelyzet megállapítását jóvá kell hagynia. A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer második pillére a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatás. A rendszerben három típusba (A, B, C) sorolják a mezőgazdasági biztosítási szerződéseket,¹⁵⁴ és a rendelkezésre álló pénzügyi források alapulvételével elsőként az A, majd a B, végül a C típusú szerződések után fizetnek támogatást. Az A és C típusú szerződések biztosítási kárai között szerepel az aszálykár, a felhőszakadaskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.¹⁵⁵ A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer jól szemlélteti azt, hogy a vízzel kapcsolatos káresemények kiküszöbölésére a modern állam milyen komplex – a konkrét védekezési munkákon túlmutató – rendszereket hozott létre.

3. Következtetések

Mint a fenti tanulmány érdemi részéből kitűnik, vízpolitikai, illetve vízjogi értelemben a vízhez kapcsolódó káresemények köre általánosságban nem ragadható meg kizárólagos jelleggel, abba sokfajta esemény beleférhet. Mindemellett a kör meghatározása nagyban függ a szemléletünktől is, vagyis hogy egy adott helyzetet mennyiben tekintünk károsnak, vagy éppen egy lehetőségnek (pl. a belvíz mint potenciális vízforrás kérdésköre).

Ami a magyar vízpolitikai dokumentumokból kitűnik, az az, hogy a vízhez kapcsolódó káresemények kapcsán is az utóbbi években megnövekvő állami szerepvállalás elfogadható, ugyanakkor ennek finanszírozása még sok szempontból

¹⁴⁹ A téma szakirodalmához lásd TAMÁS Lajos: A belvízi kártételekkel kapcsolatos jogi kérdésekről, *Gazdaság és Jog* 2011/4, 17–20.

¹⁵⁰ Lásd CZERVÁN: i. m. 14.

¹⁵¹ 2011: CLXVIII. tv. 12. § (5)–(6) bek.

¹⁵² *Aszály*: az a természeti esemény, amelynek során a kockázatviselés helyén az adott növény vegetációs időszakán belül harminc egymást követő napon belül a lehullott csapadék összes mennyisége a tíz millimétert nem éri el. *Aszálykár*: a kockázatviselés helyén termesztett növényekben az aszály miatt bekövetkezett olyan káresemény, amely a növénykultúrában hozamcsökkenést okoz; 2011: CLXVIII. tv. 2. § 1, 2. pontok.

¹⁵³ 2011: CLXVIII. tv. 2. § 19. pont.

¹⁵⁴ Az agrár-biztosítási szerződések szakirodalmáról lásd: NOVOTNI Zoltán: A mezőgazdasági biztosítási szerződések, in: *Az agrárjog II* (szerk.: FODOR László et al.), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 134–148; KARCZUB Péter: Agrárbiztosítási szerződések, in: *Agrárjog* (szerk.: CSÁK Csilla), I. kötet, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 208–220.

¹⁵⁵ Lásd CZERVÁN: i. m. 15.

elégtelen és előteremtése tisztázatlan. Vagyis az előttünk álló időszak egyik nagy kérdése a teherviselők körének előbb szakpolitikai, majd jogi meghatározása lesz.

A magyar vízügyi és vízvédelmi intézményrendszer kapcsán egyértelmű igény látszik annak további integrációjára és ezt követően a hosszú távú stabilitásra.

A jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények jogintézményi megoldásokkal történő kielégítése, amelyek a vízgazdálkodás (mellette: természetvédelem) és területhasználat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából (például ha valaki nem tartja be a szabályokat, és egy árvíz miatt kára keletkezik, akkor nem részesülhet megfelelő vagyoni reparációban a mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerből). Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövid távon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése.

A CSALÁDEGYESÍTÉS PROBLEMATIKÁJA

TÓTH BARBARA*

Az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok családgyesítéséről szóló irányelv célja, hogy a valamelyik tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárainak, valamint a menekülteknek a családi élethez való joga ne szenvedjen csorbát, valamint hogy a családgyesítés lényeges feltételeit meghatározza. Ezek között a feltételek között szerepel a családgyesítő, valamint a család definíciója, és az irányelv felsorolja a családgyesítés feltételeit és az azt kizáró okokat.

Kulcsszavak: családgyesítés, család, hozzátartozó, Európai Unió

The purpose of the Directive on the right to family reunification is to protect the right to family life and to determine the conditions for the exercise of the right to family reunification by third country nationals and migrants residing lawfully in the territory of the Member States. The definition of sponsor and family members are among the definitions applied in this Directive, and it also specifies the requirements and cases of rejecting family reunification.

Keywords: family reunification, family, family member, European Union

Bevezetés

A családgyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. Segít kialakítani a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást, és ez egyúttal a gazdasági és társadalmi kohézióknak mint a Szerződésben megállapított alapvető közösségi célkitűzésnek az elősegítését is szolgálja.

Az Unió területére belépő, ill. a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeliek jogállása jelentős eltérést mutathat aszerint, hogy az uniós szabályozás mely szelete irányadó rájuk. Így speciális szabályozás vonatkozik azon harmadik országbeliekre, akik egy szabad mozgás jogával élő, ill. azzal valaha élt uniós polgár hozzátartozói. Előbbiek jogállását elsősorban az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgását és tartózkodását szabályozó 2004/38/EK irányelv rendezi. A szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok

* dr. TÓTH BARBARA
nappali tagozatos PhD hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Polgári Eljárásjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
toth.barbara90@gmail.com

családtagjaihoz hasonló, privilegizált helyzetben vannak azok a harmadik országbeliek is, akiknek a származási országa az EK-val valamiféle kedvezményes bánásmódot biztosító nemzetközi megállapodást kötött. A harmadik csoport igen tág, felöleli mindazokat a harmadik országbelieket, akik – az Egyesült Királyságot, Dániát és Írországot kivéve – valamely, a közös bevándorlási politika területén elfogadott irányelv értelmében tartózkodnak az Unió területén. A felsorolás teljessége kedvéért illik még megemlíteni a szabad mozgás jogát nem gyakorló uniós polgár harmadik országbeli hozzátartozóinak és az Egyesült Királyság, Dánia és Írország területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok kategóriáját is, akikre értelemszerűen a tartózkodás helye szerinti nemzeti jog szabályai irányadóak.¹ Az amszterdami módosításoknak köszönhetően a családi élet kérdéseinek új típusú megközelítése a harmadik országbeli családtagokat is kedvezően érintette. Míg korábban kizárólag a harmadik országbeliek kiemelt csoportjai élvezhettek védelmet az uniós jog által, a szabadság, biztonság és jog térségének létrehozásával immáron a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeli polgárok családi életének általános körű védelme is az uniós jog látószögébe került. Így többek között megszületett a kifejezetten harmadik országbeliek családegyesítésére vonatkozó 2003/86/EK irányelv. Bár utóbbi jogszabály a tagállami határokat átlépő uniós polgárok családegyesítését szabályozó 2004/38/EK irányelvhez hasonlóan a konzervatív családmodellen alapul, annak elfogadása mégis hatalmas előrelépést jelent a harmadik országbeliek hosszú távú letelepedését, ill. társadalmi integrálódását illetően.²

Az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok családegyesítéséről szóló irányelv célja, hogy a valamelyik tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárainak, valamint a menekülteknek az Alapjogi Chartában, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményében (a továbbiakban: EJEE) is megfogalmazott családi élethez való joga ne szenvedjen csorbát, valamint hogy a családegyesítés lényeges feltételeit meghatározza.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a családegyesítési irányelv értelmében ki minősül családtagnak, találunk-e valamilyen korlátozást az Alapjogi Chartában és az EJEE-ben foglaltakhoz képest.

1. Az irányelv hatálya

Az irányelv célja a családegyesítés jogának biztosítása a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok vonatkozásában, azáltal, hogy meghatározza azokat a minimális feltételeket, amit minden tagállamnak biztosítania kell a családegyesítési eljárás során.³

Az Irányelv preambuluma kimondja, hogy meg kell állapítani a családegyesítési kérelmek elbírálására, valamint a családtagok beutazására és tartózkodására vonat-

¹ GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*, PhD-értekezés, Budapest, 2011, 67.

² GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 56.

³ 1. cikk.

kozó eljárásokra irányadó szabályrendszert. Ezen eljárásoknak – figyelemmel a tagállamok közigazgatására nehezedő munkateherre – hatékonyak és kezelhetőnek kell lenniük, valamint átláthatónak és tisztességesnek, hogy megfelelő jogbiztonságot nyújtsanak az érintettek számára.

Területi hatályát illetően a családjogi tárgyú rendeleteknél már megszokottak mondhatók el itt is. Az Irányelv hatálya nem terjed ki az Egyesült Királyság és Írország, valamint Dánia területére. Mindemellett nem zárja ki a nemzeti jogszabályok által elismert esetlegesen kedvezőbb feltételeket.

Az irányelv alkalmazásában a családegyesítés fogalma a következő: *egy harmadik ország – egy tagállamban jogszerűen tartózkodó – állampolgára családtagjainak a tagállamba történő beutazása és ott tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt vagy azt követően jött létre.* Ennek értelmében nemcsak a bevándorlásokor már meglévő, hanem az újonnan alapított családokra is kiterjed az irányelv hatálya.

1.1. A családegyesítő

Ezt az irányelvet kell alkalmazni, ha a családegyesítő a tagállam által megadott, egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére, ha családtagjai harmadik országok bármilyen jogállású állampolgárai. Maga az irányelv definiálja a családegyesítő fogalmát: „egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, és aki, vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak.”⁴ Az Irányelv értelemszerűen nem vonatkozik az EKSz 17. cikk (1) bekezdése értelmében vett uniós polgárookra. Ez a negatív, kizáró rendelkezés vélhetően annak köszönhető, hogy az irányelv első tervezete még azokat az uniós polgárokat is a hatálya alá sorolta – kiiktatva ezzel a fordított diszkriminációból fakadó hátrányokat –, akik korábban nem éltek a szabad mozgás jogával.⁵ A fentiek felvetik azt a nagyon is kényes kérdést, hogy mi a helyzet akkor, ha a családegyesítő kettős állampolgársággal bír, amelyből az egyik tagállami, a másik harmadik országbeli állampolgárság. Vajon akkor jár-e jobban, ha uniós, azaz tagállami polgárságára hivatkozik, és mivel még nem élt a szabad mozgás jogával, a tagállami szabályok vonatkoznak rá, vagy ha harmadik országbeli polgársága alapján a családegyesítési irányelv hatálya alá tartozónak minősül.⁶ Egy holland bíróság már foglalkozott egy hasonló tényállású ügygel, ahol úgy foglalt állást, hogy semmilyen rendelkezés nem zárja ki a holland tagál-

⁴ 2. cikk c) pont.

⁵ Később célszerűnek tűnt a fenti kérdést a családegyesítési irányelvvel párhuzamosan születő és kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgásának jogával foglalkozó 2004/38/EK irányelv szabályozási körébe vonni, aminek eredményeképpen az kikerült a családegyesítési irányelv hatálya alól. A sors fura fintora, hogy végül az említett irányelv sem tért ki e terület szabályozására.

⁶ GYENEY Laura: Családegyesítés kettős mércével?, in: *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/4, 81–82. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 275.

lami polgársággal is rendelkező marokkói polgárt az irányelv személyi hatálya alól.⁷ Azaz megállapítást nyert, hogy az ilyen kettős állampolgárokat nem lehet úgy tekinteni, mint akik csak uniós polgársággal rendelkeznek. Tehát hasonló megállapításra jutott, mint az EuB. néhány ítéletében.⁸ Ezzel szemben az irányelvet nem kell alkalmazni az EU polgárának családtagjaira, valamint arra a nem uniós állampolgárra, aki menekültstátus elismeréséért folyamodik, és kérelme tekintetében még nem hoztak végleges határozatot, vagy aki ideiglenes védelemben részesül.⁹

A tagállamok meglehetősen nagy mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak tekintetében, hogy mikor vannak a családegyesítőnek megalapozott kilátásai arra, hogy a letelepedési jogosultságot megszerezze. A 2002-es tervezet kommentárja mindössze annyit mond, a fenti megszorítás azt célozza, hogy „a családegyesítés csak azok számára legyen nyitott, akik nem átmenetileg tartózkodnak a tagállamban, a tartózkodási engedély megújításának szándéka nélkül”.¹⁰ A Bizottság által kidolgozott iránymutatás értelmében a tagállamoknak ilyenkor figyelembe kell venniük az anyagi és eljárási szabályait, valamint a családegyesítő körülményeit is.¹¹

Érdemes lehet megemlíteni, hogy az angol szövegben szereplő *sponsor* kifejezés egyfajta többlettartalommal bír a magyar „családgyesítő” fogalmához képest, hiszen nem pusztán a családgyesítés tényére utal, hanem arra az időben elnyúló felelősségvállalásra, amit e szerep jelent. A közösségi szabályozás ugyanis komoly feltételeket támaszt a családgyesítővel szemben, így többek között bizonyítania kell, hogy megfelelő lakhatást, betegségbiztosítást és anyagi fedezetet tud nyújtani a hozzá csatlakozók számára.¹²

1.2. A családtagok

A családi élet jelentőségének közösségi/uniós szintű elismerése kezdetben kizárólag gazdasági megfontolásokon alapult, amely fókuszában egy tradicionális családfogalom állt. Bár a családi élet jelentőségének elismerése az amszterdami módosításoknak köszönhetően mára túllépte a szigorú értelemben vett belső piaci megfontolásokat, egy koherens családjogi politika uniós szintű kiépítése még várat magára. A családi vonatkozású jogszabályok a Szerződésben továbbra is szétszórva, csak bizonyos területek részeként vannak jelen.¹³

⁷ Rechtbank's – Gravenhage, Amsterdam, 2005. november 16. AWB 04/53482 VRWET, JV 2006/28.

⁸ L. Hadai-, Micheletti-, Avello- v. Belgium-ügyek.

⁹ 3. cikk (2) bek.

¹⁰ GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 82.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0210> (2015. IX. 17.)

¹² GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 83. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 277. A családgyesítővel szemben támasztott egyéb követelményeket l. a tanulmány következő fejezetében.

¹³ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 60.

Az integráció kezdeti időszakában született munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet¹⁴ kiváló tükörképét adja a tipikus patriarchális családmódelnek. Ez alapján csak azok részesülhettek a migráns munkavállalót automatikusan megillető tartózkodási és egyéb jogokban, akikről az kifejezetten említést tett.¹⁵ Az „egyéb családtagok”, így a nem házastársi kapcsolatban élő hozzátartozó számára – annak migráns munkavállalóval való letelepedését illetően – csak „elősegítési” kötelezettséget írt elő a rendelet, és azt is, csak bizonyos feltételek teljesülése esetén. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tagállamoknak nem állt fent kötelezettsége például a migráns munkavállaló élettársa vonatkozásában ugyanazokat a jogokat biztosítani, mint a házastárs vonatkozásában. A fenti terminusok tehát nem minősültek kellően egyértelműnek, határozottan és világosnak ahhoz, hogy a tagállami bíróságok előtt az érintett rendelkezés hivatkozható legyen.¹⁶

Csak látszólagos változást hozott e tekintetben a 1612/68/EGK rendeletet részben felváltó az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK irányelv, amely kivételesen a regisztrált párkapcsolatban élők számára is lehetővé teszi az irányelvben rögzített jogok bizonyos feltételek fennállta esetén történő gyakorlását.¹⁷

A Strasbourgi Bíróság által évtizedekig alkalmazott családkonceptió, mely hatással volt az Európai Bíróság joggyakorlatára is, viszonylag tág körű, azaz elsősorban nem a formális, hanem a de facto értelemben való kapcsolat létezésére helyezi a hangsúlyt a családi kötelék fennállásának elbírálásakor a 8. cikk alkalmazhatósága szempontjából. Így a 8. cikk nemcsak a legszorosabb családi kötelékben állókra, hanem a tágabb körű rokonokra (testvérek, nagyszülők) is alkalmazást nyert a bíróság ítélkezési gyakorlatában.¹⁸ Mint látni fogjuk, az irányelv nem ezt a koncepciót követi.

A családi élethez való jog koncepciója a Bíróság értelmezésében főszabályként heteroszexuális párkapcsolaton nyugszik és az azonos nemű párok csak a bizonytalanabb védelmet nyújtó magánélethez való jogra hivatkozhatnak. Éppen ezért egyes érzelmeket váltott ki az EJEB 2010-ben a Schalk ügyben született ítélete is.¹⁹

¹⁴ A Tanács 1612/68/EGK rendelete (1968. október 15.) a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról, *HL L 257*, 1968. 10. 19. 2–12.

¹⁵ A migráns munkavállaló házastársa, ill. azok a lemenő egyenes ági rokonaik, akik 21 évnél fiatalabbak vagy a munkavállaló eltartottjai, továbbá felmenő egyenes ági, eltartott rokonai.

¹⁶ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 41.

¹⁷ Uo. 41.

¹⁸ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 46.

¹⁹ *Schalk and Kopf v. Austria*-ügy, no. 30141/04 (2010. június 24.) Az ügy tényállása a következő volt: Schalk és Kopf meleg párként éltek együtt Bécsben. 2002-ben házasságra kívántak lépni, amit azonban a hatáskörrel rendelkező szerv elutasított, tekintve, hogy az osztrák jog csak különemű személyek számára teszi lehetővé a házasságkötést. A panasz benyújtásakor az osztrák jog nem ismerte a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét sem, azt csak 2010. január 1-jén vezette be. A pár végül az EJEB-hez for-

Az EJEB ítéletében úgy találta, hogy az osztrák állam nem sértette meg az EJEE 14. cikkét a 8. cikkel összefüggésben, mivel bár az azonos nemű párok együttélése a családi élet tiszteletben tartásához való jog védelme alatt áll, az az időpont, amikortól számukra a jogi elismerést Ausztria biztosította, illeszkedik az EJEE-ben részes államok jogfejlődési ütemébe. Ugyanakkor a Bíróság ítéletében a „meleg párokat” már családként ismerte el, és kimondta „mesterséges lenne fenntartani azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben az Egyezmény 8. cikkében foglalt ’családi élet’ fogalma nem foglalja magában az azonos neműek közötti párkapcsolatokat”. Ugyan az Egyezmény 12. cikke által biztosított házasságkötéshez való joggal kapcsolatban az EJEB nem állapított meg egyezményesértést, de sokak szerint forradalmi lépést tett akkor, amikor megjegyezte, „a 12. cikkben megfogalmazott házasságkötéshez való jognak nem minden körülmények között a férfiak és nők közötti házasságra kell korlátozódnia”.²⁰

A Bíróság által követett tradicionális családmódel jövöbeni változására utal a Geelhoed Főtanácsnok által a Baumbast-ügy kapcsán kifejtett vélemény is, amely szerint a hagyományos családmódel természetesen tovább él, azonban egyre kisebb jelentőséggel bír majd a nyugati társadalmak egyéb együttélési formációi között. A Közösség egészen a közelmúltig hatályos család egyesítési politikája ugyanis több évtizede került kidolgozásra, ezért nem kívánatos hézagok veszélyét hordozza, legalábbis az azóta végbement társadalmi fejlődés fényében. Így szükségesnek tartja az uniós jognak egy a megváltozott társadalmi körülményekkel összhangban történő értelmezését.²¹ A Főtanácsnok szerint ezért a törvényes házasság mellett hasonló alapokra kell helyezni a tartósnak minősülő egyéb kapcsolatokat is.²²

A hatályos irányelv 4. cikke tartalmazza azon családtagok listáját, akik a család egyesítési irányelv értelmében beutazást és tartózkodást nyerhetnek az érintett ország területére. A cikk különbséget tesz azok között, akik számára a tagállamok – amennyiben az irányelvben rögzített egyéb feltételek teljesülnek – kötelesek engedélyezni a család egyesítést, illetve akik számára a tagállam ezt diskrecionális hatáskörében biztosíthatja. Az utóbbi személyi kör tehát tagállamonként változhat és változik is. Érdekes, hogy e tekintetben az EJEB joggyakorlatától, ami egy tágabb családfogalommal operál, eltér az uniós jog, és kifejezetten csak a nukleáris családmódelre épít.²³ Igaz, hogy Európában egyre inkább a szűk családot tekintik a társadalom alapegységének, és a társadalmi folyamatokban is az a jellemző, hogy

dult azt állítva, hogy az osztrák állam megsértette az EJEE 12 cikkében elismert jogukat a házasságkötéshez, ill. az EJEE 14. cikkét a 8. cikkre vonatkoztatva a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog tekintetében.

²⁰ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 49. és Shalk és Kopf v. Ausztria-ügy, no. 30141/04, ECHR 2010.

²¹ 2C-413/99 Baumbast & R v. SSHD-ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002, I- 7091) A Baumbast-ügyben hozott főtanácsnoki vélemény 87–88. pontjai.

²² L. uo. 59. pont.

²³ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 278.

egyre csökken a több generáció együttélésén alapuló család, ám ez a felfogás kifejezetten a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó szabályozásban nem biztos, hogy a legjobb megoldás. Hiszen a keleti régiókban még mindig nagy a tradicionális nagycsaládok száma.

A „családmag”, vagyis a házastárs és a kiskorú gyermekek esetében, minden esetben a családegyesítést kell alkalmazni. Poligám házasság esetén, ha a család-egyesítővel egy házastárs már együtt él a tagállam területén, az érintett tagállam nem engedélyezi a családegyesítést egy további házastárs tekintetében, mivel a preambulum rögzíti, hogy „a családegyesítési jogot a tagállamok által elismert értékek és elvek megfelelő betartásával kell gyakorolni”.²⁴ A jobb beilleszkedés biztosítása és a kényszerházasságok megelőzése érdekében, a tagállamok a család-egyesítő és házastársa számára minimális életkor, de legfeljebb a 21. életév betöltését írhatják elő a házastársnak a családegyesítővel való egyesülése előtt.²⁵ Ennek az életkornak nem a kérelem benyújtásakor, hanem a családegyesítés pillanatában kell fennállnia. Ez logikusnak is tűnik, hiszen mint ahogy arra később is kitérek majd, a tagállamoknak az ügyintézési határidőt az Irányelv 9 hónapban maximálja. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a társadalmi beilleszkedés elősegítése szempontjából mi indokolhatja az eltérő szemlélet alkalmazását a kiskorúak és a házastársak esetében. Ahogy azt láthattuk, a kiskorú gyermekek esetében a 15 éves életkor elérése már megkérdőjelezi a társadalomba való integrációs képességüket. Ennek fényében meglepő, hogy a házastársak esetében kizárólag a korhatár kitolása biztosíthatja ugyanazt a célt. A harmadik országok többségében a nemzeti jog már 16 éves kortól lehetővé teszi a házasságkötést. Ez ahhoz a furcsa és ellentmondásos helyzethez vezethet, hogy egy 16 éves szüleikhez csatlakozni kívánó harmadik országbeli kiskorút a tagállami hatóságok azon az alapon zárhatnak ki a család-egyesítési irányelv által nyújtott kedvezményből, hogy „már nem képes az integrációra”, ugyanakkor ha férjét kívánja követni, további várakozási időt is előírhatnak számára a hatékonyabb integráció érdekében.²⁶ Mielőtt az érdekházasság intézménye a harmadik országbeli polgárok család-egyesítéséről szóló, ill. az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló közösségi irányelvben feltűnt volna, már létezett egy tanácsi határozat²⁷ – ugyan csak a soft law részeként –, amely kifejezetten az érdekházasság kérdéskörével foglalkozott. A határozat preambuluma expressis verbis hivatkozik az EJEE házasságkötéshez való jog, ill. a családi élet védelmét rögzítő 8., ill. 12. cikkeire. A határozat az érdekházasság intézményét egy tagállami és egy harmadik országbeli polgár között a szabad mozgás és tartózkodás

²⁴ 4. cikk (4) bek.

²⁵ 4. cikk (5) bek. Öt tagállam (BE, CY, LT, MT, NL) a korhatárt 21 évben – az irányelv szerinti maximumban – állapította meg. Egy tagállam (CY) egy további kritériummal rendelkezik, miszerint a házasságkötésnek a kérelem benyújtását megelőzően legalább egy évvel kellett megtörténnie- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52008DC0610>, 4.1 pont, (2015. IX. 18.)

²⁶ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 89.

²⁷ Council Resolution of 4 Dec. 1997, O. J. 1997, C 382/1, on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience.

jogának megszerzésére irányuló, egyetlen célból kötött házasságként definiálja, amely által a harmadik országbeli polgár valamelyik tagállamban tartózkodást nyer. Rögzíti továbbá, hogy az érdekházasságok a harmadik országbeli polgárok belépésére, ill. tartózkodására vonatkozó szabályok kijátszásának eszközeül szolgálnak, amely ellen a tagállamoknak közösen fel kell lépniük.²⁸

Az eredeti tervezet egyértelműen demonstrálja a tagállamok érdekházasságok elleni határozott fellépésre irányuló szándékát, kiterjedt hatáskört ruházva utóbbiakra a szükséges ellenőrzés lefolytatása céljából. Így példának okáért, azt kifejezetten rögzítette, hogy a tagállamok csak abban az esetben bocsáthatnak ki huzamos tartózkodási engedélyt, ha előtte meggyőződtek a házasság fennállásának valóságáról. A tervezet továbbá előírta a pár házasságkötését megelőző tartózkodási jogállásra vonatkozó vizsgálat lefolytatását. További érdekességként szolgál, hogy a kérdéses tervezet a házaspár tagjai közti nagy korkülönbséget is olyan körülményként minősítette, amely megalapozza az érdekházasság fennállásának gyanúját. A határozat végül felpuhított formában került elfogadásra, amely kifejezetten elutasítja a fenti szisztematikus vizsgálat lefolytatását, erre ugyanis csakis az érdekházasság fennállására vonatkozó gyanú esetén kerülhet sor a határozat értelmében. Mindemellett, a jelentős korkülönbséget kivéve, számos faktort rögzít,²⁹ amely alapján az érdekházasság fennállása valószínűsíthető.³⁰ Érdekes, hogy a hatályos szabályozásban ennek ellenére épp a kor mint gyanús tényező került kiemelésre a 21 éves kor előírásának lehetőségével.

A Bizottság által 2008-ban kiadott a 2004/38/EK irányelv alkalmazására vonatkozó közleményében az együttlakás hiánya már nem lelhető fel a listán. A Bíróság Diatta-ügyben elfogadott koncepciójának köszönhetően ez a nézet mára meghaladottá vált.³¹

Az, hogy az azonos neműek között kötött házasság is az irányelv hatálya alá tartozónak minősül-e, komoly vitákhoz vezetett. Az irányelv ugyanis expressis verbis nem rögzíti, hogy az azonos neműek között érvényesen létrejött házasságot, amelyre több tagállam joga is lehetőséget kínál, a fogadó tagállamban érvényes házasságként el kell ismerni. Így a tagállamok egy része, amelynek alkotmánya kifejezetten csak a férfiak és a nők között kötött házasságot ismeri el érvényes házasságként, a házasság fenti fogalmára és a közrendi kivételekre hivatkozva visszautasítja az azonos nemű párok területükön „családegyesítés jogcímén” való tartózkodását.

²⁸ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 178.

²⁹ A házaspár már nem lakik együtt; a pár tagjai nem beszélnek olyan nyelvet, amelyet mindketten értenek; a pár a házasságkötést megelőzően soha nem találkozott; a pár két tagja ellentmondásosan nyilatkozik a másik személyére vonatkozó részletekről, első találkozásuk körülményeit vagy egyéb fontos személyes információkat illetően; bizonyítható, hogy a házasság megkötéséért cserébe pénzüsszeget adtak át; bizonyítható, hogy az egyik vagy mindkét házastárs már korábban is kötött érdekházasságot, illetve követett el másfajta visszaélést vagy csalást a tartózkodáshoz való jog megszerzése érdekében.

³⁰ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 179.

³¹ Uo. 179.

Ugyanakkor az irányelv tagállamok általi végrehajtását elősegítő Bizottsági Közlemény elég egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, „az irányelv alkalmazásában, elvben el kell ismerni minden házasságot, amelyet a világon bárhol érvényesen kötöttek”, sőt deklarálja, hogy az irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összhangban kell alkalmazni.³² A házastársi minőség pusztán nemi alapon történő visszautasítása, így a fentiekből következően az Alapjogi Charta 21. cikke szerinti szexuális orientáción alapuló megkülönböztetést valósíthat meg.

A házastársi viszony az EJEE alkalmazásában kétségkívül a család fogalmába tartozónak tekintendő, még abban az esetben is, ha a pár korábban nem élt együtt, és csak most alapozzák meg közös családi életüket. Ez alól természetesen kivételt jelent az érdekházasság. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az EJEK – a már több évtizedre visszanyúló gyakorlatában –, a családtagi minőség fennállásának elbírálásakor a jogi kötelék vizsgálatával szemben előtérbe helyezi a ténylegesen fennálló helyzetet. A Bíróság ez alapján már igen korán kiterjesztette a heteroszexuális élettársi kapcsolatban élő párokra is a 8. cikk által kínált védelmet.³³ A bíróság gyakorlata szerint így családi köteléknek tekinthető különösen az a kapcsolat, amely stabil alapokon áll, azaz meghatározó a kapcsolat időtartama, továbbá hogy a felek közös háztartásban élnek, ill. gyermeket nevelnek-e, végül, hogy fennáll-e anyagi függőség közöttük. A tényleges együttélés szempontjából természetesen más megítélés alá esnek azok az ügyek, ahol ez éppen az érintett állam magatartása következtében nem jöhet létre, így ha az állam megtagadja a belépést vagy letelepedést egy olyan személy számára, akinek társa az adott államban él.³⁴

A kiskorú gyermekek életkora nem haladhatja meg az érintett tagállam joga által megállapított nagykorúsági életkort, és nem lehetnek házások.³⁵ A legtöbb tagállamban a 18. életév az irányadó. Ebben a tekintetben a 2004/38/EK irányelvhez képest eltérést találunk, hiszen ott a gyermekkor felső határát az irányelv 21 évben rögzíti. Nemcsak a közös gyermekekre kell gondolnunk, hanem mind a családgyegetítő, mind a házastárs saját gyermekeire is, amennyiben a családgyegetítő/házastársa szülői felügyelettel rendelkezik, és a gyermek az ő eltartottja. A tagállamok engedélyezhetik az olyan gyermekekkel kapcsolatos családgyegetítést, akik felett a szülői felügyeleti jogot közösen gyakorolják, feltéve hogy ebbe a szülői felügyeleti jogot gyakorló másik fél beleegyezett. A gyermekek alatt természetesen az örökbe fogadott gyermeket is érteni kell.

Ez a személyi kör ráadásul tovább szűkíthető az irányelv egyébként erősen vitatott rendelkezései értelmében. A tagállamoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy kizárólag a 15 év alatti kiskorú gyermekek családgyegetítési kérelmét fogadják el.

³² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról COM/2009/0313 végleges 2.1.1., 4.

³³ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 46.

³⁴ Uo. 47.

³⁵ 4. cikk (1) bek. d) pont.

Továbbá, a család többi tagjától függetlenül érkező 12 évnél idősebb gyermek esetében a tagállam úgynevezett integrációs tesztet alkalmazhat, azaz ellenőrizheti, hogy a gyermek megfelel-e a tagállam által az irányelv végrehajtásakor hatályban lévő szabályokban foglalt beilleszkedési feltételnek. Az Európai Parlament álláspontja szerint a fenti két – a 4. cikk (1) és (6) bekezdésében szereplő – rendelkezés súlyosan gátolja az emberi jogok érvényesülését, így sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének a családi élet tiszteletben tartására és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályait. Emiatt kérte az irányelv megsemmisítését.³⁶ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a Bíróság ugyan az Alapjogi Charta rendelkezéseit is segítségül hívta az ügy eldöntésére, így annak a családi életet védő 7., továbbá a gyermeki jogokat védő 24. cikkelyeit, azonban az uniós alapjogi dokumentum az EJEE-hez hasonlóan jóval nagyobb hangsúlyt helyez a családra, mint a gyermeket önállóan megillető jogok védelmére.³⁷

Az irányelv preambuluma szerint ez a teszt a gyermekek korai életkorban történő beilleszkedési képességét kívánja tükrözni, így biztosítva számukra, hogy megfelelő oktatásban vegyenek részt az iskolában, és tegyenek szert a szükséges nyelvi készségekre. Az Európai Parlament keresetében mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy a közösségi jogalkotó összetévesztette a „beilleszkedési feltétel” és a „beilleszkedési célkitűzés” fogalmát. Ezen felül a beilleszkedés fogalmának közösségi szintű meghatározása hiányában a tagállamok túlzottan széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amely alkalmas az irányelv személyi hatályának a szűkítésére. Az integrációs teszt alkalmazására feljogosító rendelkezés továbbá sérti az EJEE 8. cikkét.³⁸

A Bíróság nem találta indokoltnak az irányelv megsemmisítését. Véleménye szerint a közösségi jogalkotó nem került ellentmondásba önmagával a beilleszkedési feltétel és célkitűzés egybemosását illetően, mivel a 12. életév betöltése után a beilleszkedés nem érhető el könnyen, így figyelemmel kell lenni az érintett személy minimális szintű beilleszkedési feltételeire.³⁹

A Bíróság azon nézete már jóval inkább elgondolkodtató, amely szerint a házastárs és a 12 évesnél idősebb gyermek eltérő kezelése nem minősül a kiskorú gyermekkel szembeni indokolatlan hátrányos megkülönböztetésnek. A Parlament ellentmondásosnak találta, hogy az irányelv a házastárs vonatkozásában semmilyen beilleszkedési feltételen alapuló korlátozást nem tartalmaz. Fenti véleményét a Bíróság azzal kívánja alátámasztani, hogy amíg a házasság célja éppen a házastársak közötti tartós életközösség kialakítása, „addig a 12 évesnél idősebb gyermek már nem feltétlenül fog hosszú ideig szüleivel maradni”, vagyis indokolt a két személyi kör eltérő kezelése. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagyja az

³⁶ GYENY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 85. és GYENY: *Legális bevándorlás...*, 280.

³⁷ GYENY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 85. és GYENY: *Legális bevándorlás...*, 281.

³⁸ GYENY: *Családegyesítés kettős mércével?* és GYENY: *Legális bevándorlás...*, 282.

³⁹ GYENY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 86.

irányelv preambulumban rögzítettek, a védelem minimális szintjét sem biztosítva a kiskorú számára. A preambulom 9. pontja nagyon is világosan fogalmaz, amikor kimondja, hogy a családmag, vagyis a házastárs és a kiskorú gyermekek esetében, minden esetben a családegyesítést kell alkalmazni, ami implicit módon magában foglalja azt is, hogy a házastársak és a kiskorú személyek az irányelv fényében azonos státusszal bírnak. Nem beszélve arról, hogy a jelen társadalmi folyamatok éppen a fentiekkel ellentétes családmódeletről tesznek tanúságot, azaz a gyermekek egyre tovább maradnak a szüleikkel, amíg a válások száma egyre nő.⁴⁰ A Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy az EJEE értelmében a tagállamokat nem terheli semmiféle kötelezettség a harmadik országbeli polgárok befogadása vonatkozásában, még abban az esetben sem, ha azok közeli hozzátartozói az érintett tagállamban élnek. Az irányelv keretében pedig a kötelező szabályok mellett fennmarad a tagállamok diszkrecionális jogköre, és az integrációs teszt alkalmazása is ebbe a diszkreciós körbe esik.⁴¹

Az integrációs teszt alkalmazásán túlmenően – ahogy azt már fent is jeleztem – az Európai Parlament jogsértőnek találta az irányelvnek azt a rendelkezését is, amelynek értelmében a tagállamok előírhatják, hogy – az irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – a kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét 15. életévük betöltése előtt nyújtsák be. Ha a kérelmet ezt követően nyújtják be, az ezen eltérést alkalmazni kívánó tagállamok az ilyen gyermekek beutazását és tartózkodását a családegyesítésen kívüli alapon engedélyezik. A fenti rendelkezés célja – legalábbis a Tanács álláspontja szerint – az, hogy a bevándorolt családok – a beilleszkedés megkönnyítése érdekében – gyermekeiket a lehető legfiatalabb korban magukhoz vegyék. A Parlament azonban úgy véli, hogy a kérdéses rendelkezés megvalósítja mind a családi élet tiszteletben tartásának, mind pedig a koron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét. A Bíróság – az integrációs teszthez hasonlóan – azonban egyik alapon sem találta jogsértőnek azt. Álláspontja szerint az irányelvben foglalt alkalmazásának korlátozására felhatalmazó rendelkezés nem értelmezhető oly módon, mint amely megtiltaná a tagállami hatóságoknak egy 15 év feletti gyermek kérelmének figyelembevételét. Az irányelv mindössze felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy esetükben ne az irányelvben rögzített általános feltételek kerüljenek alkalmazásra.⁴²

1.3 Egyéb családtagok

A tagállamok határozhatnak arról, hogy engedélyezni kívánják-e a családegyesítést az elsőfokú, eltartott egyenes ági felmenő rokonokra; a felnőtt, nem házas gyermekekre, amennyiben egészségi állapotuk miatt képtelenek saját magukról gondoskodni; az élettársakra, akivel a családegyesítő megfelelően igazolt, állandó, hosz-

⁴⁰ GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 86. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 283.

⁴¹ L. az ítélet 62. pontja.

⁴² GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 88–89. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 285; Érdeemes megjegyezni, hogy ezt a korlátozást egyetlen tagállam sem alkalmazza.

szan tartó kapcsolatban él, a regisztrált partnerre és az ő gyermekeikre; valamint poligám házasságok esetében a további házastárs kiskorú gyermekeire⁴³ és a családgyesítőre, a további házastárs tekintetében azonban nem.⁴⁴ Amennyiben a tagállam engedélyezi e személyek családgyesítését, ez nem érinti az e rendelkezés hatálya alá tartozó esetekben a családi kapcsolatok fennállását el nem ismerő tagállamok azon lehetőségét, hogy – a vonatkozó EK-jogszabályokban meghatározottak szerint – egy másik tagállamban való tartózkodási jog tekintetében ne nyújtsák az említett személyek számára a családtagokat megillető elbánást.

Az irányelv első tervezetében a házastársi és élettársi kapcsolat – függetlenül az utóbbi homoszexuális vagy heteroszexuális jellegétől – még azonos elbírálás alá esett, amennyiben a kérdéses tagállami jog egyenértékű kapcsolatként kezelte azokat. A tagállamok egy része azonban nem értett egyet ezzel, ezért mind az élettársak, mind a regisztrált partnerek vonatkozásában elvetésre került az eredeti javaslat, amely a házastársakhoz hasonlóan az automatikus kedvezményre jogosultak körébe vonta volna a fenti személyeket. A fenti megoldás a harmadik országbeli polgárok és a migráns uniós családgyesítők helyzetét erősen közelítette volna. Ez különösen igaz az egynemű párok esetében, mivel a 2004/38/EK irányelv az uniós polgár regisztrált élettársát – amennyiben a fogadó ország joga a regisztrált párkapcsolatot a házastársi kapcsolattal egyenértékűnek tekinti – automatikusan a beutazásra és tartózkodásra jogosult személyek közé sorolja, amíg a 'sima' élettársi kapcsolatban élők számára csupán könnyített belépési feltételeket biztosít.⁴⁵ A tagállamok maguk dönthetik el, hogy az élettársakat a családgyesítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e. A fenti szabályozás tehát ellentétes a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló ENSZ egyezmény 44. cikk (2) bekezdésével, ami a házastársakat és az élettársakat egy kategória alá sorolja. Az uniós aktusok közül pedig az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv az, amely egyformán alkalmazandó mind a házastársakra, mind pedig az élettársakra.⁴⁶

Mindemellett érdekes, hogy az irányelv 4. cikkében rögzített főszabály alóli kivételeket a jogszabály csak a házastársak vonatkozásában írja elő, így a jelenleg hatályos szöveg szerint amíg a poligám házasságok esetén csak egyetlen házastárs élhet a családgyesítővel a tagállam területén, addig az élettársi viszony vonatkozásában nem találunk ilyen korlátozást, ahogy a csatlakozni kívánó életkorát illetően

⁴³ Esetükben az irányelv első tervezete még úgy fogalmazott, hogy egy másik házasságból született gyermek beutazása és tartózkodása akkor engedélyezett, ha az a gyermek érdekeit szolgálja. Ehhez képest az irányelv hatályos szövege a tagállamoknak szabad kezet ad annak eldöntésére, hogy engedélyezik-e ilyen esetben a családgyesítést. Bizonyos esetekben, így a például a biológiai anya halála esetén teljesen észszerűnek tűnik a családgyesítés korlátlan biztosítása a tagállam részéről, ugyanakkor megkérdőjelezhető a családgyesítés létjogosultsága abban az esetben, ha az egyben a másik szülőtől való elszakadást jelenti.

⁴⁴ 4. cikk (2) bek.

⁴⁵ GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 90.

⁴⁶ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 294.

sem, szemben a házastársak esetében rögzíthető minimum életkorral. Az Európai Bíróság a fenti tényállás felmerülése esetén vélhetően analóg értelmezés útján kiterjesztené a házastársakra irányadó korlátozásokat az élettársakra is.⁴⁷

Ahogy azt fent már említettem, a regisztrált párkapcsolatban élők ugyanakkor csak bizonyos feltételekkel élhetnek a családegyesítésnek az irányelvben foglalt jogával, így akkor, ha a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik. Számos európai ország joga ismeri el a homoszexuális párok bejegyzett törvényes párkapcsolatát a házassággal egyenértékű intézményként. Egyes országok a regisztrált párkapcsolat kizárólag heteroszexuális párok körében való bevezetését tervezi. Amennyiben a fenti szexuális diszkriminációt tiltó rendelkezésből indulunk ki, a homo-, ill. a heteroszexuális párkapcsolatok közötti különbségtétel ebben az esetben is az uniós jogba ütköző tiltott megkülönböztetésnek minősülhet.⁴⁸

Ami pedig a *de facto* élettársi viszonyt illeti, az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén történő szabad mozgásával és tartózkodásával foglalkozó 2004/38/EK irányelv nem hozott érdemi változást. Így továbbra sem minősül az élettárs a házastárssal azonos jogokat élvező családtagnak, sőt még csak családtagnak sem, hiszen az irányelv külön pontban említi a tartózkodást automatikusan nem élvező családtagokat és az élettársat. Az irányelv értelmében ugyanis azon élettársak számára, akik tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tartanak fenn, csak meg kell könnyíteni a beutazást és tartózkodást. A fogadó tagállam kötelezettséget vállal e személyek személyes körülményeinek alapos vizsgálatára, és megindokolja e személyek beutazásának vagy tartózkodásának megtagadását.⁴⁹

A harmadik országbeli családegyesítő és házastársa gyermekeinek vonatkozásában az eredeti tervezet már eleve szigorúbb követelményeket támasztott, mint az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelv. Amíg utóbbi, ahogy azt már fent említettem, automatikusan biztosítja a tartózkodás jogát a 21 év alatti egyenes ági leszármazók számára – függetlenül attól, hogy eltartottnak minősülnek-e vagy sem –, addig a családegyesítési irányelv a fenti jog megadását a nagykorú gyermekek esetében a tagállamok diszkréciójába utalja. Ekkor is kizárólag az elsőfokú egyenes ági lemenők azok, akik családegyesítés jogcímén tartózkodást nyerhetnek az érintett tagállam területén, és csakis akkor, ha igazolják, hogy nem házasok, illetve egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni.⁵⁰

A családegyesítési irányelv a felmenők vonatkozásában is komoly megszorítással él, mivel ellentétben az uniós polgárok családtagjaira vonatkozó 2004/38/EK irányelvben foglaltakkal, itt a belépésre és tartózkodásra jogosult felmenők köre szintén kizárólag a szülőkre, azaz az elsőfokú felmenőkre korlátozódik. Továbbá

⁴⁷ GYENEY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 91. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 294.

⁴⁸ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 42.

⁴⁹ Uo. 43.

⁵⁰ Uo. 91.

nem automatikusan, hanem a tagállam engedélye alapján biztosított az csak, ha a származás szerinti országban a szülők nem részesülnek megfelelő családi támogatásban.⁵¹

A tagállamoknak ezt az irányelvet kell alkalmazniuk az együttesen beutazó családokra is.

Különös figyelmet kell fordítani a menekültek helyzetére a tekintetben, hogy milyen okok miatt kellett országukat elhagyniuk, és milyen okok akadályozták meg azt, hogy ott rendes családi életet éljenek. Ezért előnyösebb feltételeket kell megállapítani családegyesítési joguk gyakorlására.

2. A családegyesítést kizáró okok

2.1. Közrend, közbiztonság, közegészség

A családegyesítés kellően indokolt alapokon megtagadható vagy akár vissza is vonható. Különösen a családegyesítésért folyamodó személy nem jelenthet fenyegetést a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség számára.⁵² Ezek a feltételek lényegében megfelelnek az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelvben foglaltaknak. Amíg azonban az előbbi *expressis verbis* rögzíti, hogy a közérdekű kiutasítás kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhat, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére, addig a családegyesítési irányelv jóval általánosabban fogalmaz, tág teret hagyva ezzel a tagállami mérlegelésnek.⁵³ A közrend fogalmába a súlyos bűncselekményért való elítélés tartozhat. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a közrend vagy a közbiztonság fogalmába azok az esetek is beletartoznak, amikor egy harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szövetség tagja, ilyen szövetséget támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik.⁵⁴ Az érintett tagállamok illetékes hatóságai nem tagadhatják meg a tartózkodási engedély megújítását, és nem rendelhetik el a tagállam területéről való elköltözést kizárólag azon az alapon, hogy a tartózkodási engedély megadása után az érintett személy megbetegedett vagy rokkanttá vált. A közegészség védelménél pedig előzetesen azt szükséges előzetesen megvizsgálni, hogy a beutazó családtag jelent-e veszélyt a környezetre.

A kivételek, amelyek megfelelnek az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelvben foglaltaknak. Amíg azonban az előbbi *expressis verbis* rögzíti, hogy a közérdekű kiutasítás kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhat, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére, addig a családegyesítési irányelv jóval általánosabban fogalmaz, tág teret hagyva ezzel a tagállami mérlegelésnek. Amíg az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában

⁵¹ GYENEY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 91.

⁵² 2003/86/EK irányelv 6. cikk.

⁵³ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 305.

⁵⁴ (14) preambulumban bekezdés.

az irányelv deklarálja, hogy „korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját”, addig az említett preambulum megfogalmazása azt sugallja, hogy még egy korábbi elítélés sem szükséges feltétele a kivétel jogszerű alkalmazásának. A ’terrorizmus gyanújának’ fennállása már önmagában elégséges a harmadik országbeli polgár családtaggal szembeni elutasító/kiutasító intézkedés indokoltságának megalapozásához.⁵⁵ Amíg az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában az irányelv deklarálja, hogy a „korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját”, addig az említett preambulum megfogalmazása azt sugallja, hogy még egy korábbi elítélés sem szükséges feltétele a kivétel jogszerű alkalmazásának. A ’terrorizmus gyanújának’ fennállása már önmagában elégséges a harmadik országbeli polgár családtaggal szembeni elutasító/kiutasító intézkedés indokoltságának megalapozásához.⁵⁶

A tagállamok megfelelően figyelembe veszik az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatainak fennállását, ha egy kérelmet elutasítanak, tartózkodási engedélyt visszavonnak, vagy annak megújítását megtagadják, vagy ha úgy határoznak, hogy a családegyesítő vagy családtagjai kiutasítását rendelik el.

2.2. Lakás, betegségbiztosítás, megfelelő forrás

A lakhatási követelmény már korábban is szerepelt a közösség másodlagos jogában. A munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet ugyanis úgy rendelkezik, hogy a munkavállalónak családja számára a foglalkoztatása szerinti régióban a helyi munkavállalók vonatkozásában átlagosnak tekintett lakással kell rendelkeznie. A rendelet kifejezetten hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a fenti rendelkezés nem vezethet a hazai és másik tagállambeli munkavállalók közötti hátrányos megkülönböztetéshez. Az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelv már nem tartalmazza ezt. A családegyesítési irányelv továbbá nem rögzít semmilyen antidiszkriminációs klauzulát a lakhely minőségének vizsgálata vonatkozásában, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabad kezet kapnának annak meghatározásában, hogy mit tekintenek szabványosnak.⁵⁷

Az irányelv értelmében a családegyesítőnek a saját maga és családtagjai részére az érintett tagállamban, az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítással kell rendelkeznie. Ez a követelmény megfelel annak, amit a 2004/38/EK irányelv a gazdaságilag inaktív uniós polgárokkal szemben támaszt, és amely a Baumbast eset⁵⁸ kapcsán már értelmezést nyert az Európai Bíróság előtt. A Bíróság a fenti ügy kapcsán rögzítette, hogy a megfele-

⁵⁵ GYENEY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 94–95.

⁵⁶ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 305.

⁵⁷ GYENEY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 92.

⁵⁸ C-413/99 Baumbast & R v. SSHD-ügy.

lő egészségbiztosítás követelményét az arányosság elvével összhangban kell értelmezni. Így, amennyiben az érintett család ugyan egy másik tagállamban rendelkezik egészségbiztosítással, de a fogadó tagállamban nem vesz igénybe semmiféle szociális ellátást, a tartózkodási kérelme nem utasítható el azon az alapon, hogy nem tesz eleget a fenti kívánalomnak. Hasonlóképpen megállja a helyét a fenti koncepció a harmadik országbeli családgyesítő és családja vonatkozásában is, azaz ha nem jelentenek terhet az adott ország szociális ellátórendszerére, akkor az egészségbiztosítás követelményének az adott család személyes körülményeire figyelemmel kell értékelésre kerülnie. Ezt támasztja alá egyébként a családgyesítésről szóló irányelv első tervezetének értelmező magyarázata is, amely kifejezetten rögzíti, hogy a rendelkezés célja az adott ország szociális ellátórendszerének védelme.⁵⁹

A harmadik feltétel a megfelelő anyagi források meglétének kívánalma. „Az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik. A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik, és figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát.”⁶⁰ Az uniós polgárokra vonatkozó szabályozástól eltérően a jogszabályszöveg kiegészül az anyagi források állandó és rendszeres jellegének feltételével. Ez nem jelenti persze azt, hogy kizárólag gazdasági tevékenységből származhat ez a forrás, azonban a 'rendszeresség' elbírálásakor a tagállami hatóságok vélhetően előnyben részesítik a munkavállalói, illetve vállalkozói tevékenységből származó bevételeket az egyéb magánjellegű forrásokkal szemben. A fenti követelmény minden bizonnyal a harmadik országbeli polgárok minél szervezettebb társadalmi integrációját hivatott előmozdítani, ugyanakkor számos értelmezési problémát rejt magában. Arra a kérdésre, hogy mi minősül rendszeresnek, a tagállamok és hatóságaik igen eltérő válaszokat adnak. Amíg az Európai Bíróság legújabb gyakorlata szerint az uniós polgárok vonatkozásában még az sem követelhető meg, hogy maga a tartózkodást elnyerni kívánó uniós polgár rendelkezzen e fedezettel, azaz elégséges, ha más bocsátja a rendelkezésére azt, addig a harmadik országbeli polgárok esetében, ahogy láthatjuk, egy relatíve szigorú rendszer érvényesül a források tekintetében. Az irányelv ráadásul nem tisztázza a fenti körülmények alátámasztására szolgáltatandó bizonyítékok körét, ezért a tagállamok szabadon határozhatják meg azt, hogy milyen igazolásokat köteles benyújtani a kérelmező.⁶¹

A Chakroun-ítéletben⁶² a Bíróság kifejezetten ezzel a kérdéssel foglalkozott. Határozatában ugyanis az uniós joggal ellentétesnek találta a családgyesítési követelmények vonatkozásában rögzített szigorú holland szabályokat, egyben felvilágosítva a 2003/86/EK irányelvben foglaltaknak az uniós polgárok szabad mozgására

⁵⁹ GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 92.

⁶⁰ COM 1999 (0638) 9. cikk (b) pont.

⁶¹ GYENEY: *Családgyesítés kettős mércével?*, 93.

⁶² A Bíróság C-578/08 sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélete.

vonatkozó gyakorlattal összhangban történő értelmezési lehetőségét. Egy marokkói állampolgárságú személy, M. Chakroun 1970 óta tartózkodott Hollandiában határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel. Az ugyancsak marokkói állampolgárságú R. Chakrount 1972-ben Marokkóban vette el, aki a marokkói holland követségen, Rabatban ideiglenes tartózkodási engedély kiadására irányuló kérelmet nyújtott be, hogy Hollandiában tartózkodó férjéhez csatlakozhasson. A kérdéses időszakban, azaz a kérelem benyújtásakor Chakroun úr részére azonban épp munkanélküli segélyt utaltak ki. Chakroun kérelme elutasításra került azzal az indoklással, hogy jövedelme nem elégséges a holland szabályok értelmében, ugyanis az általa kapott munkanélküli segély nem érte el a családalapítás esetére a kérelem benyújtásakor előírt összeget. A holland szabályozás ugyanis a szociális segélyek két kategóriáját állítja fel. A rendes szociális segély mellett a rendkívüli szociális segélyről rendelkezik, amelyre az érdekelt személy akkor jogosult, ha azon forrásokkal nem rendelkezik, amelyek a megélhetéshez a rendkívüli körülményekből eredően szükséges költségek fedezéséhez elégségesek. Chakroun úr esetében ez utóbbi vonatkozás állt fent, azaz csakis e rendkívüli juttatásért folyamodott a holland hatóságokhoz.⁶³

Ami pedig a szociális segély igénybevételét illeti, a Bíróság kifejezetten az Eind-ügyben foglaltakat hivatkozva rögzítette, hogy a „szociális segélyek” irányelvben szereplő fogalma csakis olyan állami hatóságok által nyújtott támogatást jelent, melyhez az folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet róhat a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére. A Bíróság lényegében tehát az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában felmerült bírói gyakorlatot hivatkozva a harmadik országbeli polgár családegyesítésére vonatkozó kérelme kapcsán, amely ezáltal felveti annak lehetőségét, hogy „a rendszeres és stabil források” 2003/86/EK irányelvben rögzített feltétele a jövőben a 2004/38/EK irányelvben szereplő „elégséges források” követelményével összhangban kerüljön értelmezésre.⁶⁴ A Bíróság a szociális segélyhez való folyamodás irányelvben szereplő fogalmának értelmezését illetően tehát úgy találta, hogy annak negatív követelménye nem engedi meg a tagállami hatóságok számára, hogy a tagállami szabályok alapján elutasítsák a családegyesítést azon családegyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik. Még abban az esetben sem, ha jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segélyt vehet igénybe.⁶⁵

⁶³ GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 299–300.

⁶⁴ Uo. 301.

⁶⁵ Uo. 302.

2.3. A várakozási idő

Az irányelv értelmében a tagállamok előírhatják a családegyesítő számára, hogy egy meghatározott – két évet meg nem haladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt a család egyesítésére sor kerülne.⁶⁶ Az irányelvben lefektetett várakozási idő koncepciója mögött álló jogalkotói megfontolás a tartózkodás stabilitásának biztosítása a családegyesítő részéről. Kivételes esetben pedig legfeljebb hároméves várakozási idő is előírható az egyes tagállamokban, amennyiben annak – az irányelv elfogadásának időpontjában hatályos – jogszabályai figyelembe veszik a tagállam befogadó képességét. Ez a kivétel gyakorlatilag csak Ausztriát érinti a tagállamok közül, mégis komoly vihart kavart, aminek eredményképpen a Parlament végül meg is támadta az irányelvet a luxemburgi fórum előtt. A Parlament a Bíróság előtt folyó eljárásban azzal érvelt, hogy a vitatott rendelkezés eltérő bánásmódot eredményez aszerint, hogy az érintett tagállamban létezik-e az ország befogadó képességét figyelembe vevő jogszabály, vagy sem. Érvelésében továbbá előadta, hogy egy a tagállam befogadó képességén alapuló feltétel egyfajta kvótarendszernek felel meg, amely nem egyeztethető össze az EJEE 8. cikkének, azaz a családi élet tiszteletben tartásának követelményével. E tekintetben különösen hangsúlyozta, hogy az Osztrák Köztársaság által alkalmazott korlátozó éves kvótarendszert az Osztrák Alkotmánybíróság az osztrák alkotmánnyal ellentétesnek mondta ki.⁶⁷ A Bíróság a nemzetközi jog által biztosított mérlegelési jogkörre hivatkozva e kérdésben úgy határozott, hogy a várakozási idő előírása, illetve a befogadó képesség kritériumának vizsgálata a tagállamok részéről nem jár a 8. cikk megsértésével. A várakozási idő teljesítése nem követelhető meg anélkül, hogy az összes, a konkrét esetben felmerülő tényezőt figyelembe ne vennék a döntéshozatal során, ami viszont minden esetben egyéni mérlegelést kíván meg a tagállami hatóságok részéről. Egyfelől tehát a Bíróság a befogadó képesség feltételét jogszerűként fogadja el, másfelől „helyi értékén kezeli azt”, egy kritériumként feltüntetve a többi között, ezáltal biztosítva az ügyek mindenkori „fair”, azaz érdemi elbírálását a tagállami hatóságok által.⁶⁸

2.4. A tagállamok által támasztható egyéb követelmények – a beilleszkedési vizsga

A családegyesítéssel kapcsolatban manapság egyre több EUB ítélet születik. Az egyik ilyen ítélet a beilleszkedési vizsga, ami a családegyesítés előkövetelményének jogszerűségéről szól.⁶⁹ Ugyanis Hollandiában a vonatkozó jogszabályok a családegyesítési jogot beilleszkedési alapvizsga letételéhez kötik. E vizsga a beszélt holland nyelv, a holland társadalomra vonatkozó ismeretek, valamint az olvasás

⁶⁶ L. 8. cikk.

⁶⁷ GYENEY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 93–94. és GYENEY: *Legális bevándorlás...*, 304.

⁶⁸ Uo. 94.

⁶⁹ A bíróság ítélete (második tanács) a C-153/14. sz. ügyben, 2015. július 9.

utáni szövegértés felméréséből áll. A tesztek a családgyesítő családtagjának származási országában vagy állandó tartózkodási helyén található nagykövetségen vagy főkonzulátuson, egy beszélő számítógéppel közvetlen összeköttetésben álló telefonkészüléken keresztül bonyolítják le. Kivételek vonatkoznak azon kérelmezőkre, akik testi vagy szellemi fogyatékoság folytán tartósan képtelenek vizsgát tenni, illetve olyan esetekre, amelyekben a kérelem elutasítása súlyos igazságtalanságot eredményezne. A Bíróság először is emlékeztet arra, hogy a nem menekültekre és családtagjaikra vonatkozó családgyesítés keretében nem ellentétes az irányelvvvel, hogy a tagállamok a területükre történő belépésre jogosító engedély kiállítását bizonyos előzetes beilleszkedési intézkedéseknek való megfeleléshez kössék. Ugyanakkor, mivel az irányelv csak „beilleszkedési” intézkedésekre vonatkozik, a Bíróság megállapítja, hogy ezen intézkedések csak akkor jogszerűek, ha alkalmasak a családgyesítő családtagjai beilleszkedésének megkönnyítésére. E vonatkozásban a Bíróság kiemeli mind a fogadó tagállam nyelvére, mind annak társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzésének fontosságát, többek között a kommunikáció, a kölcsönhatás és a szociális kapcsolatok fejlesztésének, valamint a munkaerőpiachoz és a szakképzéshez való hozzáférés megkönnyítése érdekében. Ezenkívül a Bíróság megállapítja, hogy – figyelembe véve a megkövetelt ismeretek alapfokú szintjét – e kötelezettség önmagában nem sérti az irányelv által követett családgyesítési célt.

Az uniós jog alkotóelemeként önállóan kell értelmezni a „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedés” fogalmát. Az uniós jog nem tartalmazza ugyan a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedés fogalmának meghatározását, amely alapján meg lehetne ítélni, hogy az a hollandiaihoz hasonló beilleszkedési vizsgákat is magában foglalhatja-e. Az „intézkedés” fogalma mindazonáltal kellően tág ahhoz, hogy a beilleszkedési tesztek is magában foglalja.⁷⁰

Ezenkívül az olyan sajátos egyedi körülményeket, mint az életkort, az iskolázottsági szintet, az anyagi helyzetet vagy az egészségi állapotot is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy mentesítsék az érintett családtagokat a beilleszkedési vizsga letételének kötelezettsége alól, ha e körülmények alapján bebizonyosodik, hogy ez utóbbiak nem képesek megjelenni ezen a vizsgán, vagy nem tudják azt letenni. Ha másképp lenne, az ilyen kötelezettség ilyen körülmények között a családgyesítési jog érvényesítésének nehezen leküzdhető akadályát jelenthetné. A méltányossági záradék akkor alkalmazandó, ha egészen különleges egyedi körülmények együttes fennállása következtében a harmadik országbeli állampolgár tartósan képtelenné válik a beilleszkedési alapvizsga letételére. Ehhez a harmadik országbeli állampolgárnak bizonyítania kell, hogy megtette a tőle ésszerűen elvárható erőfeszítéseket. Ezt többek között az bizonyítja, hogy egyszer vagy többször jelentkezett a beilleszkedési vizsgára, melynek során például sikeres volt a beszélt

⁷⁰ Főtanácsnoki indítvány, 19–20. pont.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=163029&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=333025> (letöltés ideje: 2015. IX. 4.)

holland nyelv és a holland társadalomra vonatkozó ismeretek felmérése során, bár az olvasás utáni szövegértés vizsgáján nem. A szolgálati iránymutatás megállapítja, hogy önmagában az a körülmény, hogy a pályázó nem rendelkezik megfelelő anyagi és technikai eszközökkel a vizsgára való felkészüléshez és a vizsga letételéhez, vagy hogy az utazás terén nehézségekbe ütközik, és egyéb hasonló akadályokkal találja magát szembe, nem elegendő ahhoz, hogy eredményesen hivatkozhasson az említett méltányossági záradékra. Egyebekben önmagában az a körülmény, hogy a képzési anyag nem érhető el a pályázó által beszélt nyelven, a pályázó nem rendelkezik megfelelő támogatással a vizsgára való felkészülés során, vagy írástudatlan, szintén nem elegendő ahhoz, hogy sikeresen hivatkozhasson ugyanerre a méltányossági záradékra. A Bíróság megállapítja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a holland jogszabályok nem teszik lehetővé a családegyesítő családtagjainak a beilleszkedési vizsga letételének kötelezettsége alóli mentesítését minden olyan esetben, amikor e kötelezettség a családegyesítést lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi. A Bíróság azt is hangsúlyozza, hogy a vizsgafelkészítő csomag egyszeri költsége 110 euró, a vizsgára jelentkezés díja pedig 350 euró. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy ezen összegek jellegüknél fogva lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszik a családegyesítést. Ez annál is inkább így van, mivel a jelentkezési díjat e vizsgára történő minden egyes új jelentkezéskor és minden egyes érintett családtagnak meg kell fizetnie, továbbá az említett díjakhoz adódnak még azon költségek is, amelyeket a családegyesítő családtagjainak kell vállalniuk ahhoz, hogy a vizsga letétele érdekében a legközelebbi holland képviselőre utazzanak.⁷¹

Mivel a családegyesítés engedélyezése tekinthető főszabálynak, a 2003/86. irányelv 7. cikke (2) bekezdése első albekezdését szűken kell értelmezni. Egyébiránt a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra biztosított mérlegelési mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse ezen irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.⁷²

E vonatkozásban nem vitatható, hogy a fogadó tagállam nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzése nagymértékben megkönnyíti a harmadik országok állampolgárai és a hazai állampolgárok közötti kommunikációt, és elősegíti a köztük lévő kölcsönhatást és a szociális kapcsolat kialakítását is. Az sem vitatható, hogy a fogadó tagállam nyelvének elsajátítása megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára a munkához és a szakképzéshez való hozzáférést. Ebből a szempontból az alapfokú beilleszkedési vizsga letételének kötelezettsége olyan ismeretek elsajátítását teszi lehetővé az érintett harmadik országbeli állampolgárok számára, amelyek vitathatatlanul hasznosnak bizonyulnak ahhoz, hogy a fogadó tagállammal kapcsolatokat alakítsanak ki.

Az arányosság kritériuma mindenestre megköveteli, hogy az ilyen kötelezettség alkalmazási feltételei ne haladják meg az említett cél eléréséhez szükséges

⁷¹ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-07/cp150078hu.pdf>, 2. (letöltés ideje: 2015. IX. 3.)

⁷² Lásd ebben az értelemben: Chakroun-ítélet, C-578/08, EU:C:2010:117, 43. pont.

mértéket. Többek között ez a helyzet állna fenn, ha az említett kötelezettség alkalmazása automatikusan megakadályozná a családgyesítésben a családgyesítő családtagjait, amennyiben – bár a beilleszkedési vizsgát nem sikerült letenniük – bizonyították azon szándékukat és az annak érdekében tett erőfeszítéseket, hogy sikeresen letegyék azt. Ezenkívül az olyan sajátos egyedi körülményeket, mint a családgyesítő érintett családtagjainak életkorát, iskolázottsági szintjét, anyagi helyzetét vagy egészségi állapotát is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy mentesítsék őket az olyan vizsga letételének kötelezettsége alól, mint az alapügyben szereplő, ha e körülmények alapján bebizonyosodik, hogy ez utóbbiak nem képesek megjelenni ezen a vizsgán, vagy nem tudják azt letenni. Márpedig a jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy amennyiben az érintett családtag igazolja, hogy valamely szellemi vagy testi fogyatékoság miatt tartósan képtelen az alapügyben szereplő beilleszkedési vizsga letételére, a beutazásra és tartózkodásra jogosító engedély iránti kérelem csak a 2000. évi Vb. 3.71a) cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti méltányossági záradék alkalmazása esetén nem utasítható el.

Végül, különösen az alapügyben szereplő beilleszkedési vizsga díját illetően pontosítani kell, hogy a tagállamok jogosultak megkövetelni a harmadik országok állampolgáraitól, hogy viseljék a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében elfogadott, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések díját, valamint a tagállamok jogosultak e díjak összegét megállapítani, ugyanakkor az arányosság elvének megfelelően az említett díjak megállapított mértékének nem lehet az a célja, hogy a családgyesítési jog gyakorlását lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegye, továbbá nem járhat ezzel a hatással sem, különben veszélyeztetné a 2003/86 irányelv által követett cél elérését, illetve megfosztaná azt hatékony érvényesülésétől.

Ez a helyzet állna fenn többek között akkor, ha az alapügyben szereplő beilleszkedési vizsgára való jelentkezéshez előírható költségek túlzott mértékűek lennének, tekintettel azon jelentős pénzügyi hatásra, amellyel a harmadik ország érintett állampolgárai számára járnának.

E feltételek mellett – amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 53. pontjában – meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplő beilleszkedési vizsga díjának mértéke – olyan körülmények között, mint az alapügybeli körülmények – jellegénél fogva lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi a családgyesítést.

Nem teszi következtelenné a holland szabályozást, hogy egyes harmadik államok – például Kanada és az Amerikai Egyesült Államok – állampolgárainak nem kell beilleszkedési vizsgát tenniük, mivel a családgyesítésről szóló irányelv 3. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében a Holland Királyság kétoldalú megállapodások alapján előnyben részesíthet egyes harmadik államokat az irányelv rendelkezéseivel szemben. Annál is inkább ennek megfelelője kell hogy vonatkozzon a beilleszkedéssel kapcsolatos nemzeti intézkedésekre, mivel azok elfogadását az uniós jogalkotó a tagállamok mérlegelésére bízta.⁷³

⁷³ Főtanácsnoki indítvány, 38. pont.

Összegzés

A teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy amíg az irányelvvel szemben felmerülő legfőbb kritika az, hogy a legkedvezőbb tagállami jogrendszer kiválasztásából fakadó hátrányok kiiktatását célzó jogharmonizációs törekvések nem teljes mértékben érték célt a jogszabály elfogadásával, a tagállamok közül néhányan még a jócskán 'hézagos', azaz a tagállami mérlegelésnek tág teret hagyó szabály nemzeti jogba való beültetését is 'problematikusnak' találták. A Bizottság ez alapján már kötelezettségsegzési eljárást is indított Luxemburggal, Németországgal és Máltával szemben, tekintve, hogy a fenti országok egyáltalán nem, vagy csak részben tettek eleget implementációs kötelezettségeiknek.⁷⁴

Bizottság az irányelv végrehajtásáról szóló első jelentésében (COM/2008/610 végleges) azonosította az irányelv tagállami végrehajtása terén jelentkező problémákat és hiányosságokat. Egyrészt az irányelv helytelen átültetése tekintetében megjelölt néhány átfogó kérdéskört (a vízumkönnyítésre vonatkozó rendelkezések, független tartózkodási engedélyek megadása, a gyermek érdekeinek figyelembevétele, jogorvoslat és a menekültek családgyejesítésével kapcsolatos kedvezőbb rendelkezések). Másrészt a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy maga az irányelv túlzott mérlegelési lehetőséget biztosít a tagállamok számára azon rendelkezések némelyikének alkalmazásakor, amelyek választási lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak, különös tekintettel a lehetséges várakozási időre, a jövedelemmel kapcsolatos követelményre és az esetleges beilleszkedési intézkedésekre.⁷⁵ A fentiekre tekintettel a Bizottság nyilvános vita kezdeményezését tartja szükségesnek a családgyejesítéssel kapcsolatban, kiemelve az irányelvben tárgyalt bizonyos kérdéseket. A zöld könyv ezt a célt szolgálja. A Bizottság e konzultáció eredménye alapján fogja eldönteni, hogy szükség van-e valamilyen konkrét szakpolitikai válaszra (pl. az irányelv módosítása, értelmező iránymutatás készítése vagy a status quo fenntartása). A zöld könyvre 120 válasz érkezett a tagállamok, valamint nemzetközi szervezetek és egyéb szociális partnerek részéről. A 2012-ben tartott ülésén a Bizottság megállapította, hogy az irányelvet nem szükséges módosítani. A Bizottságnak feladata, hogy a tagállamok számára iránymutatást adjon az irányelv alkalmazásával kapcsolatban.⁷⁶

⁷⁴ GYENEY: *Családgyejesítés kettős mércével?*, 80. Ítéletek: Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség C-57/07; Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság C-192/07; Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Máltai Köztársaság C-87/07.

⁷⁵ *Zöld könyv az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családgyejesítési jogáról* (2003/86/EK irányelv)/COM/2011/0735 végleges/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52011DC0735> (2015. IX. 17.)

⁷⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification /*COM/2014/0210 final / <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0210> (2015. IX. 17.)

Az irányelvvel kapcsolatban azonban továbbra is főszabály a családegyesítés engedélyezése, és az esetleges korlátozásokat szigorúan kell értelmezni. A tagállamok mérlegelési lehetőségüket nem használhatják oly módon, hogy azzal az irányelv célkitűzéseit aláássák.

A kiskorúak vonatkozásában – ahogy láthattuk – több neuralgikus pontja is van az irányelvnek, amelyek a Bíróság ítéletét tekintve ugyan átmentek a jogszerűségi vizsgán, azonban a tamperei célkitűzések és az emberi jogi dimenziók elmélyítésére tett közelmúltbeli közösségi kísérletek tükrében igenis felülvizsgálatra szorulnak.⁷⁷

Egyébiránt az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és a nemzetközi standardokat, és az uniós polgárok családegyesítéséről szóló irányelv rendelkezéséhez képest sem tekinthető diszkriminatívnak vagy aránytalannak.

⁷⁷ GYENÉY: *Családegyesítés kettős mércével?*, 89.